

Reformas tributarias en Colombia 1990-2020 y su papel en la configuración de la crisis fiscal del Estado

Gómez Celis, John Freddy

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gómez Celis, J. F. (2021). Reformas tributarias en Colombia 1990-2020 y su papel en la configuración de la crisis fiscal del Estado. *Revista Kavilando*, 13(2), 227-244. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-96131-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Reformas tributarias en Colombia 1990-2020 y su papel en la configuración de la crisis fiscal del Estado

Tax Reforms in Colombia 1990-2020 and their Role in Shaping the Fiscal Crisis of the State

Gómez Celis, John Freddy

John Freddy Gómez Celis
john_gomezc@cun.edu.co
Corporación Unificada Nacional de Educación Superior, Colombia

Revista Kavilando

Grupo de Investigación para la Transformación Social Kavilando, Colombia
ISSN: 2027-2391
ISSN-e: 2344-7125
Periodicidad: Semestral
vol. 13, núm. 2, 2021
revistakavilando@gmail.com

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/377/3773182003/>

Nuestra revista y contenidos editoriales cuentan con acceso abierto y se rigen bajo la licencia Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

Resumen: Las reformas tributarias implementadas en los últimos 30 años en Colombia han configurado un Estado subordinado a las directrices del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial del Comercio, entre otras instituciones. Estas reformas tienen como característica una dinámica resarcitoria más que estructural, partiendo de imposiciones tributarias regresivas e indirectas que buscan alcanzar los preceptos del libre mercado. Es necesario observar estos años de reformas tributarias para ver la dinámica de la política fiscal en el país, y postular soluciones estructurales ante la crisis fiscal del Estado, agravada por el Covid-19.

Palabras clave: Reforma tributaria, Política Fiscal, Ingresos tributarios, Regresividad, Política tributaria indirecta, Crisis fiscal, Austeridad.

Abstract: The tax reforms implemented in the last 30 years in Colombia have configured a State subordinated to the guidelines of the World Bank, the International Monetary Fund, the Inter-American Development Bank and the World Trade Organization, among other institutions. These reforms are characterized by a restitutive rather than structural dynamic, based on regressive and indirect tax impositions, which seek to achieve the precepts of the free market. It is necessary to observe these years of tax reforms in order to appreciate the dynamics of fiscal policy in the country, and to postulate structural solutions to the fiscal crisis of the State, which was aggravated by Covid-19.

Keywords: Tax Reform, Fiscal Policy, Tax Revenues, Regressiveness, Indirect Tax Policy, Fiscal Crisis.

INTRODUCCIÓN

La política fiscal, y en particular una de sus herramientas de recaudación de ingresos como son las reformas tributarias, tienen como propósito una dinámica de recolección de recursos económicos con el fin de financiar las necesidades propias del Estado; sin embargo, esta no es la única finalidad, puesto que la política fiscal y en particular las reformas tributarias, pueden contener una dinámica de redistribución del ingreso a partir de la potestad del Estado en la garantía de una justicia fiscal y social.

Como se evidencia en el siguiente apartado, la política fiscal debe tener como propósito una dinámica redistributiva, criticada por la perspectiva dominante, la económica ortodoxa y heterodoxa de la economía neoclásica. Esta redistribución se sustenta en las necesidades de equilibrio en la sociedad y en la mitigación de los posibles conflictos emergentes ante los procesos de libre mercado.

Desde la perspectiva neoclásica, que es el enfoque de la llamada economía estándar, las finanzas públicas constituyen una redistribución de la asignación que el mercado hace de los recursos de la sociedad. En ese sentido las finanzas públicas constituyen una distorsión del mercado, en la medida en que a través de ellas se extraen recursos a los agentes económicos mediante el cobro de impuestos y se reasignan a través del gasto público (Giraldo, 2009, p. 29).

En el análisis de la política fiscal se debe tener la suficiente claridad en que las teorías idealistas y abstractas, como son las teorías económicas clásicas y neoclásicas de la asignación perfecta y asimétrica, la maximización de los beneficios y la competencia perfecta, en la realidad no se cumplen por diferentes relaciones propias de una sociedad abigarrada y dialéctica.

En realidad, son varias las dificultades que surgen. Los mercados pueden ser imperfectamente competitivos, la producción puede estar sujeta a costes decrecientes, los consumidores pueden carecer de información o ser engañados por la propaganda, y así sucesivamente (Musgrave & Musgrave, 1991, p. 52)

Como se observa en el anterior apartado las dinámicas del mercado capitalista son complejas, y una teoría idealizada y reduccionista no puede responder a las necesidades derivadas de las relaciones propias del sistema socioeconómico. Por lo tanto, es necesario contar con una organización que supla las necesidades de la sociedad y las desigualdades derivadas de un sistema económico que parte de la producción social y la acumulación individual, lo cual genera a la postre índices de desigualdad y carencia en la prestación de servicios necesarios para la sobrevivencia de la población.

Por lo anterior, y bajo las necesidades concretas de la sociedad, se hace necesario que el Estado en su poder y potencia cree procesos redistributivos por medio de herramientas como las reformas tributarias. Lo anterior, con el fin de mitigar la desigualdad en la asignación del ingreso por medio de políticas públicas de desarrollo económico enfocadas en las capas más empobrecidas por el sistema y proteja su fin misional de sociabilidad y en el caso colombiano la máxima de la Constitución Política de 1991 como es el Estado Social Democrático de Derecho.

No solo se pueden contemplar las fallas del mercado establecidas por los teóricos económicos clásicos y retomadas parcialmente por los neoclásicos como son la imposibilidad de exclusión y la de consumo no rival; sino, que se debe avanzar en la construcción de una sociedad que responda a una justicia social en la que al buscar la justicia se aplique un rango diferencial a los grandes poseedores con el ideal de materializar una justicia fiscal, la cual acepte la desigualdad manifiesta en la sociedad moderna y pretenda mitigar y eliminar este problema estructural.

LA CONFIGURACIÓN DE LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO EN COLOMBIA

En la década de los años 90 del siglo XX, Colombia vivió una alta transformación en materia económica y política. i) En materia económica, se evidenció la normativización del modelo de desarrollo enfocado en las dinámicas de apertura económica y la modernización del Estado en Colombia¹; y, ii) En materia política, se llevó a cabo un proceso constituyente, derivado de la negociación del Estado con actores insurgentes, con el propósito de consolidar un nuevo pacto social en el que se cerraran las brechas sociales, políticas y económicas generadas por la dinámica de la violencia en el país².

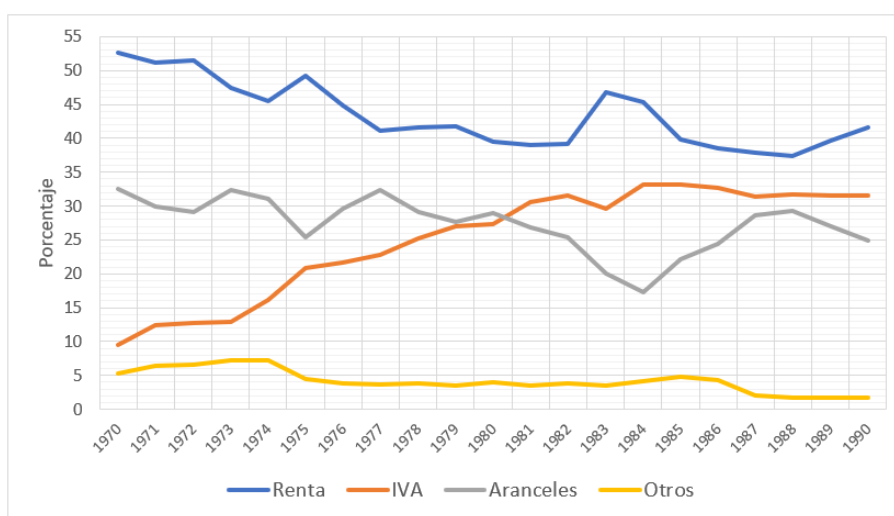
La década de los años 90 del siglo XX ratificó y normativizó un sistema socioeconómico dirigido a la implementación de la teoría neoclásica de corte ortodoxo, la cual se basa en el aumento del papel del mercado en detrimento de los poderes soberanos del Estado y su capacidad redistributiva.

