

**ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE TRANSICION FISCAL DURANTE Y TRAS
LA DICTADURA DE ROJAS PINILLA (1953 – 1962)**

Presentado por:

Nataly Prada Pachón

Harol Fernando Garzón Yazo

Dirigido por:

Claudia Milena Pico Bonilla

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE ECONOMÍA

SEPTIEMBRE DE 2017

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	4
RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN.....	6
1. EL NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO	8
1.1 Neoinstitucionalismo y el proceso político.....	9
1.2 Marco legal	11
1.3 Antecedentes de esta investigación.....	12
2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO DURANTE Y DESPUÉS DE LA DICTADURA.....	15
2.1. Las bases discursivas de la reforma fiscal de Rojas	21
2.2. Procesos de reforma fiscal en los primeros años del Frente Nacional.....	23
3. CONTRASTE ENTRE RESULTADOS FISCALES Y REGÍMENES POLÍTICOS..	25
3.1. El discurso del Frente Nacional	28
3.2. Neoinstitucionalismo y contraste de reformas fiscales.....	30
4. CONCLUSIONES	32
5. BIBLIOGRAFIA.....	33

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Impuestos recaudados por la DIN 1946-1953 (Miles de pesos).....	16
Tabla 2 Recaudo total de la DIN 1954-1960 (Millones de pesos)	17
Tabla 3 Evolución del recaudo DIN 1961-1967 (Millones de pesos)	20
Tabla 4 Indicadores económicos 1953-1960	25
Tabla 5 Participación porcentual de los ingresos del gobierno en el PIB 1950-1960	26

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Composición de los impuestos directos en el período 1949-1953.....	17
Gráfico 2. Composición de los impuestos directos en el período 1954-1960.....	19
Gráfico 3. Composición entre impuestos directos e indirectos (1950-1970).....	21
Gráfico 4. Composición porcentual del recaudo DIN (1961-1967).....	28

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar agradezco a Dios por darme la oportunidad de poder terminar un propósito más en mi vida guiándome por el buen camino, dándome la fortaleza necesaria para poder concluir con este proceso.

A mis padres quienes fueron mis mayores promotores en este proceso. No ha sido sencillo el camino hasta ahora, pero gracias a ustedes y a su apoyo incondicional he podido llegar hasta acá. Ustedes promueven en mí ese deseo de superación y de triunfo en la vida. En especial a mi madre, por demostrarme que con esfuerzo y constancia todo se puede.

A mi novio que sé que estés donde estés con la sonrisa y alegría que siempre irradiaste, estarás feliz de poder dar por culminado este proyecto, y esto es gracias a tus enseñanzas, a tu motivación, a tu inspiración diaria y a tus deseos de poder dar por terminado este logro para nuestras vidas. Fuiste una ayuda fundamental, estuvimos juntos en los momentos más complicados. Este proceso no fue fácil, y aun así estuviste motivándome y ayudándome hasta donde tus alcances lo permitieron.

A nuestra asesora de tesis por darnos la oportunidad de recurrir a su conocimiento. Por el tiempo dedicado, por su apoyo y comprensión en este difícil momento, y en general a todos los docentes por su colaboración y aprendizaje en este proceso de formación.

A todos ustedes gracias.

ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE TRANSICION FISCAL DURANTE Y TRAS LA DICTADURA DE ROJAS PINILLA (1953 – 1962)

RESUMEN

Con la presente investigación se busca indagar sobre las razones por las que un gobierno que no llega al poder por elección popular plantea unas condiciones fiscales de naturaleza progresiva. En el caso bajo estudio la comparación entre la dictadura de Rojas y el Frente Nacional muestra que la composición de la estructura tributaria entre impuestos directos e indirectos no experimenta cambios importantes, pero si se registra durante la dictadura una creciente participación del impuesto a la renta. Al mismo tiempo se documenta el discurso político para dar cuenta de la economía política de las reformas adelantadas para entonces. Se concluye que la reforma fiscal de Rojas incrementó la participación de la tributación directa, pero estuvo condicionada por las restricciones a las instituciones políticas que impone la dictadura, mientras que con el Frente Nacional la estructura tributaria del país vuelve lentamente hacia el predominio de tributación indirecta, sin embargo en ambos casos se cree que el poder de negociación de las élites jugó en contra de la redistribución.

Palabras clave: Frente Nacional, Neo-Institucionalismo, Instituciones Políticas, Elección Popular, Reforma Fiscal.

INTRODUCCIÓN

El problema de la estructura tributaria de un país es relevante en términos distributivos debido a que afecta directamente al ciudadano del común. En particular persisten preocupaciones en torno a la equidad que promueven dichas estructuras y las posibilidades que tiene para favorecer la redistribución.

La teoría explica que los impuestos directos favorecen a los ciudadanos del común, de esta manera lo explica (Gosh, 2007, p.13), “Los impuestos al capital y al comercio exterior no son sólo más fáciles de recaudar, sino también menos regresivos que los impuestos indirectos que repercuten en los ingresos de los ciudadanos más pobres.” aunque algunos estudios muestren que esto genera doble tributación y una carga impositiva deshonestas a los emprendedores empresarios, así como se explica en el informe de las Naciones Unidas “La prevención o eliminación de la doble tributación internacional de un mismo ingreso —cuyos efectos son nocivos para el intercambio de bienes y servicios y para la circulación de capital y de personas— constituye un componente importante de dicho clima.” (Naciones Unidas, 2013, p.vi).

Por la época de la dictadura (1953-1957), el general Rojas Pinilla, por medio del ministro de hacienda Carlos Villaveces inició un proceso de reforma fiscal en el que predominó la tributación directa sobre la indirecta; de esta manera se presentaron unos acontecimientos importantes en materia política, social y económica. El General por medio de estas reformas empezó a gozar de gran simpatía dentro de las masas, haciendo que su discurso fuese convincente y efectivo; sin embargo había una porción del pueblo que estaba en desacuerdo con la reforma tributaria impuesta por Rojas Pinilla, esta porción de la población reunía a los grandes terratenientes y empresarios de la época que se quejaban de que la medida generaba doble tributación y aumentaba los costos.

Aunque en teoría se dice que la carga impositiva en un país debe caracterizarse por la progresividad y que la reforma gozaba de gran aceptación en gran parte del pueblo, ésta no consigue consolidarse por un tiempo prolongado; de esta manera la dictadura del General termina y se inicia la consolidación del Frente Nacional, época en la que se reducen progresivamente las cargas directas en materia de tributación. El propósito de este trabajo es

indagar sobre las causas de los procesos de reforma fiscal durante dictadura del General y analizar las causas que justifican que no se siga con la lógica de imposición directa tras el ascenso del régimen del Frente Nacional.

El trabajo concluye, usando la teoría neoinstitucionalista, que si bien las condiciones de negociación que se dieron durante la dictadura y el Frente Nacional fueron diferentes porque en el primer caso se caracterizaron por discursos nacionalistas que consideraron en menor medida los intereses del poder gremial y en el segundo por un consenso amplio de élites, no hubo cambios significativos en la estructura tributaria pero si se verifica un aumento de la participación en el impuesto a la renta sobre el total de tributación directa.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados este trabajo se distribuye en cuatro secciones. En la primera se presenta la teoría neoinstitucionalista que se tendrá en cuenta en el análisis y el marco legal de las reformas tributarias. La segunda presenta la evolución de los ingresos del Estado durante y después de la dictadura. En la tercera se comparan los resultados fiscales y los relaciona con el régimen político vigente. Por último, se concluye.

1. EL NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO

El neo institucionalismo reúne enfoques históricos y sociológicos. Esta corriente de pensamiento económico empezó a desarrollarse a mediados de los años setenta y entendía las instituciones como un conjunto de normas que regulan las acciones individuales o los problemas de interacción entre las organizaciones y la sociedad que mantenía igualdades y objetivos en común. A su vez, esta teoría revisa los supuestos neoclásicos para entender cómo se desarrollan los mercados y cómo se produce la maximización y satisfacción del bienestar en presencia de restricciones institucionales.

En ese sentido, North (2004, p.3) señala que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”, es decir, que las limitaciones institucionales definen las elecciones que hace cada individuo. En efecto, podría decirse que son la agrupación de reglas que organizan y regulan las interacciones económicas, sociales y políticas entre el hombre y los grupos sociales.

North también plantea desde un punto de vista histórico que las instituciones están enfocadas entre el comportamiento humano y los costos de producción. Este compuesto muestra el funcionamiento de éstas en las sociedades. Sin embargo, al incorporar un factor de producción se observaría la interacción prolongada entre organizaciones e instituciones y asimismo su funcionamiento en la economía.

El neo institucionalismo económico plantea que, además de los costos de producción, existen problemas asociados a los costos de transacción que se deben a la ineficiencia de las instituciones por las inconsistencias que se presentan en el canje de las partes a transferir.

