

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DE LOS IMPUESTOS EN COLOMBIA

Andrés Julián Cifuentes Pedraza - David García Cortés
Fabián Camilo García Piñeros - Daniel Guillermo Guevara Pérez*

OBJETIVO GENERAL

Conocer el desarrollo que han tenido los impuestos en Colombia desde la época colonial hasta nuestros días.

Diferenciar entre impuestos nacionales y distritales.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conocer la historia de los impuestos en Colombia.
- Conocer las diferentes etapas de éstos a través de los años en Colombia.
- Explicar las diferentes clases de tributos que han existido.
- Mostrar el origen de los impuestos en Colombia.
- Conocer cómo son hoy en día los impuestos en Colombia.
- Diferenciar entre tasa y gravamen.

INTRODUCCIÓN

Con la presente investigación se busca conocer las raíces de los impuestos y analizar las necesidades que se fueron generando a través de la historia, en la constitución de sociedades representadas en pueblos, y ciudades y posteriormente en países. Por lo tanto, con esta situación se van creando necesidades colectivas, que deben ser suplidas de alguna manera e igualmente supervisadas en todo momento por un ente para su regulación, creándose así un Estado y por consiguiente los tributos, tema éste objeto de estudio en la presente investigación.

Los impuestos, como fuente de recursos del Estado, han sido destinados para

* Estudiantes de IX semestre.

el cumplimiento de las obligaciones en relación con el bien común de la sociedad.

1. ORIGEN DE LOS IMPUESTOS

Con el nombramiento de PEDRO GUAL como gobernador civil de la Provincia de Cartagena, se desmonta el régimen tributario colonial, es decir, desaparecen, al menos provisionalmente, los estancos de aguardiente y tabaco, las alcabalas y el tributo de los indígenas, los cuales habían sido incrementados ostensiblemente por los españoles como mecanismo para financiar las guerras que España y Francia libraban con Inglaterra. Aunque el impacto político de reducir los impuestos era bastante favorable, existía por parte del Gobierno la preocupación por la escasez de recursos para el financiamiento de los gastos en que se incurría.

En el período de PEDRO GUAL como ministro de Hacienda se presentaron varios proyectos de ley, entre los cuales se aprueba, en septiembre de 1821 en el Congreso de Cúcuta, el impuesto de renta como tributación directa que gravaba "... la renta agrícola, la de propiedades inmobiliarias y mobiliarias, la renta minera e industrial, la de capitales dados a interés, la renta comercial, los sueldos, y la renta de bienes de manos muertas". Como se puede observar, se crean en este período algunos tributos que hoy constituyen una fuente importante de recursos para el Estado, tales como: impuesto predial, impuesto sobre la renta, industria y comercio, etc., es decir, principalmente la tributación directa como forma más eficiente y económica para el recaudo

de ingresos por parte del Estado. Esto garantizaba el fortalecimiento del Tesoro público que debía soportar los cuantiosos gastos de la campaña libertadora. Sin embargo, la implementación de estos tributos no prosperó debido a la ausencia de adecuados sistemas de información que permitieran controles exhaustivos sobre los ingresos y riqueza de los contribuyentes.

En la década de 1840 aún perduraba la crisis financiera del Estado, razón por la cual se crean nuevos impuestos directos y proporcionales, gravando las rentas per cápita de los granadinos entre 18 y 60 años, se acude igualmente a la deuda interna y externa como una alternativa importante, aunque resultara costosa, para dar salida a la coyuntura por la que atravesaba el país. Según datos de la tesorería, "la deuda consolidada y flotante de la Nueva Granada a 31 de diciembre de 1840 ascendió a \$ 11.094.918, cuando el presupuesto público del mismo año permitió gastos totales por \$ 2.327.041".

Entre las principales causas que para 1843 el entonces secretario de Hacienda, Rufino Cuervo, encontraba sobre el precario estado de las finanzas públicas, se tiene: "1. Lo impreciso y complicado de las disposiciones fiscales, 2. la dispendiosa y poco exacta recaudación de las contribuciones, y 3. la falta de una contabilidad fiscal exacta y la existencia de un sistema de examen de libros y cuentas defectuoso".

Los impuestos tienen su origen en la Constitución Nacional, según la cual

todos los nacionales están en el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, dentro de los conceptos de justicia y equidad (art. 95, num. 9, C. N.).

Como el sistema tributario colombiano se ajusta al principio constitucional de legalidad, la facultad impositiva radica en el órgano legislativo del poder público, así lo expresan los numerales 11 y 12 del artículo 150 de la Carta constitucional, que enuncian la responsabilidad del Congreso de establecer las rentas nacionales, fijar los gastos de la administración, determinar contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales, en los casos y condiciones que establezca la ley.