Las transformaciones en la década de los años 90 del siglo XX se concentraron en la liberalización de la economía, la privatización de empresas del Estado, la desregulación económica, la descentralización hacia el mercado y la flexibilización laboral, entre otras dinámicas³ que se anudan y configuran una contradicción ante la constitución más garantista de los derechos civiles en el país.

En los inicios de la década del noventa, se configuraban dos procesos fundamentales para el devenir de la sociedad colombiana: por una parte, se asistía a la promoción de un proceso constitucional que al decir de sus promotores permitiría la democratización del régimen político y la consolidación de la paz; y por la otra, se presentaba, una reestructuración del régimen de acumulación y de la forma Estado. Estos dos procesos, en su unidad contradictoria fueron asumidos con ahínco por la administración de César Gaviria Trujillo (1990-1994). (Jiménez, 2006)

Este proceso contradictorio, entre una constitución garantista y un modelo neoliberal se mantiene y se profundiza al avanzar el tiempo a partir de las necesidades de financiamiento por parte de un Estado cada vez más deficitario. Este proceso de déficit de los ingresos fiscales se debe en parte a la reducción de los ingresos del Estado dada la apertura económica, la cual incide directamente en la reducción de impuestos arancelarios, de impuestos al capital, la desregulación de controles de capitales, y la generación de exenciones y reducciones impositivas a sectores exportadores y de características extractivistas.

En la realidad, los procesos fiscales se habían deteriorado profundamente desde principios de la década de los años 70 del siglo XX, debido, entre otras, a la incorporación de las políticas de promoción de exportaciones y la transición desde un proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones hacia un modelo de desarrollo subordinado a las lógicas del mercado global.



GRÁFICA 1

Ingresos Fiscales en Colombia, como porcentaje de participación total, en el periodo 1970-1990 en Colombia

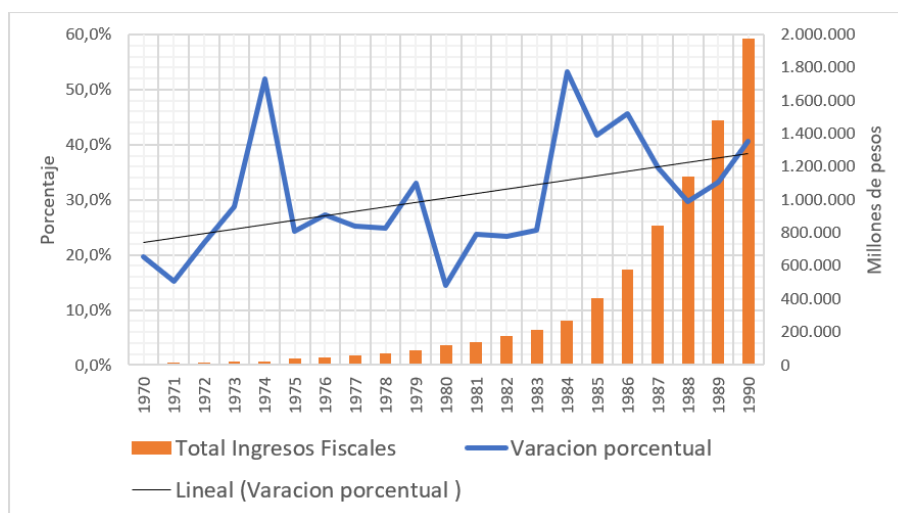
Fuente: Elaborada a partir de datos obtenidos de Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2021)

Las políticas de transición desde un modelo de desarrollo endógeno hacia un modelo de desarrollo subordinado a las relaciones del mercado global, el cual tiene su génesis a principios de la década de los años 70 del siglo XX, pueden ser cotejadas a partir de la gráfica número uno. En esta gráfica, se puede observar el deterioro de la participación total en los ingresos fiscales en el país, tanto del impuesto a la renta el cual pasó de 53% a 42% entre 1970 a 1990 como también del impuesto arancelario, que pasó de 33% a 25% para el mismo periodo.

Esta dinámica evidencia una reducción en las cargas impositivas al gran capital debido a las políticas incorporadas en las dos décadas de estudio. Así mismo, se observa un incremento de un tributo de corte regresivo e indirecto como es el Impuesto a las Ventas, más adelante rebautizado como Impuesto al Valor Agregado (IVA) el cual pasó de 9% a 32% entre 1970 y 1990.

La aportación, como porcentaje de participación en el total de los ingresos fiscales de la nación, del Impuesto a las Ventas y/o Impuesto al Valor Agregado suple las reducciones de los impuestos de renta y aranceles que sumadas se disminuyeron aproximadamente 19 puntos porcentuales de participación, mientras que el impuesto del IVA aumentó 23 puntos porcentuales en el mismo periodo, esto no implica, a la postre, la manutención en tasa de los ingresos fiscales del Estado Colombiano.

Los ingresos fiscales de la nación, como se puede evidenciar en la gráfica número dos, año a año crecieron entre 1970 y 1990 y la variación porcentual aumentó gracias a las relaciones de transferencia de la opresión fiscal desde los impuestos de características directas y progresivas a los impuestos regresivos e indirectos. Esta transferencia de la imposición tributaria conllevará en la práctica a una reducción de los ingresos fiscales dados los límites propios de la demanda efectiva de la sociedad debido a las cargas tributarias generadas por el Impuesto a las Ventas e IVA; y, por ende, del mantenimiento de los ingresos fiscales a mediano y largo plazo.



GRÁFICA 2

Total de los ingresos, Variación porcentual y línea de tendencia de la variación porcentual de los ingresos fiscales en Colombia entre 1970 a 1990

Fuente: realizada a partir de datos obtenidos de Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2021).

A finales de la década de los años 80 del siglo XX, en Colombia se observó un deterioro de la economía, originada por el fin de los pactos de precios de varias mercancías a nivel internacional, en particular el precio del café y la desaceleración del crecimiento de los ingresos fiscales debido a los límites de los impuestos regresivos e indirectos. En este contexto, el presidente César Gaviria llevó a cabo las transformaciones iniciadas en las décadas pasadas, en particular la liberalización, desregulación y financiarización de la economía colombiana.

La administración de César Gaviria, presidente de Colombia entre 1990 y 1994, profundizó las políticas inspiradas en la liberalización de la economía y en la adopción irrestricta de la nueva división internacional del trabajo, lo que impulsó a Colombia a una producción cada vez más arrojada a la industrialización por sustitución de exportaciones. Estas características impusieron al país la producción de materias primas concatenadas con la necesidad del sistema financiero como dinamizador de la demanda, lo que ocasionó un sin número de exenciones, reducciones y deducciones de tributación a estos sectores, lesionando profundamente los ingresos fiscales del Estado colombiano.

Según la OMAL (Observatorio de Multinacionales en América Latina) (2013):

La división internacional del trabajo explica cómo cada país se inserta en la economía mundial y abarca a cuestiones tales como: quiénes son los países que suministran las materias primas, quiénes los que producen los bienes industriales más complejos, cómo se orientan las inversiones y los flujos comerciales internacionales, cuáles son las monedas aceptadas

universalmente como instrumentos de pago. La respuesta a estas cuestiones define la jerarquía de los estados según criterios no estrictamente económicos, sino que integran relaciones de fuerza políticas y militares.

La administración de César Gaviria se encontró con un escenario económico deteriorado debido a una elevada tasa de devaluación de la moneda y por ende a una inflación de grandes magnitudes debido a la política ejercida por su antecesor, el presidente Virgilio Barco (Ocampo, 2015). Gaviria implementó como fuerza contracíclica, ante el fin de las cuotas internacionales de la producción de café, una revaluación programada de la moneda sin evidenciar las consecuencias de dicho proceso para el conjunto de la economía y los ingresos fiscales del Estado.

En palabras de José Antonio Ocampo (1996), las dificultades de la economía colombiana al finalizar la década de los años ochenta y principios de los noventa, y las múltiples medidas arancelarias y de subsidios llevaron a un desplome de la balanza de pagos. Esta dinámica se concatenó con la necesidad nacional e internacional de profundizar las políticas de liberalización como fuente de transición hacia la nueva matriz económica hegemonizada y dinamizada en el mundo por parte del Consenso de Washington.