Adicionalmente, el neo institucionalismo abarca en su estudio las relaciones del hombre y el funcionamiento de la economía. Muchas instituciones bien sean públicas, gubernamentales y no gubernamentales han admitido la importancia misma de éstas para el diseño de sus políticas y programas. En efecto, las instituciones y normas existen donde quiera que se encuentre el hombre intentando vivir y trabajar en sociedad.

El análisis económico por parte de la escuela neo institucionalista se enfrenta a dos teorías económicas que poseen aspectos que son fundamentales para el desarrollo capitalista: la primera fue aportada por Karl Marx quien planteaba una teoría que se basaba en los costos de circulación, que los definía como “una serie de costos que son necesarios para que se realice el proceso completo de valorización del capital, es decir, para que se permita la realización de la producción de mercancías y su posterior venta.” (Valencia et al, 2006, p.64). En efecto, se pretendía mostrar todos aquellos componentes que conllevaban a la valorización del capital y asimismo demostrar la valorización del dinero por parte del capitalista.

Por otro lado, Douglas North planteaba una segunda teoría que se basaba en los costos de transacción, “que se definen por el costo de adquirir información, de medición, de definición de los términos de las transacciones y de su cumplimiento obligatorio (Valencia et al., 2006, p.49). Según North, los costos de transacción están determinados conjuntamente por los incentivos, el comportamiento de los organismos estatales y la tecnología. Los costos de transacción se añaden a los de transformación para fijar los costos totales de producción.” (Tijerina, 2008, p.6). Es decir, que son aquellos costos que especifican el producto que se está intercambiando, tomando las medidas necesarias para hacer cumplir dicho contrato, y así generar un mayor crecimiento económico.

El proceso económico se ve afectado por los costos de cumplimiento de contratos, de obtención de información entre otros y en consecuencia, el estudio de un fenómeno económico no puede estar aislado del sistema de reglas formales e informales que crea una sociedad para garantizar su funcionamiento ni de los costos de transacción que implican los procesos de negociación, estos dos elementos se consideran centrales en el desarrollo de esta investigación.

1.1 Neoinstitucionalismo y el proceso político

Desde la teoría del institucionalismo se llama la atención sobre la importancia de las instituciones políticas para que la sociedad obtenga oportunidades y calidad de vida. Visto desde esa perspectiva es importante observar la influencia e ideología de los líderes políticos y los entornos institucionales que crean; de acuerdo con lo anterior, se puede analizar de qué

manera se podrían formar instituciones y políticas inclusivas que beneficien a la sociedad de tal manera que se dé prioridad a los ciudadanos sobre las élites, tal como lo explican (Acemoglu y Robinson, 2009, p 15).

Las instituciones políticas se enfocan en el poder de los distintos grupos sociales, que cuando es equivalente entre los distintos miembros se presume democrático. Las instituciones políticas inciden en el desarrollo y crecimiento económico del país, lo que conlleva a un equilibrio del poder político en la sociedad. Es decir que, desde un punto de vista económico, el crecimiento presenta más ventajas en entornos democráticos por las posibilidades de control de la labor y el buen funcionamiento del gobierno.

Asimismo, se necesita del apoyo de organizaciones que representen los diferentes intereses que tengan las sociedades en la toma de decisiones políticas. Teniendo en cuenta que la participación de la sociedad es fundamental para el debido cumplimiento de las políticas y las leyes. Por otro lado, es importante reiterar que debe haber un equilibrio entre todas aquellas organizaciones que tengan intereses en común para así poder crear estas instituciones políticas, puesto que éstas de alguna manera pueden pedir al gobierno que las instituciones se ajusten a sus intereses.

Teniendo en cuenta el análisis neoinstitucionalista, se afirma que los resultados económicos pueden experimentar distorsiones en presencia de colusión de grupos que hacen análisis de los costos y beneficios en diversas circunstancias y presionan a los grupos de poder para acceder a mayores beneficios: “Los individuos continuamente están haciendo cálculos sobre costos y beneficios, renegocian contratos, redefinen los derechos de propiedad, cambian las estructuras de gobernación, mejoran las organizaciones, etc.” (Ayala, 1999, p 59.).

Lo anterior implica que la existencia de grupos de poder puede modificar el orden institucional y alterar la definición de las estructuras de gobernación y de derechos de propiedad, hechos que son clave en el análisis de los procesos de negociación de las reformas tributarias. Se evidencia que estas sociedades no se desempeñan de manera satisfactoria durante la dictadura, así lo explica (González, 2002, p 27) “El General Rojas Pinilla introdujo una reforma tributaria que modificó el impuesto a la renta y complementarios e introdujo la revaluación automática de avalúos catastrales. A raíz de la reforma, se incrementó de manera significativa el recaudo, en especial de los departamentos y municipios, principalmente por

las modificaciones introducidas al impuesto predial.”; esta situación generó discordias entre los grupos de poder y el gobierno. Después con la llegada del Frente Nacional, su primer gobierno empieza a ceder por la presión de estos grupos comienza a otorgar ciertos beneficios, “La reforma de 1960 tuvo profundas implicaciones sobre la estructura tributaria. Es a partir de ésta que el gobierno empieza a ceder ante las presiones de grupos de interés para que les fuesen otorgados beneficios tributarios y exenciones.” (González, 2002, p 28).

1.2 Marco legal

El decreto 2317 de 1953 fue una de las normas de carácter impositivo que establecía un aumento de un porcentaje automático anual para los avalúos de los predios, según la DIAN, en este decreto se definió

[...] que las acciones, los derechos o el interés social en compañías de cualquier naturaleza, constituían patrimonio gravable para los socios. También estipuló que, para determinar la base gravable del impuesto al patrimonio de los inmuebles declarados, los avalúos catastrales que no hubieran sido revisados desde 1950, se incrementarían automáticamente en un 10% por cada año transcurrido a partir de aquel en que se hubiera efectuado el avalúo vigente y hasta el de 1950, inclusive, sin que el aumento automático pudiera pasar en ningún caso del 100% del avalúo primitivo (DIAN, 1953, p 11).

El Decreto 2615, emitido el 8 de septiembre de 1953, fue una adición extraordinaria del decreto 2317 en donde se modifican algunas tarifas tributarias mediante 11 artículos, en los cuales se:

“realizó una drástica reforma al impuesto de renta y al régimen de avalúos catastrales con el fin de afianzar las finanzas municipales. Se gravaron los dividendos distribuidos por las sociedades anónimas en cabeza de los socios, estableciendo la doble tributación de estas rentas, y se elevaron considerablemente las tarifas para las sociedades.” (González, 2002, p. 15)

Es decir, que aquellas sociedades y compañías se acogían al régimen establecido sobre el pago de un impuesto del cinco por ciento (5%) sobre los dividendos. En efecto, al adquirir el pago de este impuesto las partes de capital no se gravarán con el impuesto sobre el patrimonio.

Las reformas realizadas en el periodo de Rojas Pinilla, modificaron leyes que estaban encaminadas a consolidar el sistema interno de tributos. Es el caso de la Ley 81 de 1931 “Esta incrementó las tarifas al impuesto de renta, gravando la renta de las sociedades de personas en cabeza de sus socios y de las sociedades limitadas en cabeza de la sociedad. Esta reforma recomendada por la Misión Kemmerer, centralizó la administración con miras a ejercer un mejor control sobre el sistema.” (González, 2002, p 14), y la Ley 78 de 1935 que “Creó el impuesto de exceso de utilidades y el patrimonio (las rentas de capital deberían tributar más que las de trabajo, lo que permitía evitar la evasión, pues era más difícil ocultar los activos que los ingresos”. (González, 2002, p 14). Los cambios normativos para la llegada del Frente nacional aparecen en la Ley 81 de 1960 en la cual se otorgan exenciones patrimoniales: “La reforma de 1960 modificó el impuesto a la renta y complementarios de patrimonio y exceso de utilidades. Siguiendo las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), esta reforma redujo las tasas del impuesto a la renta y creó una política más amplia de incentivos, principalmente para las industrias básicas.” (González, 2002, p 16).

1.3 Antecedentes de esta investigación

Ayala (1991) hace un análisis del discurso del gobierno de Rojas Pinilla, basándose en la frecuencia de expresión de varios factores como el nacionalismo, la reconciliación de las clases, la religión, las fuerzas armadas y los partidos políticos para explicar la situación política previa al mandato, en efecto, estos indicadores fueron determinantes para hacer una comparación entre las dos intervenciones fiscales. El trabajo logró un acercamiento al manejo de los mecanismos políticos y económicos que Rojas Pinilla aplicó durante el poder y, posteriormente, cuando hizo oposición al Frente Nacional.

