

1-1-2009

Análisis del impacto de las políticas fiscales en Colombia, durante el periodo comprendido entre 1982 a 2006

Sandra Carolina Moreno Sánchez

Diana Marcela Gonzalez Gonzalez

María Fernanda Maldonado Cortes

Follow this and additional works at: https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria_publica

Citación recomendada

Moreno Sánchez, S. C., Gonzalez Gonzalez, D. M., & Maldonado Cortes, M. F. (2009). Análisis del impacto de las políticas fiscales en Colombia, durante el periodo comprendido entre 1982 a 2006. Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria_publica/354

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Administrativas y Contables at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Contaduría Pública by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

**ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS
POLÍTICAS FISCALES EN
COLOMBIA, DURANTE EL PERIODO
COMPRENDIDO ENTRE 1982 A 2006.**

**ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS FISCALES EN COLOMBIA,
DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 1982 A 2006.**

**SANDRA CAROLINA MORENO SANCHEZ
DIANA MARCELA GONZALEZ GONZALEZ
MARIA FERNANDA MALDONADO CORTES**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE CONTADURIA PÚBLICA
Bogotá D.C.
2008.**

**ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS FISCALES EN COLOMBIA,
DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 1982 A 2006.**

**SANDRA CAROLINA MORENO SANCHEZ
DIANA MARCELA GONZALEZ GONZALEZ
MARIA FERNANDA MALDONADO CORTES**

TRABAJO DE GRADO
Presentado como requisito para la obtención del título de
CONTADOR PÚBLICO

**Asesor de la investigación:
WILLIAM DELGADO MUNEVAR
Profesor**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE CONTADURIA PÚBLICA
Bogotá D.C.
2008.**

NOTA DE ACEPTACION

DIRECTOR

JURADO

JURADO

Ciudad y fecha (día, mes, año)

Dedicamos este proyecto de grado a Dios por darnos todas las herramientas necesarias para su realización y a nuestros padres por su apoyo incondicional.

AGRADECIMIENTOS

A Dios por permitirnos realizar este proyecto, dándonos sabiduría y perseverancia para lograr este objetivo en nuestra vida profesional.

A nuestros padres por su apoyo y acompañamiento, sin ellos no sería posible culminar esta etapa de nuestra vida profesional; damos un agradecimiento especial al profesor William Delgado, sin su valiosa asesoría no hubiera sido posible el éxito de este proyecto y de igual forma a todos aquellos que nos brindaron sus sugerencias y críticas para el desarrollo de esta investigación.

CONTENIDO

RESUMEN	9
INTRODUCCION	10
IDENTIFICACION DEL PROBLEMA	11
HIPOTESIS Y OBJETIVOS	13
MARCO HISTORICO	14
1. MARCO TEORICO	15
INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA FISCAL	15
1.1. LA CRISIS DE LOS OCHENTA	16
1.1.1 Periodo 1982-1986	18
1.1.2 Periodo 1986-1990	21
1.2 CRISIS DE LOS NOVENTA	23
1.2.1 Periodo 1990-1994	23
1.2.2 Periodo 1994-1998	25
1.2.3 Periodo 1998-2002	27
1.3 EL NUEVO SIGLO	29
1.3.1 Periodo 2002-2006	30
2. REFORMAS TRIBUTARIAS	32
2.1 Periodo 1982-1986	32
2.2 Periodo 1986-1990	33
2.3 Periodo 1990-1994	34
2.4 Periodo 1994-1998	40
2.5 Periodo 1998-2002	43
2.6 Periodo 2002-2006	49
3. CONSECUENCIAS DE LA ADOPCION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIA	52
3.1 Década de los ochenta	52
3.2 Década de los noventa	54
3.3 Siglo XXI	57
3.3.1 Evolución en el Recaudo de Impuestos Nacionales entre 1998 a 2003.	58
4. CONCLUSIONES	61
GLOSARIO	64
ANEXOS	66
BIBLIOGRAFIA	69
PAGINAS WEB CONSULTADAS	72

LISTA DE TABLAS

Tabla 1.	Objetivos de la Ley 9 y 14 de 1983
Tabla 2.	Objetivos de la Ley 75 de 198
Tabla 3.	Objetivos de la Ley 49 de 1990
Tabla 4.	Características de la Ley 06 de 1992
Tabla 5.	Características de la Ley 100 de 1993
Tabla 6.	Resumen de otras reformas de 1990-1993
Tabla 7.	Aspectos generales Ley 174 de 1994
Tabla 8.	Ley 218 de 1995
Tabla 9.	Características de la Ley 223 de 1995
Tabla 10.	Ley 383 de 1997
Tabla 11.	Reforma Tributaria Ley 488 de 1998
Tabla 12.	Características de la Ley 633 de 2000
Tabla 13.	Aspectos importantes de la Ley Quimbaya
Tabla 14.	Generalidades de la Ley 863 de 2003