Estas reformas económico-políticas en Colombia fueron inspiradas directa o indirectamente por el Consenso de Washington, política originada a partir de la crisis de la década perdida en América Latina y dinamizada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, entre otras Instituciones Financieras Internacionales de corte neoclásico ortodoxo. Este grupo de políticas se centró en la estabilización de la economía por medio de la apertura y el desarrollo económico jalonado por las necesidades del mercado global, por encima de las necesidades domésticas.

El Consenso de Washington contenía, entre otras, las siguientes políticas:

- i) la necesidad de un capitalismo financiero como forma de acumulación.
- ii) una producción de orden transnacional y fragmentada, con el fin de extraer una mayor tasa de ganancia y por ende infringir una mayor tasa de explotación laboral.
- iii) transferencia de controles y propiedades públicas hacia el sector privado y dirigidas por el mercado.
- iv) aumento de la opresión fiscal por medio de la reducción del déficit fiscal y la adopción de reformas tributarias regresivas e indirectas, como fuente de atracción de inversión extranjera directa.

Como se observó en este apartado, el germen de la crisis fiscal del Estado tiene como punto de génesis la década de los años 70 del siglo XX; sin embargo, su consolidación y normativización se lleva a cabo en la década de los años 90 del siglo XX a partir de la administración de Cesar Gaviria. Esta normativización generó una conducta social y un habitus de vida que incorpora estas transformaciones en el subconsciente de la población como unas relaciones legales y legítimas subordinando el papel del Estado a las relaciones del mercado.

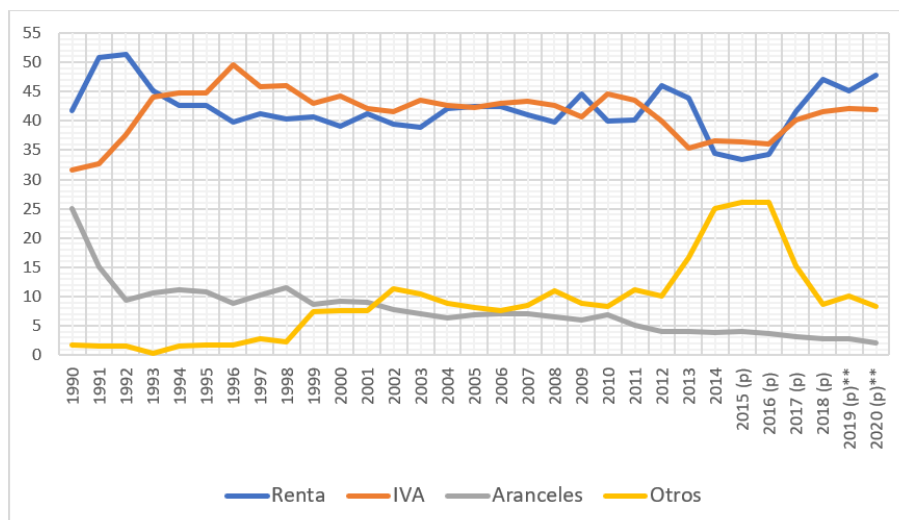
Reformas tributarias y la crisis fiscal del Estado en Colombia 1990-2020

En los últimos 30 años desde 1990 a 2020 se han realizado en Colombia aproximadamente 20 reformas tributarias, cerca de una reforma tributaria cada 18 meses, evidenciando el incremento de la crisis fiscal del Estado desde la promulgación de las políticas de apertura económica y modernización del Estado a principios de la década de los años 90 del siglo XX. (La República, 2021)

El incremento de las reformas tributarias desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, se ajusta a las dinámicas de reducción de los impuestos arancelarios como fuente de apertura económica, la liberalización de los flujos de capital y el incremento sustancial de los impuestos indirectos en particular el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

El ingreso total de la nación derivado del impuesto de los aranceles pasó de ser el 25% en 1990 a tan solo 2% en el 2020, mientras que el IVA pasó de 32% a 42% para el mismo periodo, como se puede evidenciar en

la gráfica número tres. El segmento temporal que analiza la gráfica número tres se complementa con la gráfica número uno en la que se percibe la continuación de las políticas de reducción de los impuestos directos y progresivos, mientras se aumentan y se transfieren las cargas tributarias a los impuestos indirectos y regresivos como es el IVA.



GRÁFICA 3

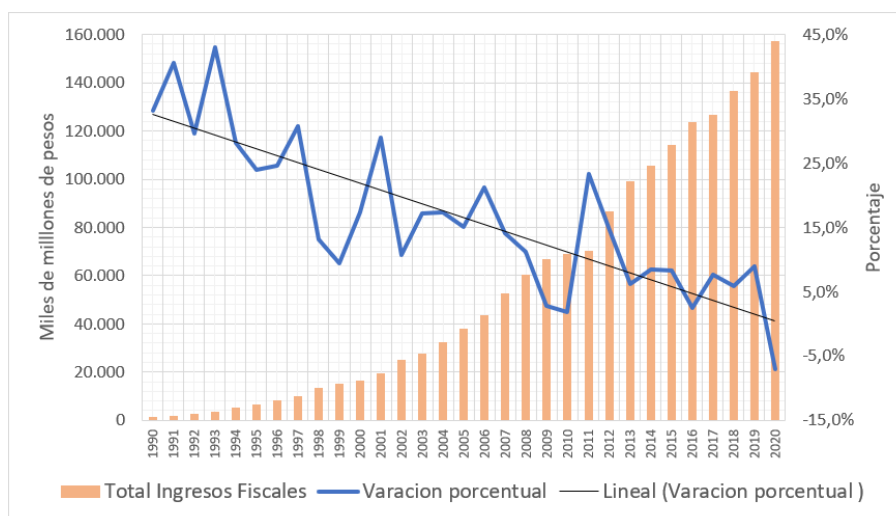
Ingresos Fiscales en Colombia periodo 1990-2017 en Colombia

Fuente: elaborada a partir de datos recolectados de Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2021)

La gráfica número tres da cuenta de la presión fiscal que se dirige a la profundización de los impuestos indirectos y regresivos en contraprestación de la relajación y disminución radical de los impuestos de corte directo y progresivo entre 1990 y 2020, en particular los impuestos que intervienen en las políticas de desarrollo nacional y en la protección de la producción nacional como son los impuestos arancelarios.

El impuesto arancelario no solo tiene una dinámica de recaudo de ingresos, sino que protege la producción nacional ante la desigualdad de la productividad entre las naciones metropolitanas y periféricas. Así mismo, la transferencia de la carga tributaria hacia el incremento de la presión fiscal a la sociedad en su conjunto por medio del IVA conlleva a un límite de recaudación, debido a la presión del impuesto en la demanda efectiva de la sociedad, lo cual incide en el estancamiento y/o reducción del recaudo.

Igualmente, los procesos de liberalización y desregulación de los flujos de capital en Colombia generaron una elusión del pago efectivo de las tasas de tributación a partir de los llamados paraísos fiscales. Esta dinámica está circunscrita a las lógicas del nuevo régimen de acumulación financiarizado, en el que el capital especulativo necesita de un paraíso fiscal para reproducir las tasas de apropiación y evadir la tributación de este tipo de capital ficticio (Gómez, 2018).



GRÁFICA 4

Total de los ingresos, Variación porcentual y línea de tendencia de la variación porcentual de los ingresos fiscales en Colombia entre 1990 a 2019

Fuente: realizada a partir de datos obtenidos de Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2021).

En la gráfica número cuatro se evidencia cómo, si bien el total de los ingresos fiscales de Colombia tienen un crecimiento sostenido, la variación porcentual año tras año entre 1990 y 2020 muestra un decrecimiento agudo pasando de una variación de 33% en 1990 a -7,1% en 2020. Esta reducción de la variación porcentual entre 1990 y 2020 constata los límites de las políticas fiscales de corte neoclásico, que desplaza la opresión fiscal desde el capital hacia la sociedad en conjunto.