Giraldo (1994), estudió dos cambios en la política fiscal: la expansión monetaria ocasionada por el sector externo que se consolidaba aún bajo los ideales de Laureano Gómez entre los años 1950 y 1952; y otra política, llamada “medicina tributaria”, que se aplicó para solucionar los problemas generados por la expansión monetaria la cual consistía en implementar acciones restrictivas para evitar la inflación. Giraldo analiza las dos políticas de manera cualitativa y cuantitativa para dar cuenta de las diferencias entre ambas. El autor, concluye que hay factores favorables para algunos grupos con intereses particulares que, posteriormente cuestionarán la llamada doble tributación implementada por Rojas Pinilla. Consecutivamente surge la coalición de los partidos que más tarde se llamó “El Frente Nacional”, sustituyendo así la dictadura de Rojas Pinilla. Este movimiento político define los cambios que se dieron al surgir una alianza política y comercial entre Estados Unidos y Latinoamérica, entre los cuales vale la pena destacar que se vuelve a imponer la tributación indirecta sobre la directa. Finalmente, la situación económica después de la caída de la dictadura se asume como un cambio y una transición normal sin tener en cuenta los resultados obtenidos durante el periodo del General.

Arévalo (1997) reconstruye las motivaciones que llevan a la reforma de Rojas. La autora afirma que, en 1955 cuando Rojas Pinilla ya se había consolidado en el poder, por medio del Comité Nacional de Planeación (CNP) solicita asesoría económica al Centro de Investigación de Economía y Humanismo, instituto francés que realiza estudios sociológicos y políticos de la población para poder observar cómo viven los ciudadanos colombianos y de esta manera aprovechar mejor los recursos de la nación. Con este estudio se buscaba determinar las necesidades de la población tales como educación y salud. La misión Le Bret, como se le conoció al estudio concluye que el país iría al fracaso si no se cambiaban las formas de pensar y asumir que tenían los ciudadanos con respecto a las situaciones económicas, este afirmaba que los colombianos tenían comportamientos antieconómicos ya que usaban la tierra irracionalmente y tenían un escaso nivel de investigación. En el informe se recomendaba adelantar un movimiento que tratara de romper las resistencias atrasadas dentro de las que se cuenta el largo historial de problemas de distribución en el país.

Por su parte González y Calderón (2002), realiza un estudio a las reformas tributarias implementadas durante las décadas de los 50 y 60 coincidiendo con los anteriores trabajos

en la idea de que se percibe un incremento notable en la participación del impuesto de renta alcanzando un 53% de participación para el año de 1955, convirtiéndose éste en la principal fuente de los ingresos provenientes de tributos nacionales; los autores realizan cálculos utilizando informes de la Contraloría General de la República para aproximarse a los cambios presentados a causa de las reformas durante la época; de esta manera concluyen que durante la década de 1950 el sistema tributario se recargaba sobre los impuestos directos pero que llegado el año 1963 ésta tendencia se ve revertida debido a la emergencia del impuesto sobre las ventas.

Roberto Junguito y Hernando Rincón en el libro economía colombiana del siglo XX (Urrutia, 2007) hacen un análisis de la política fiscal durante el siglo XX en Colombia y, de esta manera encuentran que por la década de los 1950 los ingresos tributarios del gobierno ascendieron 1,4 puntos, de 5,7% a 7,1% de PIB, esto indica un mejor recaudo, además señalan que los declarantes del impuesto a la renta aumentaron de 79.000 a más de 400.000 con la reforma de 1953 aplicada en el gobierno Rojas; de igual manera ellos ponen en evidencia una caída en los ingresos del gobierno del 1,7% del PIB y un aumento en los gastos de 1,1% del PIB con la llegada del Frente Nacional, situación que podría explicar un cambio importante con este tipo de reformas.

Ahora bien, es importante recalcar la importancia del presente trabajo ya que, a diferencia de los anteriormente citados, se hará un análisis de la economía política de la tributación y la incidencia de los grupos de poder sobre los procesos de reforma, así como un contraste entre sistemas políticos y sus resultados fiscales.

2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO DURANTE Y DESPUÉS DE LA DICTADURA

Durante la dictadura de Rojas evidentemente se experimentaron cambios importantes en materia social y económica, por ejemplo en materia de infraestructura social:

“Durante su administración se terminaron las obras de Acerías Paz de Río y el Hospital Militar. Como buen "maestro", egresado de la Escuela Normal de Varones de Tunja, Rojas Pinilla se propuso la creación de numerosas escuelas, colegios y universidades; creó, organizó y dio especial apoyo a la Universidad Pedagógica de Colombia con sede en Tunja, elevando a esta categoría a la antigua Normal Superior Universitaria de Colombia. En el Departamento de Boyacá, su tierra natal, se preocupó por la ampliación y pavimentación de la carretera Tunja-Bogotá; la electrificación de Boyacá con la instalación de tres unidades en Termo-Paipa; y la construcción de acueductos: Teatinos de Tunja, Sogamoso y Belencito.” (Ocampo, s.f., párrafo 16).

Se podría decir que el presupuesto se redistribuía de manera coherente en la dictadura del General y no necesitaba de negociación, solo se requería que contara con el apoyo de varios políticos que pertenecían a los dos partidos importantes de la época para tomar decisiones económicas basándose eso sí, en la técnica utilizada por Villaveces¹.

En cuanto a la materia tributaria y sus reformas se encuentran datos que especifican la estructura tributaria de la época, por ejemplo en la tabla 1 se presentan los impuestos recaudados por la Jefatura de Rentas e impuestos nacionales entre 1946 y 1952, años previos a la dictadura de Rojas Pinilla.

Siguiendo a (Arévalo y Rodríguez, 2001, p. 198) “Es preciso señalar que en este cuadro no se reportan los ingresos provenientes de rentas y bienes nacionales, esta circunstancia obedece a que en 1949 estos ingresos pasan a constituir rentas contractuales de la nación”.

Era interés del gobierno por esta época incrementar los ingresos tributarios de la nación por concepto de los impuestos directos, situación que favorecía al ciudadano del común. Dentro

¹ “Argumentó la necesidad de diseñar una política de estabilidad monetaria compatible con una de gastos ejecutada con presupuestos balanceados y no con emisiones de dinero -como era lo habitual- a fin de evitar presiones inflacionarias” (Rodríguez, 2010, p. 219).

de estos impuestos de tributación directa se encuentran los gravámenes a los premios de loterías, los adicionales con destinación específica como los dirigidos al Instituto de Crédito Territorial y Paz de Río, los de ausentismo, soltería y grandes rentas, de la misma forma al grupo de impuestos a la propiedad se suman los adicionales del impuesto predial. Esto confirma que desde los años inmediatamente anteriores a la dictadura ya se estaba proponiendo que la tributación directa fuera la principal fuente de ingresos para el gobierno.

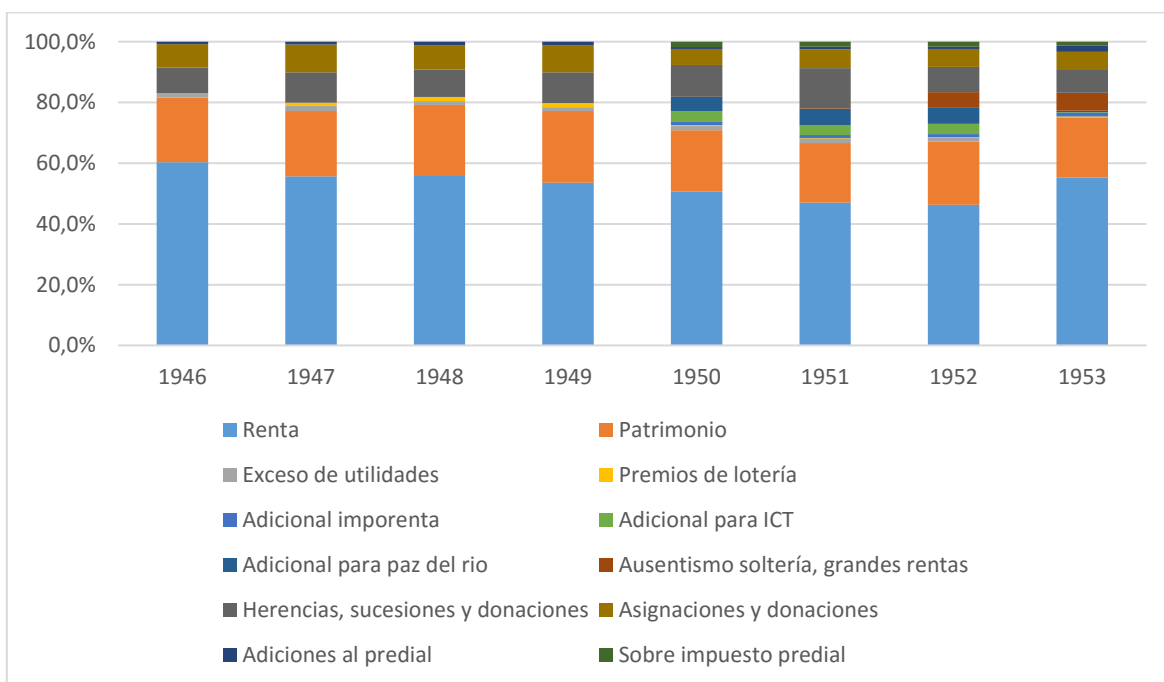
Tabla 1. Impuestos recaudados por la DIN 1946-1953 (Miles de pesos)