El artículo 338 de la Constitución Nacional señala: “En tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales”.

Sólo en casos de excepción, como el referido en el artículo 215 de la Carta, es decir, cuando sobrevengan estados que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. En estos casos el gobierno, si a bien lo considera, previa la declaratoria de perturbación,

podrá mediante decretos legislativos y *protempore* establecer contribuciones fiscales, siempre que ellas sean necesarias para conjurar la perturbación económica. Las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, le otorgue carácter permanente.

La iniciativa para la expedición de normas en materia fiscal no es absoluta e ilimitada a favor del Congreso de la República, porque las leyes referidas a exenciones de impuestos, contribuciones y tasas nacionales sólo se pueden decretar por iniciativa del Ejecutivo. Es decir, para la creación de impuestos, tasas y contribuciones, la iniciativa puede provenir del Congreso o del Gobierno, pero para decretar exenciones sobre las mismas, la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno.

Cabe anotar que la facultad que tienen los municipios, en cabeza de sus alcaldes, de presentar proyectos de acuerdo, y el de los gobernadores de presentar proyectos de ordenanzas, para ser aprobados por el concejo municipal y las asambleas departamentales son inconstitucionales si en dicho acto se tiene por objeto crear o modificar un impuesto del orden nacional sin ninguna ley que los faculte para ello.

El numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Nacional estipula los deberes y obligaciones de todas las personas y ciudadanos ante la Constitución y la ley, concretamente “contribuir al funciona-

miento de los gastos e inversión del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”, es decir, como fuente de la obligación tributaria y, por ende, cuando una persona natural o jurídica presenta una declaración tributaria, está simplemente cumpliendo con lo preceptuado por la Constitución.

Los tributos son tan antiguos como el hombre. Su origen se remonta a los albores de la humanidad, y su aparición obedece a la religión o a la guerra y el pillaje.

El aspecto religioso es, al parecer, el más remoto de los orígenes de los tributos, sus motivaciones no son otras que la necesidad del hombre paleolítico de atenuar sus temores, calmar a los dioses o manifestarle su agradecimiento mediante ofrendas en especie y sacrificios de seres humanos o animales.

En las diferentes organizaciones sociales de la antigüedad surge la clase sacerdotal, y cada uno de sus miembros “... no trabajaba como el resto del grupo. Vivía de las ofrendas que el pueblo hacía a sus divinidades”.

Al evolucionar la sociedad, dichas ofrendas se tornaron obligatorias y la clase sacerdotal se volvió fuerte y poderosa, llegando a ser la principal latifundista de la época medieval, ejerciendo gran influencia sobre las monarquías conjuntamente con la clase guerrera o militar con la cual en ocasiones se confundía, como en el caso de las huestes guerreras promovidas por la iglesia, conocidas como las cruzadas a la Orden de

los Templarios, organización fundada en 1119 para defensa y protección de los peregrinos que viajaban a Jerusalén. Después, en Europa, llegaron a conformar uno de los poderes económicos más importantes por sus posesiones, convirtiéndose en un centro financiero dedicado al préstamo de capital hasta 1311 cuando fue abolida por el Concilio de Viena, se condenaron sus dirigentes y empezaron a expropiarse sus bienes por las coronas de Francia y Castilla.

En Colombia, hacia 1820, bajo el gobierno de FRANCISCO DE PAULA SANTANDER se toma el modelo inglés y se establece la contribución directa, pero no fue viable en la práctica debido a las continuas guerras civiles, y sólo después de 1918 se logra establecer el impuesto a la renta. Hacia 1887, en vigencia de la Constitución anterior (1886), el presupuesto estimado de los impuestos para el país sumaba 19 millones y medio. Nuestros impuestos han sufrido múltiples reformas a lo largo de los años, antes y después de la recopilación de las normas tributarias contenidas en el Estatuto Tributario o Decreto 624 de 1989, al punto de existir períodos presidenciales en los cuales se han dado hasta cuatro reformas tributarias. La última es la Ley 863 de 2003.

Hablando de la relación de los tributos con otras normas, debemos mencionar la concordancia con el derecho constitucional, administrativo, internacional público, penal, laboral, civil y comercial y con otras ciencias como la contable, hacienda pública, economía, política, sociología, informática, administración, historia, geografía, cronología y ética.