El decrecimiento de la variación porcentual entre 1990 y 2020 evidencia la crisis fiscal del Estado generado por las políticas económicas neoclásicas, y en Colombia a partir de su normativización a principios de la década de 1990 en la Constitución Política de 1991. Esta crisis de los ingresos estatales tiene como consecuencia en la realidad material del pueblo colombiano y de la macroeconomía del país, un estancamiento de los gastos e inversión en los presupuestos públicos y el incremento sostenido de la deuda pública del Sector Público No Financiero (SPNF) como sustento ante la debilidad de los ingresos tributarios.

Con el propósito de evidenciar las transformaciones de la política fiscal, en particular la dinámica de opresión fiscal en el país, se va a desarrollar un análisis de las últimas reformas tributarias desarrolladas en Colombia entre 1990 a 2020. Lo anterior, con el propósito de observar la incorporación de las políticas de reducción de los ingresos directos y progresivos, y su transferencia hacia los tributos de corte regresivo e indirecto y su papel en la configuración de la crisis fiscal del Estado.

La administración de Cesar Gaviria entre 1990-1994 se caracterizó por la inclusión de las políticas de liberalización, desregulación económica, privatización de empresas públicas, flexibilización laboral y de sus regímenes previsionales, entre otras políticas neoclásicas, con el propósito de cumplir con los dictámenes de las Instituciones Financieras Internacionales.

Esta inclusión de los preceptos neoclásicos al Estado Colombiano se acompañó con la promulgación de la Constitución Política de 1991, lo que arroja una contradicción implícita en ésta, y es, en primer lugar, una constitución garantista de los derechos; pero, en segundo lugar, es una carta magna subordinada directamente a la estabilidad macroeconómica, lo cual imposibilita en la práctica el primer objetivo.

La primera reforma tributaria de la década de los años 90 del siglo XX es la **Ley 44 de 1990**, que tuvo como finalidad actualizar y unificar el impuesto predial en el país con el fin de fortalecer la dinámica de descentralización y desconcentración iniciada a finales de la década de los años 60 del siglo XX⁴.

Esta ley permitió a los concejos municipales tasar el impuesto predial entre el 1% al 16% del avalúo catastral, esta potestad queda sin ninguna fuerza vinculante real derivado de la baja actualización del catastro en el país y la captura del Estado tanto en el nivel central como en el descentralizado. Esta dinámica condujo a un incremento de las demandas de transferencias de recursos desde la nación hacia los entes descentralizados presionando el ya deteriorado ingreso fiscal del país. (Uribe, 2009)

La Ley 44 de 1990 complementó la descentralización hacia el mercado de los derechos del pueblo colombiano más adelante comprendidos como servicios susceptibles de ser prestados por entes privados.

La segunda ley que contempla reformas en la tributación en Colombia es la **Ley 49 de 1990**. Esta ley pretendió subsanar el declive de los ingresos fiscales debido a la reducción de las tasas tributarias de los impuestos arancelarios en Colombia por medio de la política de saneamiento fiscal (Gonzales & Calderón, 2002).

La Política de saneamiento fiscal integrada en la Ley 49 de 1990, entre otras, fue atada a la compra de bonos de deuda pública como fuente de ingresos del Estado. Esta dinámica generó una demanda de bonos de deuda externa y de bonos de deuda denominados “bonos especiales de saneamiento fiscal” por parte de diversos capitales en fuga, entre ellos varios recursos generados gracias a la economía subterránea y que fueron legalizados e incrementados por esta ley.

Esta política de saneamiento fiscal evidenció: en primer lugar, una política de responsabilidad directa o indirecta del lavado de activos de la economía subterránea; en segundo lugar, el incremento de estos recursos ilícitos a partir del endeudamiento del Estado; en tercer lugar, una reducción del impuesto de renta bajo la exclusión de la tributación de este capital invertido en deuda; y, en cuarto lugar, la incorporación de mayores presiones fiscales a partir de la postergación del déficit fiscal por medio de la emisión de deuda de características ilegítimas.

Así mismo, la Ley 49 de 1990 fortaleció el mercado de capitales acompañando la reforma financiera de la Ley 45 de 1990. La ley 49 de 1990 generó una exención de tributación a los fondos de inversión, de valores y comunes del sistema financiero; de igual forma, excluyó de contribución a los fondos de pensiones y cesantías, y se contempló que la enajenación de acciones en la bolsa de valores no era susceptible a tributación de renta ni de ganancia ocasional (López, 2001).

Se redujo la tasa de tributación correspondiente a dividendos o participaciones de la inversión extranjera paulatinamente pasando de una tasa de 20% en el año 1990 a una tasa del 16% en el año 1996, y se eliminó la doble tributación en el país, lo cual fue atado al incremento del Impuesto a las ventas, el cual pasó del 10% al 12% y su ampliación a sectores estratégicos como telecomunicaciones, hotelería y restaurantes.

Por medio de la Ley 49 de 1990 y su resultado, la Ley Marco de Comercio se redujo las tasas de aranceles desde 16,5% a 7% entre 1990 y 1994. Como se puede observar, la Ley 49 de 1990 amplió el mercado de capitales y garantizó una tasa de utilidades bajo la exención y elusión de tributación, mientras se incrementaba el impuesto a las ventas y se ampliaba el margen gravable de dicho impuesto.

Esta política de reforma tributaria no estaba dirigida en la realidad a fortalecer el fisco nacional sino a la armonización del régimen financiarizado de la economía y el sistema fiscal en el país en el que se evidencia el saneamiento de dineros ilegales, el incremento del endeudamiento público, exención, elusión y reducción de la tributación de gran parte del sector financiero y la protección de la inversión extranjera en contrapartida de la protección a la industria nacional bajo la reducción de aranceles y la eliminación de la doble tributación y de tasas en específico.

Por otra parte, el **Decreto 1744 de 1991**, facultado por la Ley 49 de 1990, pretendía generar una actualización y corrección de los decretos 2687 y 2680 de 1988, lo cual en la práctica generó un sistema de actualización fiscal y contable debido a las fluctuaciones de la inflación en el país (Martínez Sierra, 2017). Este proceso blindó con mayor fuerza los procesos financieros y permitió generar una norma fiscal y contable que mantenía las tasas de utilidad estables, muchas veces en contraposición de la sociedad en su conjunto.

En el año 1992 se realizó una nueva reforma tributaria a partir de la **Ley 6 de 1992**. Esta reforma pretendió solventar la elevada necesidad de recursos para poner en marcha los procesos anudados a la política de apertura económica consignada en la Constitución Política de 1991. Esta reforma contemplaba el incremento exponencial en inversión, en particular en infraestructura, y la necesidad de acrecentar la liberalización, desregulación y flexibilización de los controles estatales como fuente de atracción de la inversión extranjera, lo cual se presentó en una encrucijada que llevó al aumento del deterioro de los ingresos fiscales en el país.

La ley 6 de 1992 incrementó el impuesto sobre las ventas del 12% al 14% a partir del primero de enero de 1993; así mismo, aumentó el margen de imposición del impuesto sobre las ventas a un mayor porcentaje de mercancías. Esta ley mantuvo las dinámicas de transferencia de las cargas impositivas desde el capital hacia la sociedad en conjunto. De igual forma, “[...] los fondos de capital extranjero fueron declarados exentos del impuesto de renta. Para las remesas del exterior se redujo la tasa de impuesto gradualmente de 12% en 1992 a 7% en 1996” (Gonzales & Calderón, 2002, pág. 11).

La Ley 100 de 1993 transformó los sistemas de seguridad social generando una descentralización de los derechos hacia el mercado, ocasionando un nuevo mercado susceptible de utilidades económicas y acatando las dinámicas del nuevo régimen de acumulación determinado por la economía neoclásica ortodoxa que refiere a la reducción del Estado y el incremento paralelo del mercado como agente regulador.

Esta ley en materia tributaria aumentó en una tasa del 10% el impuesto a la nómina, así mismo el reconocimiento de las obligaciones pensionales del Estado y la construcción de un sistema donde convive un sistema público y privado propiciando un incremento de las presiones fiscales a las ya deterioradas finanzas públicas.