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953
TOTAL IMPUESTOS	103234	151680	165990	193143	264187	321468	343523	456226
IMPUESTOS DIRECTOS	65410	97188	104263	132594	175577	228504	261101	361435
SOBRE RENTA Y COMPLEMENTARIOS	54341	77686	85293	105812	143861	178626	217657	300729
renta	39487	54168	58201	70978	89075	107387	121013	199711
Patrimonio	13911	20834	24309	31312	35299	44858	54348	71727
20% al exceso de utilidades	943	1684	1327	1648	2471	3152	3028	324
10% adicional premios de lotería		1000	1456	1874	436	520	648	755
1% adicional imporenta					2324	2373	2778	3980
2,5% adicional para ICT					5775	7511	8746	780
2,5% adicional para paz del rio					8471	12166	14142	2117
Ausentismo soltería, grandes rentas					10	659	12954	21335
SOBRE LA PROPIEDAD	11069	19502	18970	26782	31716	49878	43444	60706
Herencias, sucesiones y donaciones	5535	9751	9485	13391	18237	30015	21732	28103
20% de asignaciones y donaciones	5007	8854	8320	11876	9350	14213	15557	20588
10% de adiciones al predial	527	897	1165	1515	1120	1804	1903	7219
2% sobre impuesto predial					3009	3846	4252	4796
IMPUESTOS INDIRECTOS	37824	54492	61727	60549	88610	92964	82422	94791
SOBRE PRODUCCIÓN Y CONSUMO	25817	38221	42205	42185	49681	35175	40742	48389
Consumo de fósforos y naipes	12908	19111	21102	21093	25093	18089	20804	25216
Consumo de gasolina	2754	2861	3337	3157	3637	3577	3124	3872
Venta de oro físico	8163	15281	17040	16617	17875	8337	13139	16926
Uso de encendedores	1612	698	509	1068	1092	1271	1515	12
Llantas	22	21	23	9	61	22		
Minas de particulares	299	194	143	172	121	1		
Endoso- cesión de acciones S.A.	59	55	51	69				
Consumo de grasas y lubricantes					726	587	512	1005
Consumo de fibras de algodón					1076	3291	1648	1358
SOBRE SERVICIOS	1545	1685	2744	2236	19230	23321	24144	26618
Patentes y marcas	772	843	1372	1118	9649	11660	12072	13309
Fondo de defensa nacional	51	43	35	41				
Primas de seguros	722	799	1337	1077				
Giros al exterior 10% adicional					891	1206	1379	1553
Aparatos telefónicos					406			
Lotería y billetes de rifa					420	391		
Espectáculos					5662	7678	8098	8984
Pro-turismo					2202	2386	2595	2772
GRUPO DE TIMBRE	10462	14586	16778	16128	19699	34468	17536	19784
Papel sellado y timbre nacional	10462	14586	16778	16128	19699	34468	17536	19784

Fuente: Arévalo y Rodríguez, 2001, p. 199.

En el gráfico 1 se pone en evidencia que el impuesto a la renta tenía una participación cercana al 50% sobre el total de rentas directas, la proporción restante se concentraron en impuestos al patrimonio e impuestos a la propiedad.

Gráfico 1. Composición de los impuestos directos en el período 1949-1953



Fuente: Cálculos propios con base en Arévalo y Rodríguez, 2001.

Ya durante el régimen militar de Rojas Pinilla, hacia 1953 se presentó un periodo de crecimiento de las exportaciones, sin embargo, también las importaciones crecieron, teniendo en cuenta lo anterior se presentaron tasas de crecimiento del PIB hasta de 6% entre 1952 y 1954.

Tabla 2 Recaudo total de la DIN 1954-1960 (Miles de pesos)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
TOTAL IMPUESTOS	517396	676496	688434	665238	819806	1026957	1218207
IMPUESTOS DIRECTOS	452264	551149	604401	600576	762313	947227	1111864
SOBRE INGRESOS	420417	505579	551177	559635	723615	887720	1042564
Renta y complementarios	396384	468008	498424	552723	715288	877537	1032175
2,5% Adicional Paz del Río	18504	32198	46992	488	968	914	353
2% sobre premios a la lotería	852	903	1068	1078	1421	1689	2293
10% adicional premios de lotería	4677	4470	4693	5136	5768	7367	7551
0,5% Adicional a renta				210	170	213	192
SOBRE LA PROPIEDAD	31847	45570	53224	40941	38698	59507	69300

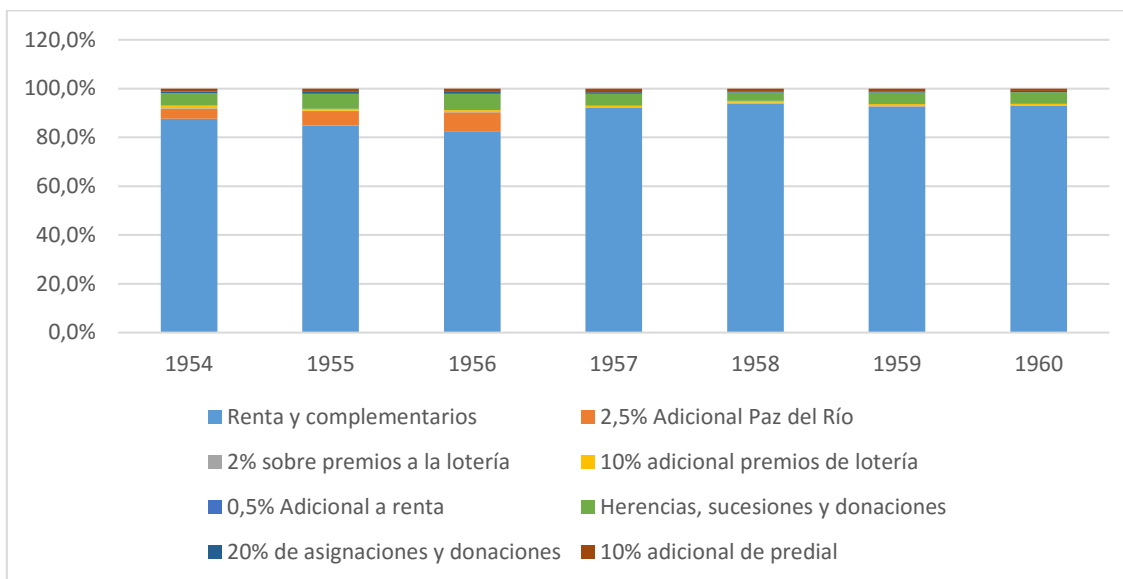
Herencias, sucesiones y donaciones	23312	34053	40272	28233	26912	44695	52372
20% de asignaciones y donaciones	2853	4268	4871	3622	3614	5063	6436
10% adicional de predial	5682	7249	8081	9086	8172	9749	10492
IMPUESTOS INDIRECTOS	65132	125347	84033	64662	57493	79730	106343
SOBRE PRODUCTOS Y CONSUMO	27252	31949	43577	21058	6477	6850	18016
Endoso cesión acciones	962	689	1042	1085	1109	1795	1158
Consumo de grasas y lubricantes }	1910	2121	2019				
Coconsumo de fósforos y naipes	4160	4228	4080	4393	4474	4413	4830
Consumo de gasolina	18342	23241	24212	13860			
Producción de oro	996	689	808	669	614	642	721
Consumo de fibras de algodón	882	981	1032	1051	280		
Botella licores nacionales			10384				11307
SOBRE SERVICIOS	14231	68954	14044	15296	18251	34156	45084
Primas de seguros	1517	2123	2564	3249	2755	3338	5276
Loterías y billetes de rifa	9400	63141	7348	7237	7905	9301	11869
Espectáculos públicos	3160	3437	3853	4472	5355	6734	7826
Pro turismo	154	253	279	338	2236	2480	4557
Concurso hípico 5 y 6						12303	15556
GRUPO DE TIMBRE	23649	24444	26412	28308	32765	38724	43243
Papel sellado y timbre nacional	23649	24444	26412	28308	32765	38724	43243

Fuente: Arévalo y Rodríguez, 2001, p. 227.

Dice (Arévalo, 2001) que una de las principales preocupaciones para el gobierno del general Rojas Pinilla era la baja participación de rentas ordinarias en relación con la producción nacional.

De ahí que, a partir de la reforma de 1953 se incrementara la participación del impuesto a la renta sobre el total de tributación directa, esta participación supera el 80% como se pone en evidencia en el gráfico 2:

Gráfico 2. Composición de los impuestos directos en el período 1954-1960



Fuente: Cálculos propios con base en Arévalo y Rodríguez, 2001.