LISTA DE GRAFICOS

Grafico 1.	Impuesto de Renta y Complementarios.
Grafico 2.	IVA sobre bienes internos
Grafico 3.	Sobretasa a la Gasolina y ACPM
Grafico 4.	Impuesto a las transacciones
Grafico 5.	IVA sobre Bienes Importados
Grafico 6.	Crecimiento y Déficit fiscal

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1.	Los impuestos vigentes en Colombia
Anexo 2.	Presiones del Banco Mundial década de los ochenta

RESUMEN

El objetivo de este proyecto, es producir un texto que sirva de apoyo a la comunidad Lasallista en el desarrollo de sus investigaciones, siendo este una guía que contribuya en la fundamentación de futuras indagaciones, y para que a partir de estas se logre crear estrategias efectivas que permitan dar soluciones concretas a la problemática fiscal del país.

Por lo tanto en esta investigación se hará una revisión de las reformas tributarias para lograr determinar si estas cumplieron con los propósitos para las cuales fueron creadas; este análisis se realizara por periodo presidencial desde 1982 hasta 2006 en Colombia.

Palabras Claves: Impacto, Política fiscal, reformas tributarias y finanzas publicas.

ABSTRACT

The objective of this project is to produce a text to support the Lasallian community in pursuing investigations, this being a guide that will contribute to the foundation of future inquiries, and so on the basis of these strategies will succeed in creating effective to give concrete solutions to the country's fiscal problems.

Therefore in this investigation will be a review of tax reforms for achieving determine if these comply with the purposes for which they were created, this analysis was conducted by presidential term from 1982 to 2006 in Colombia.

Key words: Impact, Tax policy, tax reforms and public finances.

INTRODUCCION

La búsqueda de recursos fiscales para saldar los déficit sistemáticos del sector público, en las últimas décadas, ha generado la necesidad de llevar a cabo reformas tributarias, cada vez con mayor periodicidad, esto ha convertido a Colombia en uno de los países con mayor variabilidad en las reglas impositivas y gravámenes más elevados del contexto latinoamericano. Sin embargo, en la práctica no se han logrado los resultados esperados debido a las múltiples exenciones y a los diferentes mecanismos de evasión y elusión, este comportamiento tiene su origen en la intrincada estructura tributaria que se fue formando a través de los años, que ha constituido un reto para la eficiencia técnica de los organismos encargados del recaudo, a tal punto que hoy contamos con 18 impuestos de carácter nacional, 18 departamentales y 21 municipales.¹

Si bien las diversas reformas tributarias lograron incrementar los ingresos del gobierno, en general parecen hacerlo sólo transitoriamente, mientras que el aumento del gasto público parece ser de carácter más estructural y tiende a ser inflexible a la baja. Por lo tanto, los objetivos de equilibrar las finanzas públicas no se cumplen, los ingresos tributarios dejan de crecer, y el gobierno se ve obligado a llevar a cabo una nueva reforma tributaria cada dos o tres años. El aumento del gasto público fue causado, entre otros factores, por las nuevas responsabilidades de gasto como consecuencia de la Constitución de 1991, la reforma a la seguridad social, una deficiente programación presupuestal, y la falta de eficiencia en el presupuesto del sector público.² Como consecuencia del creciente déficit fiscal, el endeudamiento del gobierno colombiano se incrementó a niveles preocupantes, haciendo que el escenario de finales de los noventa y principios de la década actual – altas tasas de interés, bajo crecimiento del PIB, y déficit primario – fuera insostenible en el largo plazo. El incremento en el déficit también obligó al gobierno a realizar el ajuste con recortes en la inversión, situación que no se puede mantener hacia el futuro.

El documento contribuye a una mejor y más completa comprensión de la situación y manejo fiscal durante el siglo pasado, sobre los principales inconvenientes que se presentaron y sobre las soluciones que se dieron. Esto deberá redundar en un mejor entendimiento de la situación fiscal actual y cómo enfrentarla.

En consecuencia, esta investigación consta de cinco secciones incluyendo esta introducción, la segunda sección esta encaminada a enumerar los eventos económicos que dieron origen a las políticas fiscales, en la tercera sección se recopilan las reformas tributarias impuestas en el periodo comprendido entre 1982-2006, la cuarta sección se observan las consecuencias de su aplicación y por último, en la quinta sección se resumen las principales conclusiones que se desprenden del análisis.