Como se puede apreciar, con la que más cercanía guarda la tributación es con el derecho, ya que éste en el plano constitucional define las competencias para establecer los tributos, los órganos encargados de ejecutarlo y los encargados de dirimir las controversias entre el Estado y los contribuyentes. El derecho administrativo define la manera como se resuelven los conflictos Estado-ciudadanos, define los órganos del poder público, las competencias, las ritualidades de los procesos y las relaciones económicas con los particulares. Tiene relación con el derecho internacional público, por los tratados que puedan firmarse con otros Estados y que tienen el carácter de supranacionales de obligatorio cumplimiento, y en general la relación entre Estados en materia tributaria y aduanera. Con el derecho penal, porque algunas situaciones que se ventilan en el sistema tributario pueden tener connotaciones penales, tales como el uso fraudulento de cédulas, la apropiación de dineros del Estado, y el contrabando. Con el derecho laboral, porque dada la importancia que tiene para la vida social y económica del Estado debe ser intervenido, tal es el caso del no reconocimiento de las deducciones y costos laborales si no se acredita el pago de los aportes parafiscales. Con el derecho civil, ya que éste regula las actuaciones de los particulares, y muchas de éstas implican acusación de impuestos, tal es el caso de la celebración de contratos, la fuerza mayor, el agente oficioso, etc. Con el derecho comercial, ya que éste regula los actos de comercio y las obligaciones de los comerciantes, como por ejemplo llevar contabilidad.

Podría decirse que con las otras ciencias la mayor relación es con la contable; de hecho, la contabilidad es muchas veces la prueba reina en procesos tributarios y permite ejercer el control del contribuyente y de terceros, su importancia es tal que el mismo artículo 15 de la Constitución Nacional consagra la facultad estatal de revisar los libros de contabilidad. Con la Hacienda Pública, porque allí se regulan los ingresos del Estado y la manera de distribuirlos, a fin de precisar los parámetros macroeconómicos en que se moverá el Estado dentro del plan de gobierno, ya que la mayor parte de los ingresos del país son de origen tributario. Con las ciencias económicas, ya que lo tributario determina variables como ingresos, gasto público, presupuesto, etc. Con la política, porque quien gobierna un pueblo busca que los recursos se destinen a satisfacer las necesidades de la sociedad. Con la sociología, ya que los fenómenos sociales inciden en la actividad económica, por ejemplo el porqué de la conducta de la evasión y la elusión. Con la informática, ya que los sistemas de información apoyan en gran medida a la tributaria, de hecho el control se hace con base en cruces de información en todo el país. Con la administración, ya que cada vez más la gerencia debe involucrarse en la planeación tributaria, mucho más desde 2003, cuando los representantes pueden ser sancionados como consecuencia de los actos que llevan a una sociedad a ser sancionada tributariamente. Con la historia, ya que la civilización humana ha sido influenciada a lo largo de la historia por muchos hechos tributarios. Con la geografía, porque

los hechos económicos se suceden en un territorio que puede definir jurisdicción o acusación de un impuesto como el caso de la extraterritorialidad del impuesto. Con la cronología, porque los hechos económicos deben ser evaluados a la luz de la normatividad vigente en cada momento, nada más importante en materia tributaria para el control y el desarrollo de los procesos. Con la ética, ya que el ciudadano debe cumplir con su deber de solidaridad contributiva, y el Estado con el de redistribución del ingreso, ambos de manera ética.

2. TIPOS DE IMPUESTOS A TRAVÉS DE LA HISTORIA

2.1 *Bula de cruzada*

Ésta constituyó un segundo impuesto directo. Su origen se remonta al siglo XI, cuando se autorizó a la corona española para recabar, con carácter obligatorio, una especie de limosna que tenía por objeto financiar la lucha contra los moros, y, como su nombre lo sugiere, para financiar las Cruzadas, que tenían como propósito recobrar el control de la ciudad de Jerusalén. En 1578, el papa GREGORIO XIII extendió a las Indias Occidentales esta prerrogativa, aunque ya el origen del tributo, habiendo terminado la lucha contra los moros, había quedado superado. La bula de cruzada era pagada por la comunidad, y a cada una de las ciudades importantes de los virreinos se le asignaba una suma que debía aportar para este propósito.

2.2 *Medias anatas*

En un principio los beneficiarios de oficios eclesiásticos debían pagar a la Real Hacienda la mitad de sus ingresos durante el primer año, constituyéndose en lo que se denominó media anata eclesiástica. Más tarde FELIPE IV extendió este pago a los receptores de oficios y cargos de cualquier origen, conocido con el nombre de media anata secular.