Como puede observarse en la tabla 2, en la nueva estructura tributaria

“De ésta se han suprimido los impuestos de ausentismo, soltería, grandes rentas, adicional para ICT, así como la disminución en el adicional de renta (que pasó de 1 a 0.5%); en los impuestos a la propiedad se suprime el adicional al predial. En los gravámenes sobre producción y consumo se mantiene las modificaciones que se hicieron en 1950, pero desaparecerán los tributos sobre grasas y lubricantes (1957), fibras de algodón (1959) y consumo de gasolina (1958) que, no obstante, será restablecido siete años más tarde. En el ramo de servicios se mantienen los impuestos a billetes de rifas, espectáculos públicos, primas de seguros, y al final del periodo se crea el del concurso hípico 5 y 6.” (Arévalo, 2001, p. 227).

Según la información anterior y analizando la tabla 2 se puede observar una estructura tributaria más organizada en relación con la existente entre el 46 y el 53 y evidentemente se conserva la continuidad en la tendencia a concentrar los ingresos de la nación sobre los impuestos directos.

Con la llegada del Frente Nacional se aplica una reforma a la estructura impositiva del país y en la tabla 3 se puede identificar un descanso paulatino de la participación de los impuestos directos en el total de los ingresos de la Dirección de Ingresos Nacionales.

“En esta reforma se vuelven a incluir las rentas con destinación específica para vivienda y siderurgia, en este último no solo están los recursos para Acerías Paz del Río sino también un porcentaje para fomento eléctrico. En 1962 desaparecen los recaudos de soltería, 10% de premios de lotería, y en 1967 se crea el impuesto ganadero con el ánimo de auspiciar dicha actividad económica.” (Arévalo, 2001, p. 263).

Observando la tabla 3 se puede notar como varios de los impuestos indirectos que antes hacían parte de la estructura tributaria ya no registran (NR), es en este periodo donde la estructura impositiva recarga los ingresos nacionales sobre estos impuestos.

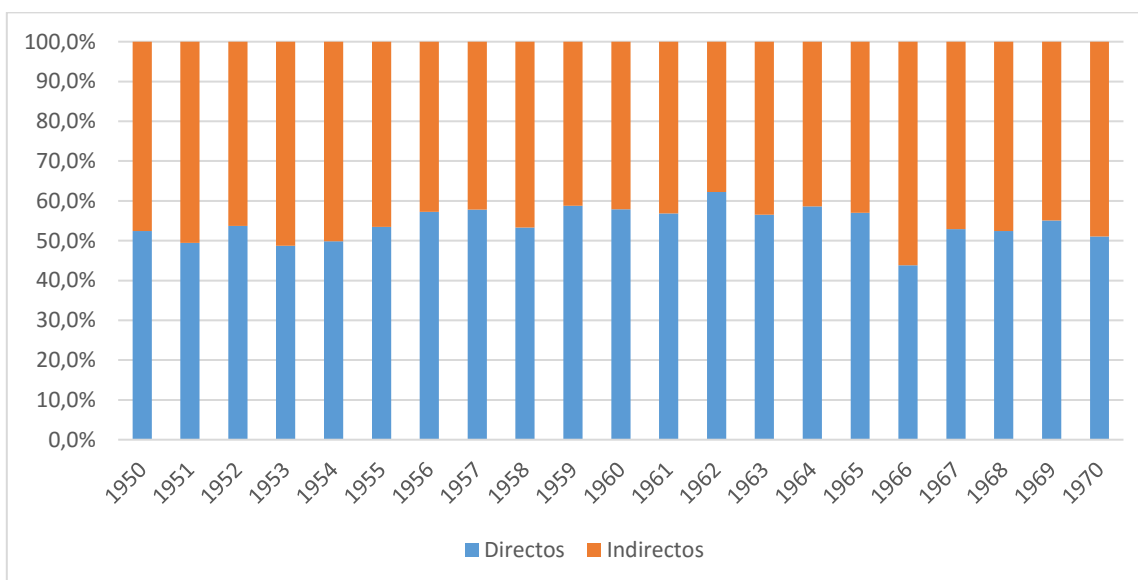
Tabla 3 Evolución del recaudo DIN 1961-1967 (Millones de pesos)

RUBROS	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
TOTAL IMPUESTOS	1294	1387,3	1920,9	2295,3	3120,3	3677,3	5289,5
I. IMPUESTOS DIRECTOS	1142,2	1201	1683,3	2000,8	2370,5	2528,6	3603,2
1.1 SOBRE INGRESOS	1063,8	1114,9	1570,1	1887,1	2246,9	2378,7	3433,1
Renta y complementarios	1042,9	1047,4	1258,4	1759,2	1888,5	2177,2	3154,9
Patrimonio	NR	NR	223,1	NR	215,3	NR	NR
20% al exceso de utilidades	4,2	25,6	28,8	43,2	47,9	46,9	20,5
10% adicional premios de lotería	8,8	37,8	54,5	78,3	87,3	145,2	209,7
1% adicional a la impropria	NR	NR	NR	NR	NR	NR	35,6
2,5% adicional para ICT	1,4	1,5	0,2	0,4	0,3	0	0
2,5% adicional para Paz del Río	0,1	0	0	0	0	0	0,6
Ausentismo, soltería, grandes rentas	1,8	2,6	5,1	6	7,6	9,4	11,8
1.2. SOBRE LA PROPIEDAD	3,1	NR	NR	NR	NR	NR	NR
Herencias, sucesiones y donaciones	0,4	NR	NR	NR	NR	NR	NR
20% de asignaciones y donaciones	1,1	NR	NR	NR	NR	NR	NR
10% adicional al predial	78,4	86,1	113,2	113,7	123,6	149,9	170,1
2% adicional sobre el predial	10,8	12,2	14,6	15	16,6	22,6	24,3
2. IMPUESTOS INDIRECTOS	61,9	72,2	96,6	98,7	107	127,3	145,8
2.1 SOBRE PRODUCCION Y CONSUMO	5,7	1,7	2	NR	NR	NR	NR
Consumo de fósforos y naipes	151,8	186,3	237,6	294,5	479,8	1148,7	1686,3
Consumo de Gasolina	25,3		9,555	11,3	449,6	746,5	1181,1
Venta oro físico	17,8	9,5	24,8	11,3	1,4	0,3	0,8
Uso de encendedores	NR	NR	NR	NR	55,6	64,3	2
Llantas	NR	NR	NR	NR	NR	NR	581,5
Minas de particulares	NR	NR	NR	NR	392,6	681,9	603,8
Endoso - cesión acciones S.A.	0,1	NR	NR	NR	NR	NR	NR
Consumo de grasas y lubricantes	5,1	NR	NR	NR	NR	NR	NR
Consumo de fibras de algodón	2,3	NR	NR	NR	NR	NR	NR
2.2 SOBRE SERVICIOS	38,2	36,2	43,9	56,1	65,5	79,9	86,9
Patentes y marcas	75,5	6,4	7,9	8,9	10	12,1	12,1
Fondo de defensa nacional	0	NR	NR	0	0	0	0
Primas de seguros	NR	NR	NR	NR	NR	NR	7
Giros al exterior 10% adicional	12,7	11,7	13,6	16,2	19,9	25	28,7
Aparatos telefónicos	NR	4,8	6,2	10,1	9,7	14,3	13,3
Loterías y billetes de rifa	13,9	13,3	16,2	20,9	25,9	22,5	25,8
Espectáculos	5,4	NR	NR	NR	NR	NR	NR
Pro-turismo	0,7	NR	NR	NR	NR	NR	NR
2.3 GRUPO DE TIMBRE							
Papel sellado y timbre nacional	88,3	140,6	168,9	227,1	234,7	328,3	411,3

Fuente: Arévalo y Rodríguez, 2001, p. 265

En el gráfico 3 se muestra el balance en relación con la composición entre impuestos directos e indirectos, la evidencia muestra que en este punto no se registran cambios significativos, a lo largo del período se reconoce un predominio de la tributación directa sobre la indirecta:

Gráfico 3. Composición entre impuestos directos e indirectos (1950-1970)



Fuente: Banco de la República, 1998.

2.1. Las bases discursivas de la reforma fiscal de Rojas

Rojas Pinilla tuvo una formación conservadora, fue criado en el seno de un hogar tradicional donde se encontraban arraigadas las creencias católicas, apostólicas y romanas; su estadía en los Estados Unidos le impuso un gran interés por la historia y la política de este país, un modelo de reforma agraria formulado allí, hizo que Rojas quisiera implementar este modelo para Colombia en algún momento. “De la primera le interesó el proceso de conformación de la estructura agraria y como presidente quiso trasladar a Colombia el modelo de las granjerías de colonización e inmigración en respuesta al problema agrario; postulado que no abandonó en la oposición años después.” (Ayala, 2001, p. 205).