¹ Véase anexo

² Ayala, U. y Acosta, O. "La Situación Fiscal y el Financiamiento del Gobierno en los años Noventa", Mimeo Fedesarrollo, 2001

IDENTIFICACION DEL PROBLEMA

Descripción del problema

Colombia viene de una tradición centralista y de una inconveniente unidad de Iglesia y Estado que sólo se han fracturado recientemente. El centralismo implicaba una tributación sin representación que era férreamente resistida por los ciudadanos con medios de evasión y elusión. En este sentido, el Estado colombiano no ha ganado históricamente el monopolio de la fiscalidad, ilustrado, entre otros, por organizaciones diversas que imponen contribuciones forzosas, la evasión generalizada de impuestos o por la administración del impuesto cafetero por su gremio³. La segunda característica implicaba la ausencia de libertad de conciencia, y por lo tanto, de expresión. Además, sí el Estado era legitimado por la religión, entonces no aparecía como terreno y sometido a la racionalidad, sino como lejano, eterno, intocable y aún milagroso. Por último, fuera de que los impuestos eran pocos y resistidos, recaían en buen parte sobre las importaciones o sea sobre los productores extranjeros y sobre los consumidores domésticos de sus bienes. Era una forma de obtener tributos que no recaían sobre el excedente doméstico.

El modelo democrático básico idealizado podría ser el siguiente: una comunidad que alcanza a generar excedentes y en vez de apropiarlos todos privadamente decide imponerse tributos proporcionales a la riqueza de cada cual y con ellos organiza su seguridad, su salud, su educación, se dota de servicios públicos y construye las obras que lubrican el crecimiento de su riqueza. Todas estas actividades las vigila la comunidad cuidadosamente con instituciones, como un poder judicial, para garantizar los derechos de propiedad y la seguridad, impedir desvíos, malgasto y apropiaciones personales. La asamblea de la comunidad decide sobre los tributos, controla a los ejecutores de las políticas y les impone un equilibrio fiscal. En últimas, el Estado es la gente organizada, contribuyendo todos a financiar sus necesidades.

Frente a este modelo simple hemos tenido una realidad muy distinta. La comunidad local no tenía nada que decir sobre su propia organización, ni de su tributación, ni de su gasto, ni de sus servicios públicos. Apenas se consolidó históricamente el gobierno central en 1886, procedió a despojar de soberanía a los poderes municipales y a los estados otrora soberanos, nombrándole a sus mandatarios. El poder central alejaba al ciudadano de la función pública, al impedirle elegir sus mandatarios e intervenir en las decisiones de cuanto tributar y de cómo gastar el recaudo. Los tributos se imponían en las aduanas y los prediales eran escasos. Los consejos municipales eran cuerpos atrofiados, dominados por los propietarios de tierras quienes rehusaron siempre tributar.

³ El impuesto cafetero invertido en la misma región refleja una mejor y más eficiente asignación de los recursos públicos como lo reflejan sus altos indicadores sociales y sería bueno ver el esquema repetido, por ejemplo, con un impuesto bananero, ganadero, etc.

Todo el gasto era decidido en forma arbitraria por el acceso que pudieran tenerlos distintos agentes, ya fueran representantes de intereses gremiales o regionales, al poder central. Los políticos tenían una cubierta para llevar a cabo el gasto y no era infrecuente que apropiaran para sí una parte importante de este. Es un régimen que es poco transparente, por decir lo menos.

Es importante revisar nuestra historia resaltando los principales acontecimientos en materia fiscal, el hecho de revisar los antecedentes permite una mayor facilidad para entender la situación actual, reevaluar las decisiones adoptadas, mejorarlas y cambiarlas si es necesario.

HIPOTESIS Y OBJETIVOS

HIPOTESIS

Las reformas tributarias implementadas en Colombia durante 1982 a 2006 cumplieron con los propósitos para las cuales fueron creadas.

OBJETIVO GENERAL

Determinar los antecedentes, impacto y efectos de las políticas fiscales hechas en Colombia, durante el periodo comprendido entre 1982 a 2006.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Determinar los eventos económicos que dieron origen a las reformas tributarias realizadas en el período comprendido entre 1982 a 2006.

Identificar las políticas fiscales creadas en cada periodo presidencial, en los últimos 24 años.

Identificar las consecuencias producto de la adopción de las reformas tributarias desde principios de los años ochenta hasta la actualidad.