Estas reformas de orden tributario junto a la primera normativización del modelo neoliberal en el gobierno de Cesar Gaviria implementaron normativamente los puntos consignados en el Consenso de Washington, consenso que fue impulsado por las Instituciones Financieras Internacionales en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco mundial.

Normativización que produjo una reducción dramática de la variación del crecimiento de los ingresos fiscales y un germen de crisis fiscal del Estado. Entre otras, las normatividades que acompañaron esta transformación en el país son las leyes: i) flexibilización laboral (Ley 50 de 1990); ii) Apertura económica, liberalización y desregulación de la economía (Ley 7 de 1991, Ley 9 de 1991 y las reformas económicas integradas en la Constitución Política de Colombia de 1991); y, iii) descentralización hacia el mercado (Ley 100 de 1993 y Ley 30 de 1992)⁵.

Esta normativización limitó las soberanías propias del Estado Colombiano, en particular las soberanías monetarias y cambiarias, las cuales fueron trasladadas al mercado generando una limitación del actuar del Estado en materia de autofinanciación y, por ende, la subordinación directa al incremento del déficit fiscal y al endeudamiento público, como es el caso de la autonomía del Banco de la República de Colombia.

El incremento del gasto público en la década de los años 90 del siglo XX fue mayor al acrecentamiento de los ingresos públicos, lo cual ocasionó un incremento de la brecha fiscal y el aumento sostenido del endeudamiento público en Colombia. (Junguito & Rincón, 2004)

En el gobierno de Cesar Gaviria, el déficit fiscal del gobierno nacional central pasó de 180,12 mil millones de pesos a 772,61 mil millones de pesos, un incremento de aproximadamente 328%, el cual se reflejó en los mismos términos en el endeudamiento global -interno y externo- del gobierno nacional central (Banco de la República, 2020). Si bien el incremento del déficit fiscal y por ende del endeudamiento es ostensible, lo más preocupante es el germen de crisis fiscal enclaustrado bajo la normativización de las políticas de corte neoliberal implementadas y normativizadas en este gobierno.

El déficit fiscal del gobierno colombiano pasó de 0,75% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año 1990 a 1,14% del PIB para el año 1994, evidenciando un crecimiento de aproximadamente un 52% entre el periodo 1990-1994. En este mismo periodo se alcanzó un déficit fiscal de 3,19% del PIB en 1992, que fue solventado parcialmente con el incremento del Impuesto a las ventas, que pasó de 10% a 14% en esta administración.

En el periodo presidencial de Ernesto Samper (1994-1998) se pretendió recomponer la economía a un modelo social a partir de políticas enfocadas en el desarrollo económico, y la inclusión y protección a las capas con menor poder adquisitivo. Estos objetivos de gobierno no se lograron, en parte, por la fortificación normativa del proceso de apertura económica y por la baja legitimidad del gobierno debido a los procesos de investigación por financiación ilegal.

En el inicio de la administración de Ernesto Samper se realizó una nueva reforma tributaria a partir de la **Ley 174 de 1994** en la que se establecía una renta presuntiva al patrimonio, incorporaba el avalúo como coste fiscal, realizaba cambios en la retención en la fuente, e imponía el IVA a los servicios funerarios. Así mismo, creó una nueva amnistía tributaria a las zonas de régimen aduanero especial con el fin de incrementar los ingresos del Estado.

En la práctica, el gobierno de Ernesto Samper, por medio de su ministro de Hacienda Guillermo Perry, aplicó una política de austeridad enfocada en la reducción de la inversión y funcionamiento, lo que invalidó los proyectos de recomposición de la economía y la democratización del sistema tributario como fuente de reducción de la pobreza y desigualdad.

Seguidamente en el año 1995 se realizó una nueva reforma tributaria a partir de la **Ley 223 de 1995**, en la que se incrementó el gravamen del Impuesto a las Ventas a una serie de mercancías, en particular materiales e insumos del sector de construcción. Así mismo, se incrementó la tasa del 14% al 16% del impuesto a las Ventas.

Con esta ley se redujo las contribuciones especiales por la explotación de petróleo, crudo y gas, y se gravó a la gasolina y el ACPM. Por otro lado, se incrementó el impuesto a la renta de 30% a 35%; y, se dedujo de los ingresos de las empresas multinacionales y transnacionales los pagos o reconocimientos directos o indirectos a las casas matrices, lo que abrió paso a la fuga de capitales y a la reducción de la soberanía estatal en materia fiscal (Sánchez & Espinosa, 2005).

De igual manera, la Ley 223 de 1995 creó reducciones y exenciones tributarias al gran capital a partir de la adquisición de activos fijos, como fue el caso del descuento por Impuesto sobre las Ventas pagado en la adquisición de Activos Fijos. Esta ley que siguió con las determinaciones plasmadas en los documentos y directrices de las Instituciones Financieras Internacionales, en concordancia con la economía neoclásica ortodoxa, incrementaron los impuestos de corte indirecto como es el caso del Impuesto a las Ventas, y crearon deducciones y reducciones de tarifas impositivas con el propósito de incentivar la inversión extranjera directa.

La administración de Ernesto Samper, con alta tasa de ilegitimidad y con serios indicios de procesos ilegales, cerró su administración en materia tributaria con la expedición de una nueva reforma, por medio de la **Ley 383 de 1997**; esta reforma tributaria se enfocó en el control de la evasión y elusión fiscal por medio de la tipificación del delito de elusión y evasión de la retención en la fuente y los responsables del Impuesto a las Ventas.

La administración de Ernesto Samper y su ministro de Hacienda Guillermo Perry implementaron una fuerte reducción del gasto en inversión y funcionamiento, el cual se aceleró en los últimos dos años debido a la crisis de final de siglo XX, lo cual generó un menoscabo en los presupuestos públicos y por ende, en la materialización de los derechos del pueblo colombiano.

Aún con la reducción de los gastos de inversión y funcionamiento, el déficit fiscal en el periodo de su administración se incrementó, pasando de 1,14% del PIB en 1994 a 5,27% del PIB en 1998, un incremento de 362% del déficit fiscal entre el año 1994 y 1998. Periodo influenciado por la crisis de finales del siglo XX en Colombia debido al contagio de la crisis económica de los tigres asiáticos y la crisis rusa, la cual generó procesos altamente deficitarios y evidenciaron la debilidad de la economía colombiana a partir de las políticas de apertura económica y desregulación y liberalización de soberanías estatales.

El incremento de la deuda pública bruta en Colombia pasó de 18,3 billones en 1994 a 55,5 billones de pesos para 1998, un incremento de aproximadamente 202%, reflejando la necesidad de financiación ante la

debacle de los ingresos económicos derivados de la política fiscal de la economía ortodoxa, como se puede observar en la gráfica número cuatro.

Ad portas de una de las crisis más crudas que ha sobrellevado Colombia y en un contexto donde el conflicto interno aumentaba, llegó a la presidencia Andrés Pastrana Arango, para el periodo 1998 - 2002. Quien en los Decretos 2330 y 2331 de 1998 implementó una serie de transformaciones y reformas en materia tributaria ligadas a las directrices del Fondo Monetario Internacional las cuales serán materializadas póstumamente por medio de los acuerdos extendidos y Stand By, que servían de reformas de ajuste estructural.

Los Decretos 2330 y 2331 declararon el Estado de Emergencia Económica y Social generando, en la práctica, el incremento del poder ejecutivo y reduciendo el control efectivo ante las transformaciones vía decretos de la legislación colombiana. Estos decretos fueron dirigidos al salvataje de las entidades financieras privadas, puesto que estas evidenciaban un profundo deterioro de las carteras de crédito producido por la crisis económica y la insostenibilidad del sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante [UPAC].

En el Decreto 2331 de 1998 se creó el impuesto a las transacciones financieras denominado dos por mil, con el propósito de capitalizar y salvaguardar las entidades financieras ante la crisis económica. Paralelamente, se generó un sistema de endeudamiento público que acompañó la capitalización del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras [Fogafin] para la intervención y saneamiento de las entidades financieras en riesgo económico.