Se puede decir que la dictadura de Rojas tuvo una influencia nacionalista, esto debido a cuando estuvo visitando Alemania en la década de los 30, como parte de una comisión militar. Incluso se puede decir que su discurso alcanza a tener influencias del Nazismo de

Hitler: “En los años 30, Rojas viaja a Alemania como miembro de una comisión del gobierno de la Revolución en Marcha" para comprar en ese país maquinaria destinada a la fabricación de cartuchos en Bogotá y terminar así con la importación. La Alemania nazi debió influir grandemente en el joven militar, puesto que era el período de ascenso del fascismo, de grandes manifestaciones en apoyo de Hitler y de acelerada preparación para la guerra.” (Ayala, 1991, p.206).

El viaje, junto con las condiciones que tenía el país para entonces que siguiendo a (Valencia, 2014) estaba marcado por el totalitarismo característico del gobierno de Laureano Gómez quien promovió una Asamblea Constituyente, cerró el Congreso, declaró el Estado de sitio y no mantuvo garantías para la oposición, serían la clave para que Rojas sentara su posición en contra de las exenciones de las que gozaban algunos grupos de poder:

“Según el gobierno, la equidad era un objetivo de la reforma y ésta buscaba que las cargas impositivas correspondieran al capital empleado, al trabajo y al esfuerzo individual, de modo que se acabaran los privilegios. Rojas Pinilla aducía que las exenciones desvirtuaban la generalidad del tributo, fomentaban la lucha de clases y evitaban que la justicia social primara sobre la justicia tributaria” (Villaveces, 1953, p. 7).

Por la época se afirmaba que el gobierno de Rojas era de corte bonapartista, que basaba sus discursos militares de forma revolucionaria e igualitaria, tal cual como la estrategia aplicada en la independencia lograda por Napoleón en oposición a la corona; es por esta razón que su gobierno tuvo roces con las altas esferas sociales que le acusaban de doble tributación debido a que con su reforma buscaba gravar la renta y también los dividendos, de esta manera

[...] Rojas en su investidura bonapartista tendría que realizar las siguientes tareas: 1. La pacificación del país; 2. Regulación del antagonismo social de la sociedad capitalista -la contradicción entre capital y trabajo; 3. Reconciliación de las clases dominantes "por encima de los partidos políticos"; 4. Sometimiento del movimiento guerrillero en el campo; 5. Aplastar el auge revolucionario en los centros urbanos radicalizados a raíz de la violencia oficial. Es a partir de estos fines impuestos por las condiciones históricas del momento que se va conformando el pensamiento político de

Rojas siempre saturado de un espíritu conciliador aún en el período de mayor radicalización de su movimiento. (Ayala, 1991, p.211)

Finalmente se puede decir que el discurso de Rojas para efectuar su reforma tributaria básicamente se fundamentaba en su formación católica y en la trayectoria de su carrera militar, sus viajes a Estados Unidos y Alemania hicieron más fuertes sus creencias y el hecho de ser conocedor de la historia le hizo ser un buen orador y por esta razón gozaba de popularidad política en la época.

2.2. Procesos de reforma fiscal en los primeros años del Frente Nacional

El establecimiento del Frente Nacional en 1958 se logró también por vías populares, basándose en el discurso de democracia para derrocar la dictadura de Rojas Pinilla, es decir, lo que buscaba el Frente Nacional era dar participación al pueblo y hacer que éste creyera que se iba acabar la violencia y prevalecería la igualdad de clases; claramente detrás de esto había intereses de los dirigentes de los partidos políticos y necesitaban demostrarle al pueblo que la estructura bipartidista era legítima y coherente.

“Como resultado del acuerdo del Frente Nacional en 1958, los dirigentes de los partidos persiguieron tres objetivos principales en la arena electoral: generar apoyo popular para el acuerdo del frente Nacional, desactivar el prolongado conflicto interpartidista e impedir que movimientos alternativos populistas y revolucionarios obtuvieran apoyo” (Hartlyn, 1993, p. 195).

Esto era básicamente lo que buscaban los dirigentes del Frente Nacional para consolidarse en el poder y de esta manera iniciar con las reformas.

La reforma tributaria importante después de que se consolida el Frente Nacional se da en el año 1960 con la expedición de la ley 81, esta reforma se basa en criterios económicos y modifica considerablemente el impuesto nacional sobre la renta con el fin de fortalecer la producción y de esta manera hacer que aumenten las exportaciones para nivelar la balanza de pagos, básicamente la reforma pretendía “[...] dirigir la tributación en forma que sirviera de incentivo a la producción nacional, especialmente en renglones que disminuyeran las

importaciones o aumentaran las exportaciones para fortalecer la decaída balanza de pagos” (ESAP. 1962, p. 118).

Lo que se buscaba con esta reforma era proteger al sector industrial y por esa razón es que se presentaron algunas exenciones, de esta manera empezaron a surgir algunos monopolios, lo que originó un aumento en los precios al consumidor, situación que al contrario de la dictadura de Rojas afectaba negativamente al ciudadano del común: “Para el gobierno de Alberto Lleras, la protección a la industria nacional, que algunas veces llegaba incluso a prohibir la importación de mercancías, favorecía el desarrollo de los monopolios y propiciaba el aumento de los precios.” (Rodríguez, 1996, p. 222)

Otra situación que consideraba idónea Hernando Agudelo Villa, primer ministro de Hacienda del Gobierno de responsabilidad compartida de los partidos liberal y conservador, era la de fomentar una política de desarrollo económico que contaba con la asesoría de la CEPAL, esta política de desarrollo tenía al sector agrario como prioridad para incrementar su producción y de esta manera fomentar la industria, aumentar la producción y disminuir las importaciones. Para esto “en esta perspectiva se inclinaba por que el radio de acción del Gobierno en materia económica fuera más amplio, más intervencionista y no esperar que la acción de las fuerzas del mercado condujeran a la sociedad a un mayor bienestar.” (Arévalo y Rodríguez, 2001, p. 249)

A pesar de que dentro de los propósitos de estas políticas del Frente Nacional se encontraban el de fortalecer el sector agrícola y equilibrar la balanza de pagos, esto no se logra de la manera que hubieran querido sus dirigentes, se notan unos cambios críticos importantes durante la época de consolidación de las políticas del régimen; “Durante todo el período del Frente Nacional Colombia experimentó cambios económicos, sociales y demográficos profundos, se convirtió en un país considerablemente más joven y urbano, con movimientos significativos en la fuerza de trabajo de la agricultura hacia los servicios, y en menor proporción, hacia la industria.” (Hartlyn, 1993, p. 144).

3. CONTRASTE ENTRE RESULTADOS FISCALES Y REGÍMENES POLÍTICOS

En este capítulo se propone mediante un análisis cualitativo verificar si las políticas de reforma tributaria aplicadas por el Frente Nacional fueron beneficiosas para la economía del país, o si por el contrario, fueron una fuente de inestabilidad y de alteración de los resultados que se estaban presentando en la época de la dictadura de Rojas Pinilla.

Los resultados económicos durante la dictadura de Rojas Pinilla como se puede observar en la tabla 4 presentaban un aumento en las exportaciones pero también se presentaron incrementos en el nivel de importaciones, también se pueden observar variaciones positivas importantes del PIB para los primeros años. Esto fue ocasionado por el fenómeno de la bonanza cafetera, situación que incrementó las exportaciones pero de una u otra forma también se vio beneficiado el fisco colombiano por el incremento en el recaudo del impuesto de aduanas al decretarse la libertad de importación. En general la información de la tabla refleja que durante el régimen militar la economía del país experimenta algunos cambios críticos pero se pueden también encontrar resultados óptimos.

Tabla 4 Indicadores económicos 1953-1960

Indicadores Económicos 1953 - 1960				
Año	Inflación %	Balance Fiscal	Variación PIB	Balanza Externa
1953	6.79	-0,17	6.08	58.8
1954	4.41	0.06	6.92	-2,7
1955	2.44	-2,93	3.91	-72,6
1956	7.51	-1,23	4.06	-105,6
1957	19.1	0.49	2.23	28.5
1958	8.34	0.63	2.46	60.8
1959	7.98	0.64	7.23	57.4
1960	7.00	0.43	4.27	-54,0

Fuente: Arévalo y Rodríguez, 2001, p. 225.

Durante la época de la dictadura, como se había dicho anteriormente se experimenta un cambio importante en cuanto a estructura tributaria, la participación de los impuestos directos en el ingreso nacional aumenta claramente para esta época, lo cual indica que el ciudadano del común se vio menos afectado para la época y la carga se inclinó un poco más a los grandes terratenientes y capitalistas. En la tabla 5 se puede observar la participación porcentual en los años previos y álgidos de la dictadura.

Si se tiene en cuenta que este tipo de estructura tributaria es de carácter progresivo, se puede decir que a pesar de algunos inconvenientes sociales y políticos presentados en la época, la reforma en sí misma estaba favoreciendo al ciudadano más pobre y afectando más a los grandes capitalistas, sería como el deber ser de los impuestos; además de que la reforma si logró en parte lo que se estaba buscando.