MARCO HISTORICO

Plantear el problema de fiscalidad en Colombia es un tema que se debe analizar de forma interdisciplinaria, puesto que se relacionan diferentes contenidos como economía, política, historia; por esto es preciso estudiar el pensamiento económico-tributario (adopción de reformas tributarias).

En los últimos 24 años nuestra nación se ha venido construyendo día a día en un proceso evolutivo en el cual las instituciones económicas y fiscales atesoran una enorme responsabilidad en el éxito o en el fracaso de las medidas adoptadas por nuestros gobernantes y legisladores, que solo buscan con ellas un mejor futuro para el estado.

Desde la década de los ochenta, el escenario tributario del país ha surgido como respuesta a una economía deficitaria, en donde el gasto público ha tenido grandes incrementos. Como consecuencia de esto cada Gobierno ha estudiado diversas posibilidades para incrementar los ingresos lo cual ha desencadenado en la implementación de múltiples reformas tributarias.

Por otra parte, los años noventa se caracterizaron por ser un período de trastornos económicos y de lento crecimiento durante la primera mitad, y de una crisis severa en la segunda mitad; las grandes protagonistas fueron la Asamblea Nacional Constituyente y la Apertura Económica, las cuales no dieron el resultado esperado (Contraer la política proteccionista) y generaron que se transformara por completo la relación de producción y demanda que había regido al país por varias décadas, como resultado, muchas industrias no lograron sobrevivir a la competencia, y sectores enteros de producción desaparecieron.

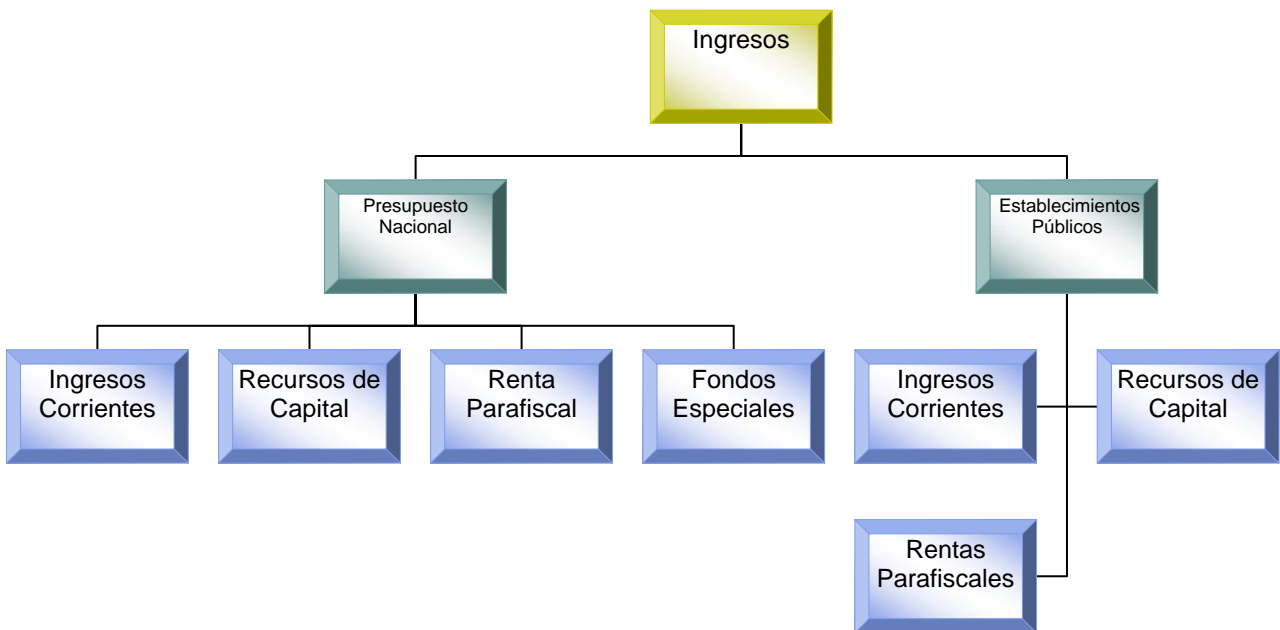
El inicio del siglo XXI se presentó una ligera reposición, en 2002 fue elegido un gobierno como reacción de los colombianos ante la incapacidad de los dos partidos tradicionales para alcanzar la paz y promover el crecimiento económico; Las prioridades fijadas por esta administración en su política económica eran el fortalecimiento de la seguridad democrática, el saneamiento de las finanzas públicas y la adopción de un conjunto de reformas estructurales pendientes, entre las que sobresalían la pensional y una Reforma del Estado dirigida a racionalizarlo y reducir su tamaño (Junguito, 2003). Como resultado del conjunto de reformas se buscaba generar un superávit primario de las finanzas públicas que permitiera evitar el proceso acelerado de crecimiento de la deuda pública y estabilizarla y aun reducirla en el curso de la década.