En un momento de crisis económica y de crisis sociopolítica, el gobierno de Andrés Pastrana privilegió el salvataje de las entidades financieras por encima de las necesidades de la población colombiana, misma que veía como por medio del sistema UPAC y su indexación a la inflación no disminuían los créditos; por el contrario, se convertía en un sistema especulativo. Fue hasta la intervención de la Corte Constitucional que se decretó el final del sistema UPAC y la cesación de los créditos especulativos a favor del sistema financiero.

Más adelante, en el mes de diciembre de 1998, se realizó una nueva reforma tributaria por medio de la **Ley 488 de 1998**, en la que: i) se decretó como contribuyentes de renta a las cajas de compensación, las asociaciones gremiales y a los fondos de empleados; ii) se generó una reducción tributaria atada a la generación de empleo y como fuente de atracción de inversión extranjera directa; y, iii) se redujo la tasa del impuesto del IVA del 16% al 15%, pero a su vez se aumentó el margen gravable de las mercancías ocasionando un incremento en la presión fiscal.

En el año 2000 se implementó una nueva reforma tributaria a partir de la **Ley 633 del 2000**, la cual aumentó en uno por mil el gravamen a los movimientos financieros convirtiéndolo en el tributo denominado tres por mil, el cual mantenía la discrecionalidad de salvar a las entidades financieras por medio de la intervención activa del Fogafin. Así mismo, se incrementó el margen gravable del IVA a una serie de mercancías de uso doméstico e industrial y se incrementó la tasa del 15% al 16%.

El gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) afrontó las consecuencias de la apertura económica y la debilidad endémica de un país ante las transformaciones de liberalización, desregulación y privatización jalonadas por las Instituciones Financieras Internacionales. Así mismo y en contra partida de lo anterior, garantizó la segunda ola de normativización en el país la cual se puede encontrar tácitamente incluida en el Acuerdo Extendido con el Fondo Monetario Internacional el cual presentaba un cronograma de reformas estructurales por realizar⁶.

El déficit fiscal en el periodo del gobierno de Andrés Pastrana inició con 5,27% del PIB en el año 1998 y fue altamente volátil alcanzando niveles de 7,6% del PIB en 1999 y cerrando con 5,34% del PIB tras las múltiples reformas estructurales, endeudamiento galopante, y transferencia de cargas tributarias por medio de tributos regresivos e indirectos.

Así mismo, la deuda pública pasó de 55,5 billones de pesos en 1998 a 140,9 billones para el año 2022, aproximadamente un incremento de 153% para el periodo 1998-2002, atestiguando el incremento exponencial de la deuda pública la cual sirvió de salvamento a las entidades financieras privadas ante la captura del Estado por este sector.

En el año 2002 llega al gobierno Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), a partir de una plataforma ultraconservadora de negación a los diálogos como fuente del fin del conflicto y con serias críticas desde las Organizaciones de Derechos Humanos y la Sociedad Civil por la apología a la violencia por mano propia y por sus nexos con el paramilitarismo.

Álvaro Uribe Vélez se destacó por: i) el incremento de la violencia física en el país⁷; ii) el acrecentamiento de la violencia simbólica con la incorporación de una serie de normatividades económicas ligadas a las directrices de las IFIS, y a la estigmatización y criminalización de la oposición⁸; y, iii) el incremento de los procesos de desigualdad y pobreza en el país bajo el impulso a la Inversión extranjera directa y en contraposición de la satisfacción de los derechos sociales.

Este gobierno obtuvo la reelección para el periodo 2004-2008 por medio del Acto Legislativo 02 de 2004 en la que se evidenció una serie de irregularidades a partir de la comisión de varios delitos contra la administración pública, en particular el tráfico de influencias, como se evidencia en el siguiente extracto.

Ese 2008, tras condenar a la excongresista Yidis Medina por votar favorablemente el proyecto reeleccionista a cambio de prebendas, la Corte Suprema de Justicia le envió a la Corte Constitucional una copia del fallo contra Medina para que estudiara la posibilidad de anular la sentencia en la que declaró exequible tal acto. La Corte dijo que no porque, en su criterio, ya no podía tumbar la mencionada decisión. (El Espectador, 2015)

En sus dos mandatos y centrándose en el análisis de las reformas tributarias encontramos la **Ley 788 de 2002**. Con esta ley se generó, entre otras, exenciones en materia de impuesto a la renta de sectores como turismo, extractivismo e industria ligada al sector transporte y minero. Así mismo, se excluyeron bienes derivados de importación de demanda doméstica los cuales no condujeron a una reducción de los precios de las mercancías, sino por el contrario al incremento de la tasa de ganancia de las multinacionales y transnacionales, y concatenado a esto la quiebra de empresas pequeñas y medianas, así como el aumento de la pobreza y desigualdad en el mundo rural.

Seguidamente, en el año 2003 nace una nueva reforma tributaria en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez por medio de la Ley 863 de 2003. Esta ley incrementó el gravamen de los movimientos financieros en uno por mil dejando al tributo en un peso final del cuatro por mil. Así mismo, creó una deducción de renta a los empleadores por el cargo de las cuotas de manejo de tarjetas de los trabajadores por debajo de 2.5 salarios mínimos.

Por otro lado, se reduce los aranceles de varias mercancías y se adopta un impuesto al patrimonio con el propósito de financiar las fuerzas militares y policiales del país. Esta ley evidencia la reducción dramática de los impuestos dirigidos a las multinacionales y transnacionales, en particular las empresas ligadas con el sector minero energético, a expensas de la competencia de la industria nacional y los sectores económicos más vulnerables.

Prosiguiendo con las reformas tributarias en los dos periodos de Álvaro Uribe Vélez, en el año 2006 se promulga la **Ley 1111 de 2006**, la cual mantiene el impuesto al patrimonio y mantiene el gravamen a los movimientos financieros en una tasa de cuatro por mil. Por otro lado, se crean reducciones y deducciones al impuesto a la renta ante la inversión de activos fijos en el país y se elimina el impuesto sobre los dividendos y las remesas, generando una plena apertura a los flujos y controles de capital. (Error 7: La referencia debe estar ligada) (Error 8: El tipo de referencia es un elemento obligatorio) (Error 9: No existe una URL relacionada)

De igual manera, se contemplan como ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional a los subsidios y ayudas derivadas del programa Agro Ingreso Seguro, programa que tuvo altas tasas de corrupción derivado de la entrega de subsidios a grandes hacendados en el país y no para cumplir el objetivo del programa que se presentaba como un esfuerzo para reducir la desigualdad en el mundo rural.

Para finalizar con el análisis de esta administración en materia tributaria, encontramos la reforma tributaria por medio de la **Ley 1370 de 2009**, que redujo las deducciones del impuesto a la renta por compra de activos fijos y contempló el fin de los beneficios para agentes morosos contemplados en la Ley 1175 de 2007.

En las dos administraciones de Álvaro Uribe Vélez se realizaron aproximadamente cinco reformas tributarias, las cuales intensificaron la reducción y deducción de impuestos al gran capital en contraposición al aumento de los impuestos y margen gravable de impuestos como el IVA. Esta administración continuó la segunda ola de normativización jalonada por el Fondo Monetario Internacional y las directrices de estas reformas estructurales se pueden encontrar en el Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional, el Acuerdo Stand By.

Así mismo, estas reformas viabilizaron los compromisos asumidos por el Estado colombiano con la Organización Mundial del Comercio relativo a la apertura económica y por ende a la reducción y/o eliminación de las cuotas arancelarias e impuestos a las importaciones. Estas reformas contribuyeron al impulso de la modernización del Estado liderado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en el que el Estado transfería la responsabilidad y recursos de la planeación de la infraestructura y el enfoque de la administración privada en el entorno de la función pública.

El déficit fiscal en estas dos administraciones de Álvaro Uribe Vélez pasó de 5,34% del PIB en 2002 a 3,86% del PIB en 2010 evidenciando una reducción del déficit con relación a un Producto Interno Bruto, índice del PIB inflado y especulativo derivado de la inversión extranjera directa particularmente en el sector extractivo gracias a las gabelas tributarias y a los altos precios de las materias primas⁹, lo que desdibuja en la realidad el déficit fiscal de la nación. El Déficit fiscal neto aumentó de 12,4 billones en 2002 a 21,1 billones en el año 2010, un incremento de alrededor de 70%.