Tabla 5 Participación porcentual de los ingresos del gobierno en el PIB 1950-1960

Participación Porcentual de los Ingresos del Gobierno en el PIB 1950 - 1960			
Año	Rentas Ordinarias	Impuestos Directos	Impuestos Indirectos
1950	6.29	2.85	2.59
1951	7.48	3.24	3.32
1952	7.29	3.39	2.93
1953	7.85	3.18	3.34
1954	8.17	3.55	3.57
1955	8.54	4.20	3.65
1956	7.66	4.11	3.07
1957	6.89	3.37	2.46
1958	7.91	3.69	3.23
1959	8.16	4.04	2.83
1960	8.07	8.07	3.09

Fuente: Arévalo y Rodríguez, 2001, p. 226.

Con la llegada del Frente Nacional y la reforma hecha en 1960 se presentan algunos cambios considerables en materia fiscal como por ejemplo el otorgamiento de algunas exenciones

para promover la producción, esta situación hace que la estructura tributaria del país sea totalmente diferente a la que se tenía. Lo anterior como producto de la estructura del régimen que en palabras de Hartlyn (1993): "...se estableció por las acciones de los líderes políticos, con el apoyo activo de muchos de los grupos económicamente dominantes [...] el apoyo de estos grupos continuó siendo crítico para el éxito del Frente Nacional y del de subsiguientes gobiernos de coalición y dependía de factores como el acceso favorable al régimen, la orientación general de sus políticas y su capacidad y voluntad para mantener el orden" (p. 109).

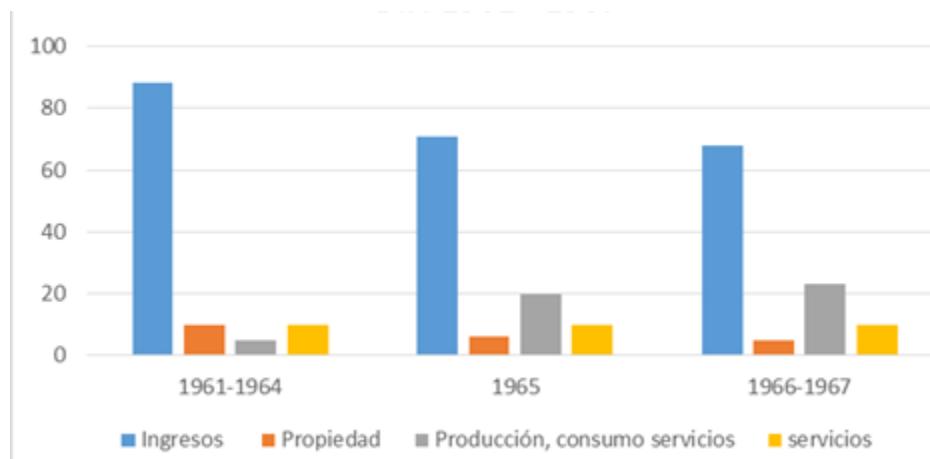
Por ejemplo, si se observa nuevamente la tabla 3, se puede evidenciar que los impuestos que afectan a la propiedad no están presentes, y si se contrasta con la tabla 2 se puede ver el cambio que tuvo la estructura tributaria para la primera década del Frente Nacional; claramente esta comparación deja entrever que la participación de los impuestos directos es menor en el ingreso nacional contrastándolo con el periodo de la dictadura de Rojas. Este hecho puede ser explicado dentro de la teoría neoinstitucionalista según la cual: "...la manera en que los políticos y el gobierno interpretan las preferencias de los individuos no coinciden con las demandas y objetivos de la sociedad, sino con los intereses de los grupos de presión" (Ayala, 1999, p. 96).

De esta forma mientras que el totalitarismo fue la regla durante el gobierno de Rojas y el proceso de reforma fiscal respondió al conjunto de ideas del general sin la mediación de fuertes procesos de negociación, durante el Frente Nacional el poder de los grupos de presión fue más evidente y forzó procesos de negociación complejos que modificaron la estructura de las rentas del Estado.

Así, además de ser naturalmente regresiva la reforma tributaria del Frente, ésta no consiguió lo que estaba buscando, es decir, fueron totalmente contrarios los resultados a lo que se esperaba y generó que la participación de los impuestos directos disminuyera. En el gráfico 1 se puede observar como la participación de los impuestos se reduce en 20% en los primeros 7 años después de la reforma. "La reforma de 1960 tuvo profundas implicaciones sobre la estructura tributaria. Es a partir de ésta que el gobierno empieza a ceder ante las presiones de grupos de interés para que les fuesen otorgados beneficios tributarios y exenciones. Sin embargo, este tipo de beneficios, en especial a las industrias básicas, no parece haber tenido

los resultados esperados en términos de crecimiento y desarrollo de la industria nacional.”
(González y Calderón, 2002, p. 28)

Gráfico 4. Composición porcentual del recaudo DIN (1961-1967)



Fuente: Arévalo y Rodríguez, 2001, p. 265.

3.1. El discurso del Frente Nacional

El discurso utilizado por el Frente Nacional para lograr consolidarse naturalmente se basaba en diluir las reformas aplicadas por el General Rojas durante su dictadura, es decir, la idea era que el pueblo se convenciera de que las políticas de Rojas eran inadecuadas para el país y que por esa razón es que se había generado esa ola de violencia durante su mandato.

“Los dirigentes de los partidos se propusieron conservar el apoyo popular para el Frente Nacional, terminar la violencia potencialmente revolucionaria y buscar la despolitización para prevenir nuevas explosiones de violencia partidista. Su forma tradicional de movilizar el apoyo de masas por medio de exhortaciones sectarias se moderó necesariamente, debido al acuerdo del Frente Nacional y al horror que les produjo La Violencia” (Hartlyn, 1993, p. 191).

Básicamente el Frente Nacional se erige como una barrera para contrarrestar las masas populistas como las que seguían a Jorge Eliecer Gaitán y Gustavo Rojas Pinilla, ese básicamente era su discurso, pero en sí, en los primeros años del régimen se ve como varios

grupos populares sociales se oponen a las reformas aplicadas y generan esa discordia que los mismos dirigentes no querían que se presentara; el Frente Nacional empieza a ceder ante las élites y empieza a otorgar beneficios a los capitalistas industriales, basándose en el modelo de la economía del desarrollo:

“El establecimiento del Frente Nacional fue posibilitado por el apoyo activo de industriales, banqueros y comerciantes, quienes a través de sus grupos de presión ayudaron a organizar una huelga nacional que paralizó el país y precipitó la crisis final que condujo al derrocamiento de Rojas” (Hartlyn, 1993, p.109).

Aunque posteriormente se hace notar más el proceso de reforma y durante el primer gobierno logran acelerar dichas reformas y logran eliminar estos grupos que hacían oposición a sus políticas. “Las reformas realizadas sufrieron tropiezos por la resistencia de ciertos sectores sociales a ceder sus privilegios pero éstas se aceleraron después de 1961, cuando la Alianza para el Progreso, promovida por la administración Kennedy dio impulsos renovados al proceso. El discurso de las reformas sociales y la eliminación del sectarismo y la confrontación política hicieron que las masas populares le dieran su apoyo al Frente Nacional.” (Giraldo, 1994, p. 209).

Por ejemplo, el presidente Alberto Lleras gozaba de buenas relaciones internacionales al ser secretario general de la OEA en 1960, esto hacía que al regresar de sus viajes a los Estados Unidos su discurso se fortaleciera ante el pueblo, añadiéndole sus amplios conocimientos en periodismo y estadística lo hacían ver como un hombre sabio, respetable y convincente. En definitiva:

“El Frente Nacional fue concebido para [...] pacificar el país, destrozado por el sectarismo. Para restaurar la economía, arrasada por la ineptitud y la deshonestidad de la administración. [...] Para que la clase dirigente nacional se dedicara por diez y seis años a realizar un gigantesco esfuerzo de progreso y de justicia, sin despedazarse entre sí. Para que los partidos se convirtieran en instrumentos de acción democrática y dejaran de ser armas de destrucción.” (Banco de La República, 2007, p. 1)

El presidente Guillermo León Valencia basaba su discurso en temas de guerra y paz, el mandatario del partido conservador ostentaba una imagen de hombre de mano firme y con

las capacidades para lograr el orden social, basaba sus discursos políticos en estos temas debido a que siempre estuvo en total oposición a Rojas y de cierta manera puso algunas trabas a la formación del Frente Nacional.

“Pero Valencia no contó con la aprobación de Laureano Gómez, ni con el visto bueno de los gremios económicos, los cuales no se sentían representados en él, y en las reuniones que sostuvieron con Valencia notaron que no tenía claro el verdadero contenido del Frente Nacional. Mientras que para Valencia era un acuerdo burocrático entre los dos partidos tradicionales, para los gremios era la posibilidad de concretar un proyecto de paz que permitiera el normal desarrollo de los negocios.” (Giraldo, 1994, p. 211).