2.3 *Mesada eclesiástica*

Consistía en la obligación de aportar a la Real Hacienda un duodécimo de los beneficios obtenidos por el ejercicio de algún oficio eclesiástico. Dicho en otras palabras, los clérigos debían remunerar con el equivalente a un mes de ingresos a la Real Hacienda. El beneficio de detentar algún cargo eclesiástico, que a su turno comportaba remuneraciones y beneficios de índole económica, se gravaba a través de este tributo directo.

2.4 *Otros impuestos a los eclesiásticos*

Pueden mencionarse, entre éstos, los llamados espolios que eran bienes de los arzobispos y obispos, y al morir pasaban a la Real Hacienda. También, se pueden mencionar las llamadas vacantes mayores, las cuales consistían en que las rentas del oficio eclesiástico, entre el fallecimiento del titular y el nombramiento del sucesor, las percibía la Real Hacienda. Por último, se deben mencio-

nar los llamados subsidios eclesiásticos. El clero, en principio, estaba exento de impuestos, pero para atender a ciertas urgencias del reino se establecieron subsidios o gravámenes esporádicos a los eclesiásticos. Subsistió con carácter permanente el que se conoció con el nombre de subsidio de galeras, que era un gravamen destinado a mantener la flota de galeones que cuidaba las costas españolas de los ataques berberiscos.

2.5 Enajenación de oficios o cargos públicos

Éste fue uno de los más antiguos tributos que caracterizaron a la Hacienda española. Su origen se remonta al tiempo de los Austrias. Los principales cargos u oficios eran rematados en pública subasta por aquellos que tenían las condiciones mínimas para desempeñarlos, y llegaron a constituir un ingreso de consideración de la Real Audiencia.

2.6 Donativos gratuitos

Era un nombre benévolo para denominar un impuesto extraordinario y obligatorio que periódicamente se exigía por parte de los monarcas, acosados por sus necesidades guerreras. El último donativo que se exigió a los habitantes del Nuevo Reino de Granada fue decretado por Carlos III, en 1780, para atender los gastos de la guerra con Inglaterra, ya en vísperas de la revolución de independencia. Fue este uno de los tributos que se recabó al inicio de la revolución comunera.

2.7 Indirectos

Los impuestos indirectos recaían sobre una industria o actividad determinada, o sobre el intercambio de mercancías entre España y América, entre ésta y la metrópoli, o en el interior de las colonias.

Los principales impuestos indirectos fueron los siguientes.

2.7.1 Los diezmos

Por disposición de los reyes católicos, desde 1501 se establece en América la contribución eclesiástica del diezmo, que consistía en un gravamen del 10% que se aplicaba sobre la producción agrícola, y que tenía como propósito financiar el mantenimiento del culto y de sus prelados en América. Una parte menor del diezmo (dos novenos) ingresaba directamente a las arcas de la Real Hacienda y no estaba afectada al mantenimiento del culto. Por lo general, el tributo del diezmo se pagaba en frutos.

2.7.2 Quintos reales

Con este nombre se conoció el gravamen que recaía sobre la explotación de los minerales preciosos en América. En Castilla, durante la Edad Media, el gravamen sobre el oro era de dos tercios, pero para estimular la explotación de los recursos minerales de las nuevas tierras, este porcentaje fue rápidamente reducido. Entre 1500 y 1504, en respuesta a las peticiones formuladas por los colonizadores de la isla

La Española, fue reducido sucesivamente a un medio, a un tercio, y finalmente a un quinto. Este quinto real o el quinto, como se le llamó en los archivos de la Real Hacienda, fue establecido por 10 años, por decreto del 5 de febrero de 1504 y permaneció hasta el siglo XVIII como la ley general de todas las Indias.

Como la productividad de las minas no era la misma en las diversas regiones de América, y como a medida que declinaba la producción de ciertos yacimientos fue necesario estimular la producción de otros menos ricos, el quinto real no fue fijo, sino que las autoridades de las diversas provincias recibieron autorización para regular su monto de acuerdo con la productividad de las minas y para contrarrestar el contrabando.

2.7.3 Alcabala

Palabra de origen árabe, que sirve para designar el derecho que en España se exigía sobre el valor de todas las cosas muebles e inmuebles y los semovientes que se permutaban o vendían. La concesión de este arbitrio rentístico fue al principio temporal; pero en varias cortes del reino celebradas en el siglo XIV se acordaron a los reyes prórrogas sucesivas de las alcabalas, y así la perpetuidad de esta contribución fue obra del tiempo y resultado de las repetidas concesiones que se hicieron de ella, más bien que de un acto formal de las cortes que le diese aquel carácter.