La deuda pública pasó de estar en la franja de los 129,8 billones de pesos en el año 2002 a rozar los 234,7 billones de pesos en el año 2010, un incremento porcentual de 81,5% en el transcurso del periodo 2002-2010. En este gobierno se puede observar como la reducción y deducción de tributaciones dirigidas al gran capital son transferidas a la sociedad de conjunto y a la manutención del fisco nacional por medio de la emisión de endeudamiento público.

Continuando con los análisis de las reformas tributarias y las administraciones gubernamentales en Colombia, encontramos la administración por dos periodos de Juan Manuel Santos (2010-2018). Este gobierno se desmarca de su predecesor en tanto que establece una mesa de dialogo con los actores insurgentes y posibilita un Acuerdo de Paz como ruta de reconciliación. Aun cuando en materia de resolución del conflicto armado es un inmenso paso dado por el gobierno, esta administración mantiene las dinámicas de tributación regresivas e indirectas a favor de las empresas multinacionales y trasnacionales.

La primera ley que incide directamente en los aspectos tributarios en la administración de Juan Manuel Santos es la **Ley 1429 de 2010** en la cual se generan nuevas formas de exenciones y reducciones de tributación al sector empresarial y en particular deducciones atadas al impuesto a la renta.

La segunda reforma en la administración de Juan Manuel Santos se concretó a partir de la **Ley 1430 de 2010** en esta ley se elimina la deducción en el impuesto de renta especial por inversión en activos fijos productivos realizado por su antecesor. Deducción que generó procesos de derechos adquiridos para empresas multinacionales y trasnacionales que afectaron profundamente el fisco nacional.

De igual manera, se incrementó el 20% de sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico a los usuarios industriales, comerciales y a los estratos 4, 5 y 6. Se planteó el desmonte del gravamen a los movimientos financieros, pero en la realidad este artículo no se materializó. Por otro lado, se viabilizó el Impuesto al Patrimonio gracias al Decreto 4825 de 2010 el cual gravó los patrimonios líquidos iguales o superiores a los 3000 millones de pesos. Este impuesto fue eludido por los grandes capitales a partir del libre flujo de capital los cuales pueden ser trasladados a paraísos fiscales.

Seguidamente, encontramos la reforma tributaria a partir de la **Ley 1607 de 2012** en esta ley se gravan algunos servicios con tarifas del 5% del IVA, se crea el impuesto sobre la renta para la equidad y se da vida al Impuesto Mínimo Alternativo (IMAN) e Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS), los cuales simplifican la declaración de renta en el país. Esta reforma tributaria ataca la elusión fiscal, simplifica la tributación en el país e incrementa la base gravable del IVA.

Por medio de la **Ley 1739 de 2014** se realiza una nueva reforma tributaria. Esta ley permite una nueva amnistía tributaria de capitales no reportados y crea el impuesto a la riqueza por medio de un gravamen al patrimonio líquido. Esta ley acompasó las transformaciones de la Ley 1607 de 2012.

La última ley de reforma tributaria en el gobierno de Juan Manuel Santos fue la **Ley 1819 de 2016**. Esta ley incrementó el IVA de 16% a 19% e incrementó el margen gravable del impuesto a mercancías y servicios. Por otro lado, se incrementó las penas punitivas ante la elusión y evasión. Esta ley se presenta ante la segunda debacle del sistema aperturista en el que se observa el deterioro de la economía debido a la recesión económica internacional, en particular el desplome de los precios de materias primas que inciden directamente en los ingresos estatales¹⁰.

En la administración de Juan Manuel Santos se mantuvo el déficit fiscal en el margen entre 3% y 4% con respecto al PIB de los años de análisis, un déficit fiscal controlado a partir del incremento de la carga impositiva a la sociedad en su conjunto y el incremento de la deuda pública. Así mismo, se impulsaron algunos ensayos de impuestos directos que debido a la apertura económica fue imposible ver sus resultados en los ingresos de la nación.

Por otro lado, la deuda pública pasó de 235 a 563 billones de pesos entre 2010 y 2018, un incremento de 139,5% evidenciando la estrategia de postergación del déficit fiscal por medio de la emisión de deuda pública lo cual empuja y aumenta la crisis hacia el futuro.

La actual administración gubernamental se encuentra en manos de Iván Duque Márquez, quien retoma las políticas económicas y de violencia física de Álvaro Uribe Vélez. Estas políticas en materia tributaria se materializan en el incremento de las gabelas tributarias como fuente de atracción de inversión en contraposición del incremento de impuestos regresivos e indirectos, los que afectan con mayor fuerza a las capas con menor poder adquisitivo.

La primera reforma tributaria en la administración de Iván Duque Márquez fue la denominada “Ley de financiamiento”, **Ley 1943 de 2018**. En esta ley se presenta la reducción del impuesto sobre la renta, exenciones por 10 y 5 años a sectores de la economía naranja y la agroindustria, descuento del IVA por adquisición de bienes de capital y descuento del ICA por activos fijos. Esta reforma tributaria planteaba gravar mercancías de la canasta básica familiar y aumentar las tasas diferenciales del IVA; sin embargo, debido a las movilizaciones sociales fue descartado generando un déficit fiscal en el futuro cercano¹¹.

La segunda ley de reforma tributaria en esta administración fue la “Ley de crecimiento” **Ley 2010 de 2019**. Esta ley se armoniza con la ley 1943 de 2018 y profundiza las exenciones y reducciones tributarias al gran capital, con un ponderado de 10 billones de pesos de reducción a los ingresos estatales, crea tres días sin IVA al año como fuente de dinamismo de la economía y genera un subsidio focalizado de devolución del IVA a las capas más empobrecidas.

Así mismo, pretendió aumentar, sin éxito debido a las manifestaciones sociales, la tasa del IVA y gravar mercancías de la canasta familiar y nivelar en el máximo de la tasa del IVA la mayor parte de mercancías y servicios como fuente de compensación ante las gabelas tributarias generadas en la primera y segunda reforma tributaria de esta administración que puede rondar entre 30 a 40 billones de reducción de ingresos estatales.

El gobierno de Iván Duque ha generado un incremento del déficit fiscal derivado del incremento de las gabelas tributarias, una dinámica histórica en el país, y la imposibilidad material en el equilibrio de la política fiscal por medio del incremento de impuestos indirectos y regresivos debido a la democratización de las protestas producido en parte por los Acuerdos de Paz.

Entre 2018 y 2020 la administración del gobierno de Iván Duque ha incrementado el déficit fiscal pasando de 3,07% del PIB en 2018 a 7,75% en el año 2020, un incremento de 152% a mitad de su administración. Así mismo, se incrementó de 30,3 a 77,7 billones el déficit fiscal para 2018 y 2020 respectivamente. A su vez, la deuda pública ha pasado de 563 a 716 billones entre 2018 a 2020, un incremento de 153 billones en dos años.

CONCLUSIONES

La puesta en marcha de la apertura económica, a finales de 1960, sentó las bases para la normativización póstuma del sistema socioeconómico a principio de la década de los años 90 del siglo XX en Colombia, en donde se evidenció un proceso contradictorio como es una Constitución con altas garantías para la materialización de los derechos, pero a su vez un encadenamiento a la materialización de estos a las relaciones macroeconómicas de estabilidad.

Así mismo, se observó la transferencia de las cargas tributarias desde los impuestos con características progresivas y directas, hacia los impuestos regresivos e indirectos en particular el Impuesto a las Ventas, más adelante en el tiempo convertido al Impuesto al Valor Agregado. Esta transferencia está determinada por los postulados de las Instituciones Financieras Internacionales desde la década de los años 80 y 90 con el Consenso de Washington y en las dos primeras décadas del siglo XXI a los Acuerdos Extendidos, Stand By y a la Línea de Crédito Flexible.

Esta transferencia de las cargas tributarias evidencia una reducción de la variación porcentual en los ingresos de la nación denotando los límites de los impuestos indirectos y regresivos lo cual configura un incremento exponencial de los endeudamientos públicos y a la postre una crisis fiscal del Estado colombiano. Así mismo, en el breve recorrido de las características centrales de las últimas reformas tributarias en el país, se observa cómo, a medida que se generan gabelas tributarias, estas cargas fiscales son impuestas a la sociedad de conjunto.