En general se puede decir que el discurso utilizado por el Frente Nacional era el de proponer un cambio significativo, tanto social, como político y económico; es por esa razón que se basaba en resaltar las dimensiones negativas del gobierno de Rojas Pinilla, de esta manera el pueblo termina convenciéndose de estos ideales y permite por vías democráticas la consolidación de este régimen.

3.2. Neoinstitucionalismo y contraste de reformas fiscales

Teniendo en cuenta que la teoría del neoinstitucionalismo se basa en que el gobierno por medio de las instituciones debe intervenir en los mercados cuando éstos no funcionan de la manera adecuada, como se explica.

“Ante las imperfecciones de los mercados, como institución, surge la necesidad de contar con Instituciones que permitan regular, complementar o sustituir a éstos. Para ello contar con un marco institucional adecuado es de especial relevancia, pues entre mejores sean las normas, leyes, reglas formales e informales, así como las organizaciones relacionadas con las actividades humanas, menor será el costo de transacción y se podrán obtener mejores resultados en las actividades económicas.” (Jiménez, 2009, p. 69)

Ambas reformas, tanto la aplicada en la época de la dictadura de Rojas Pinilla tanto como la del Frente Nacional, tenían este fin, el de intervenir en los mercados por medio de impuestos, independientemente de a que grupos se querían favorecer.

En la dictadura se podría definir la reforma fiscal como una forma de promover beneficios al ciudadano restándole beneficios a los grupos de poder de la época, según lo estudiado anteriormente en este trabajo se puede considerar como una reforma fiscal de carácter progresivo, por la mayor incidencia del impuesto a la renta; en el Frente Nacional se puede observar también como la intervención es de carácter regresivo, ya que la participación del impuesto directo es menor, esto indica que la reforma del régimen empezó a ceder ante los grupos de poder y de esta manera empezó a otorgarles ciertos beneficios.

De esta manera el contraste más evidente entre las dos reformas es que la primera fue de carácter progresivo y la segunda avanza progresivamente hacia la reducción de la participación del impuesto a la renta, en consecuencia, fue más favorable en ese proceso el dominio de la dictadura ya que:

“Los impuestos progresivos reducen el agobio sobre personas de ingresos menores, ya que ellos pagan un menor porcentaje sobre sus ganancias. Esto puede ser visto como algo bueno en sí mismo o puede ser hecho por razones pragmáticas, ya que requiere menores registros y complejidad para personas con menores negocios.” (Enciclopedia Financiera, 2011, p. 1)

Teniendo en cuenta lo anteriormente dicho, lógicamente la reforma fiscal de Gustavo Rojas Pinilla fue favorable para los de menos ingresos. En contraste durante el Frente Nacional, la reforma empezó a tener un carácter regresivo en donde los impuestos directos empezaron a tener menos participación y los impuestos al consumo aumentaron en porcentajes y cantidad, esto fue desequilibrando la balanza hacia el lado de los grandes capitalistas afectando al ciudadano del común. Esto no quiere decir que en los procesos de reforma fiscal el totalitarismo sea la respuesta, lo que implica es que la compleja condición de negociación que caracterizó al Frente Nacional redundó en procesos de reforma que respondieron a la acción de los grupos de presión.

4. CONCLUSIONES

Para poder hablar de las reformas fiscales en Colombia aplicadas durante el siglo XX es necesario entender que la reforma del general Rojas Pinilla fue la que de cierta manera siguió un orden progresivo a la hora del recaudo representado en el aumento de la participación del impuesto a la renta, este cambio se atribuye al mayor margen de acción que tenía el general en el marco de la dictadura.

Por su parte, la reforma aplicada por el Frente Nacional estaba enfocada en promover la productividad nacional, situación que no se cataloga como negativa; sin embargo, tuvo una desviación estructural y dejó entrever ciertos beneficios tributarios a determinados grupos que tenían el poder económico, tal vez bajo la presión de estos mismos grupos el gobierno empezó a ceder con el fin de legitimar el consenso político alcanzado.

La dictadura de Rojas, a pesar de haber estado marcada por el totalitarismo logra generar sentimientos de identidad nacional y se caracteriza por un amplio apoyo popular, hecho que pudo asociarse al proceso de reforma estudiado en el presente trabajo. Sin embargo, la represión característica de este tipo de régimen crea las condiciones para la búsqueda de un orden político concertado con un consenso de élites más amplio.

Se podría decir que a partir de ese momento, con la caída de la dictadura de Rojas, la estructura política del país entra en procesos de negociación complejos que si bien garantizan estabilidad macroeconómica no corrigen los problemas de desigualdad sino que por el contrario los refuerzan con procesos de reforma fiscal de naturaleza regresiva.

5. BIBLIOGRAFIA

Acemoglu, D., & Robinson, J (2009). *Economic origins of dictatorship and democracy*. New York: Cambridge.

Arévalo, D. (1997, Diciembre). Misiones Económicas internacionales en Colombia 1930 - 1960. *Historia Crítica*. 14, 7-24. Recuperado de <https://historiacritica.uniandes.edu.co/view.php/462/index.php?id=462>

Arévalo, D y Rodríguez, Ó. (2001). *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia*. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.

Ayala, C. (1991). *Discurso de la conciliación. Análisis cuantitativo de las intervenciones de Gustavo Rojas Pinilla entre 1952 y 1959 “Anuario Colombiano de Historia Social y de la cultura, 18-19”*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/35911>

Ayala, J. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Banco de La República. (2007). *Alberto Lleras Camargo, Un estadista para la Colombia del siglo XX*. Banco de La República. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/exhibiciones/lleras/politico.htm>

Enciclopedia Financiera. (2011, Enero). Impuestos progresivos vs regresivos *Enciclopedia Financiera*. Recuperado de <http://www.encyclopediainanciera.com/fiscalidad/impuestos/impuestosprogresivosvsregresivos.htm>

Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. (1962). *La reforma Tributaria de 1960*. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública.

Ghosh, Y. (2007). *Macroeconomía y políticas de crecimiento*. Nueva York, Naciones Unidas DAES. Recuperado de https://esa.un.org/techcoop/documents/macrobckground_spanish.pdf

Giraldo, C. (1994). *Estado y hacienda pública en Colombia 1934 – 1990*. Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores.

González, F y Calderón, V. (2002). *Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (I)*. Bogotá, D. C. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/Las%20reformas%20tributarias%20en%20Colombia%20durante%20el%20siglo%20XX%20\(I\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/Las%20reformas%20tributarias%20en%20Colombia%20durante%20el%20siglo%20XX%20(I).pdf)

Grajales, J. (2014). Gustavo Rojas Pinilla: dictadura o presidencia: la hegemonía conservadora en contravía de la lucha popular. *Revista de ciencias sociales*, 14 (2), pp. 537-550.

Hartlyn, J. (1993). *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Tercer Mundo Editores – Ediciones Uniandes.

Jiménez, R. (2009). *Análisis del proceso de formulación de políticas para la reforma del sector eléctrico y su potencial incidencia en el marco institucional y la producción con fuentes renovables*", Edición electrónica gratuita. Recuperado de www.eumed.net/tesis/2009/rjg/

Lebret, L. (1958). *Misión de economía y humanismo, estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia*. Bogotá D.C.: Comité Nacional de planeación.

Naciones Unidas (2013). *Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo*. Nueva York, Naciones Unidas. Recuperado de http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN_Model_2011_UpdateSp.pdf

Ocampo, J. (s.f.) *Gran Enciclopedia de Colombia del Círculo de Lectores, tomo de biografías, Rojas Pinilla, Gustavo*. Bogotá D.C.: Banco de La República Actividad Cultural. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/biografias/rojagust2.htm>

Robinson, J y Urrutia, M. (2007). *Economía colombiana del siglo XX, Un análisis cuantitativo*. Bogotá D.C.: Fondo de Cultura Económica.

Rodriguez, O. (1996, Enero). Nuevas perspectivas en historiografía fiscal. *Cuadernos de economía* 15, 209 – 230. Recuperado de <http://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/13620>

Tijerina, E. (2008). *El neoinstitucionalismo de Douglass C. North: una exposición crítica*. Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperado de <http://www.laisumedu.org/desin/fronteras/Tijerina.pdf>

Urrutia, M. (2007). *Economía colombiana en el siglo XX*. Fondo de Cultura Económica: Colombia.

Valencia, G & Ardila, D. (2006, Abril). Costos de transacción, un hallazgo no tan reciente. Aproximaciones a la teoría de los costos de circulación de Karl Marx. *Ecos de economía*. 22, 63-92. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/339977092/Dialnet-CostosDeTransaccionUnHallazgoNoTanRecienteAproxima-4021164-pdf>

Villaveces, Carlos (1953). *Política fiscal y reforma tributaria*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.