Fue la alcabala un típico impuesto indirecto que gravaba toda transacción

de bienes muebles e inmuebles. En América tuvo una tarifa del 2% sobre el valor de dichas transacciones, aunque en España fue del 10%. Según la cédula real de FELIPE II del 7 de julio de 1576, debía pagar este impuesto todo género de personas, con las excepciones hechas por las leyes, de la primera y todas las demás ventas, trueques y cambios, así como de las mercaderías procedentes de España y de las que hubiera, se labraran y fabricaran en Indias, a razón del 2% en dinero de contado.

2.8 La encomienda

La encomienda, por ejemplo, “consistía en repartir los indios de las aldeas o comunidades entre los conquistadores para que los empleasen como mano de obra en las minas y en la agricultura; o sea, para que los indios encomendados prestaran servicios personales. A cambio de estos servicios, el encomendero español debía protegerlos e instruirlos en la religión, preferentemente por medio de un misionero o cura doctrinario”. Los encomenderos a su vez pagaban los respectivos tributos a la corona de acuerdo con lo que recibían de los indios y con lo acordado en las capitulaciones.

“Los impuestos que pagaban los indios a los encomenderos se conocían con el nombre de la demora y se distribuían así: una parte para el ‘patrón’, una quinta parte del total para el rey, una cuota para el cura o encomendero doctrinero, una parte para el sueldo de los recaudadores”.

3. DIFERENCIA ENTRE TASA Y GRAVAMEN

Las tasas son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

La diferencia entre tasa e impuesto (gravamen) reposa sobre dos elementos: en primer lugar, en la tasa existe una contraprestación (el envío de correspondencia, el suministro de energía), mientras que en el impuesto, por definición, no se paga un servicio específico o no se retribuye una prestación determinada.

En segundo lugar, la diferencia consiste en el carácter voluntario del pago de la tasa y en el carácter obligatorio del pago del tributo.

4. IMPUESTOS NACIONALES Y DISTRITALES

La facultad para recaudar impuestos está asignada con base en el proceso de descentralización fiscal en los tres niveles de la administración pública (nacional, departamental y local). En este sentido, el Gobierno Nacional tiene potestad sobre los impuestos a la renta y el IVA básicamente, los gobiernos

departamentales sobre la cerveza, los licores, y el cigarrillo, y los gobiernos locales (municipios) sobre los impuestos predial, de vehículos, impuesto de industria y comercio, consumo de gasolina a motor y ACPM, entre otros.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se demuestra que los impuestos son tan antiguos, que se remontan prácticamente a la aparición del hombre vinculado a una sociedad; de una forma tal que el éste ha tenido que pagar alguna contraprestación por pertenecer a un grupo en el cual sus ingresos deben ser compartidos con este grupo social para financiar aspectos tales como la administración, la guerra, la educación, la conservación de recursos naturales, etc., los cuales se mantienen hasta nuestros días y se espera que sigan siendo así.

Se dieron a conocer los tipos de impuestos que se han manejado a través de la historia, los cuales han sufrido algunas variaciones con el transcurso de los años. Cabe destacar que en tiempos pasados los impuestos tenían una óptica encaminada hacia la religión, y la contribución que daba el hombre era un poco más dirigida hacia la creencia de sus culturas; sin embargo, este tipo de impuesto se sigue pagando en nuestros días, pero con fines diferentes.

Por otra parte, se analizaron los tipos de impuestos que se manejan en nuestros días, específicamente en Colombia y el impacto en los contribuyentes.

Por último, el trabajo sirvió como fuente de conocimiento en el proceso de aprendizaje en el cual nos encontramos participando, y nos deja una visión de la importancia de estos tributos desde su aparición hasta nuestros días, y más aún teniendo en cuenta la variedad de impuestos que se manejan actualmente en nuestro país, dado que son una de las principales fuentes de ingresos de nuestra sociedad, por tanto, estamos en la capacidad de concluir que los impuestos son un factor importante en la toma de decisiones políticas, económicas, sociales y financieras, para el fisco y los contribuyentes jurídicos y naturales que hacen parte de éstos.

BIBLIOGRAFÍA

Contraloría General de la República. División de Contabilidad Nacional. *Propuesta plan contable único para el sector público*, Bogotá, Imprenta y publicaciones Contraloría General de la República, 1993.

Contraloría General de la República. “Contabilidad de la Nación: Situación y reformas necesarias”, artículo publicado en la *Revista Economía Colombiana* de la CGR, enero-febrero, Bogotá, 1988.

www.gerencie.com

www.shd.gov.co



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en octubre de 2006

Se compuso en caracteres Times de 11 puntos
y se imprimió sobre propalbond de 70 gramos,
con un tiraje de 500 ejemplares
Bogotá, Colombia

Externado
120 años de educación para la libertad