De igual manera, se observa la disminución radical del impuesto a los aranceles generando una debilidad endémica ante los flujos y reflujos de la economía internacional y un proceso de avasallamiento de la industria nacional con relación a las industrias de los países con desarrollos industriales mucho más pronunciados.

Es por lo anterior, que se hace necesario replantear los procesos fiscales en el país donde se garanticen las soberanías del Estado en términos de controles de cambio y de capitales, y que se transite hacia el incremento de la protección a la industria nacional por medio de subsidios focalizados desde un Banco de la República subordinado a las necesidades de la sociedad y no a la macroeconomía neoclásica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahumada, C. (1996). *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. Bogotá: Áncora Editores.
- Banco de la República. (10 de octubre de 2020). *Gobierno Nacional Central*. Banco de la República. <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/gobierno-nacional-central>
- Decreto 1744 de 1991. Por el cual se reforma el Título V del Libro Primero del Estatuto Tributario referente al sistema de ajuste integral por inflación a partir del año gravable 1992. 4 de julio de 1991: D.O. No. 39889.
- Decreto 2330 de 1998. Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social. 16 de noviembre de 1998. D.O. No. 43.430.
- Decreto 2331 de 1998. Por el cual se dictan medidas tendientes a resolver la situación de los sectores financiero y cooperativo, aliviar la situación de los deudores por créditos de vivienda y de los ahorradores de las entidades cooperativas en liquidación, mediante la crea. 16 de noviembre de 1998. D.O. No.43460.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2021). *Estadísticas de Recaudo Anual por Tipo de Impuesto 1970 - 2021*. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>
- El Espectador. (7 de abril de 2015). *La reelección de Uribe fue inconstitucional e ilegal*. El Espectador. <https://www.elsepectador.com/judicial/la-reeleccion-de-uribe-fue-inconstitucional-e-ilegal-article-555440/>
- Estrada, J. (2004). *Construcción del modelo neoliberal en Colombia, 1970-2004*. Bogotá: Aurora S.A.
- Giraldo, C. (2009). *Finanzas Públicas en América Latina: La economía Política*. Bogotá: Ediciones desde abajo.

- Gómez, J., & Galindo, C. (4 de noviembre de 2019). *La ley de financiamiento: La ley del Embudo en Colombia*. CADTM. <https://www.cadtm.org/La-ley-de-financiamiento-La-ley-del-Embudo-en-Colombia>
- Gómez, J. (12 de noviembre de 2018). *América Latina en el Laberinto de la Deuda*. CADTM. <https://www.cadtm.org/America-Latina-en-el-Laberinto-de-la-Deuda>
- Gómez, J. F. (2021). Descentralización fiscal y apertura económica en Colombia 1990- 2020. *El Ágora USB*, 21(1), 299-321.
- Gómez, J., & Galindo, C. (2019). La deuda como germen de desigualdad en Colombia. Obtenido de CADTM: <http://www.cadtm.org/La-deuda-como-germen-de-desigualdad-en-Colombia>
- Gonzales, F., & Calderón, V. (2002). *Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II)*. Departamento Nacional de Planeación. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/Las%20reformas%20tributarias%20en%20Colombia%20durante%20el%20siglo%20XX%20\(II\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/Las%20reformas%20tributarias%20en%20Colombia%20durante%20el%20siglo%20XX%20(II).pdf)
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta YA!* Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Jiménez, C. (2006). Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa. *Análisis Político*, 19(58), 132-156.
- Junguito, R., & Rincón, H. (2004). *LA POLÍTICA FISCAL EN EL SIGLO XX EN COLOMBIA*. Fedesarrollo.
- La República. (2021). En Colombia se han hecho más de 50 reformas tributarias desde 1897. *La República*. <https://www.larepublica.co/especiales/mis-documentos-semana-santa-2021/en-colombia-se-han-hecho-mas-de-50-reformas-al-sistema-tributario-en-mas-de-un-siglo-3147619>
- Ley 174 de 1994. Por la cual se expiden normas en materia de saneamiento aduanero y se dictan otras disposiciones en materia tributaria. 22 de diciembre de 1994. D.O. No. 41.643.
- Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. 23 de diciembre de 1993. D.O. No 4114.
- Ley 1111 de 2006. Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. 27 de diciembre de 2006. D.O. No. 6494.
- Ley 1370 de 2009. Por la cual se adiciona parcialmente el estatuto tributario. 30 de diciembre de 2009. D.O. No. 47578.
- Ley 1429 de 2010. Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo. 29 de diciembre de 2010. D.O. No. 47937.
- Ley 1430 de 2010. Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad. 29 de diciembre de 2010. D.O. No. 47937.
- Ley 1607 de 2012. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. 26 de diciembre de 2012. D.O. No. 48655.
- Ley 1739 de 2014. Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones. 23 de diciembre de 2014. D.O. 49374.
- Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre de 2016. D.O. No. 50101.
- Ley 1943 de 2018. Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones. 28 de diciembre de 2018. D.O. No. 50820.
- Ley 2010 de 2019. Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones. 27 de diciembre de 2019. D.O. No. 51179.
- Ley 223 de 1995. Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones. 20 de diciembre de 1995. D.O. No. 42160.
- Ley 383 de 1997. Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones. 14 de julio de 1997. D.O. No. 43083.

- Ley 44 de 1990. Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias. 18 de diciembre de 1990. D.O. No. 39607.
- Ley 488 de 1998. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales. 24 de diciembre de 1998. D.O. No. 43460.
- Ley 49 de 1990. Por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones. 31 de diciembre de 1990: D.O. No. 39615.
- Ley 6 de 1992. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones. 30 de junio de 1992 DO. No. 40490.
- Ley 633 de 2000. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial. 29 de diciembre del 2000. D.O. No. 44275.
- Ley 788 de 2002. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. 27 de diciembre de 2002. D.O. No. 45046.
- Ley 863 de 2003. Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas. 29 de diciembre de 2003. D.O. No. 45415.
- López, L. (2001). *Pensamiento económico y fiscal colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Martínez Sierra, L. F. (2017). Comentarios a los ajustes por inflación. Decreto 1744/91. *Revista Visión Contable*, (1), 13-22. Recuperado a partir de <https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/VisionContable/article/view/447>
- Ministerio de Hacienda. (1999). *Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1991). *Hacienda Pública: Teórica y Aplicada*. Madrid: McGraw-Hill.
- Ocampo, J. (2015). *Café, Industria y macroeconomía: ensayos de historia económica colombiana*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J. A. (1996). Historia Económica de Colombia. En M. Avella, J. Bernal, M. Errázuriz, & J. A. Ocampo, *La consolidación del capitalismo moderno*. Bogotá: Biblioteca Luis Ángel Arango.
- OMAL. (2013). *División internacional del trabajo*. Observatorio de Multinacionales en América Latina. http://omal.info/spip.php?page=article_diccionario&id_article=4837
- Restrepo, D. (2015). *Procesos de descentralización en Bolivia y Colombia, 1980-2005*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el desarrollo.
- Sánchez, F., & Espinosa, S. (2005). *IMPUESTOS Y REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA, 1980-2003*. CEDE. <https://core.ac.uk/download/pdf/6517006.pdf>
- Uribe, M. (2009). El veto de las élites rurales a la redistribución de la tierra en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 11(21), 93-106.

NOTAS

- 1 Para más información remítase a Estrada (2004)
- 2 Para más información remítase a Ahumada (1996)
- 3 Para más información remítase a Gómez (2021)
- 4 Para más información remítase a Restrepo (2015) y Gómez (2021)
- 5 Para más información remítase a Estrada (2004)
- 6 Para más información remítase a Ministerio de Hacienda (1999)
- 7 Para mas información remítase a Grupo de Memoria Histórica (2013)
- 8 Para más información remítase a Estrada (2004)
- 9 Para más información remítase a Gómez & Galindo (2019)

- 10 Para más información remítase a Gómez & Galindo (2019)
- 11 Para más información remítase a Gómez & Galindo (2019)