1. MARCO TEORICO

INTRODUCCIÓN A LA POLÍTICA FISCAL

Es sensato empezar por definir que es la política fiscal para que a lo largo del trabajo se tenga la claridad del punto central objeto del presente documento; La política fiscal se define como el “conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. Los principales ingresos de la política fiscal son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y el endeudamiento público interno y externo. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales. Es el manejo por parte del estado de los ingresos vía impuestos, y la deuda pública para modificar el ingreso de la comunidad y sus componentes: el consumo y la inversión. Su objetivo se expresa en tres aspectos: a) redistribuir la renta y los recursos con ajustes de tipo impositivo, b) contrarrestar los efectos de los auges y las depresiones, y c) aumentar el nivel general de la renta real y la demanda”.¹

Por otra parte es importante anotar que para hablar de política fiscal también debemos tener en cuenta como está conformado el presupuesto que es el resumen de la fiscalidad de un país. En la actualidad la siguiente es la distribución:

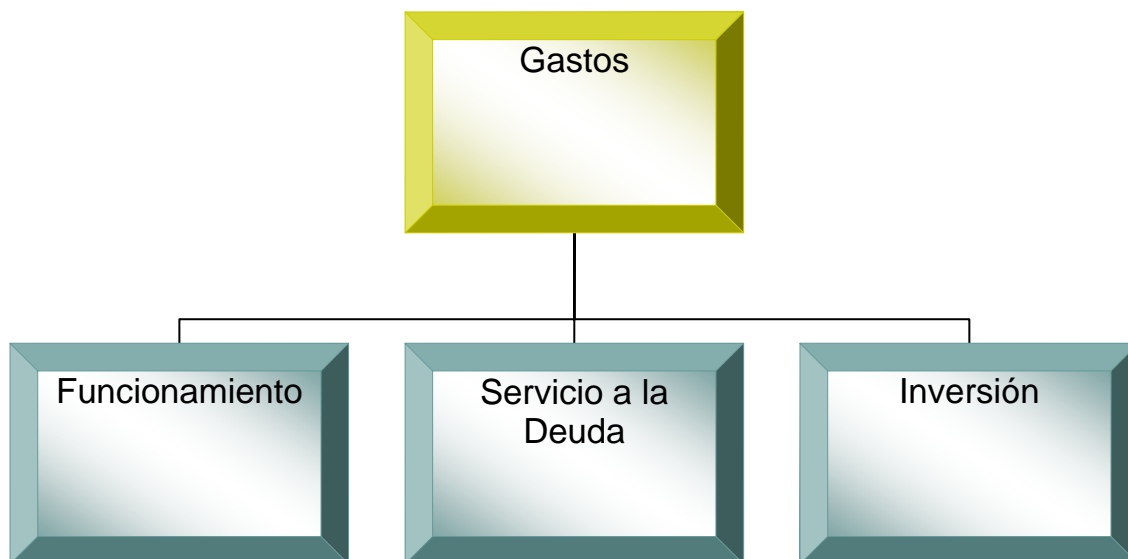


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

¹ Consulta realizada en la Pagina web www.definiciones.org

Hoy en día Colombia el presupuesto Nacional está conformado en su parte de gastos por lo gastos de funcionamiento, los cuales para el 2009 están estimados en \$73.506 mm, Intereses de la deuda \$16.073 mm, las suma de los anteriores rubros totalizan el Gasto corriente que se eleva a \$89.579 mm, el subsidio de combustible proyectado para el año 2009 es de \$5.920 mm.

Es importante anotar que en la actualidad la situación fiscal no presenta un mejoría importante debido a que en el presupuesto para el 2009, como en años anteriores, los ingresos corrientes estimados no financiarán sino una fracción de los gastos corrientes (el 79%, contabilizando el subsidio a la gasolina como gasto corriente que es). En otras palabras, más del 20% de los gastos corrientes se estarán financiando con recursos de capital. Los recursos de capital (ver Tabla 1 abajo) deberían financiar básicamente gastos de capital (inversión fija), pues de lo contrario el Gobierno se descapitaliza en forma continua.²



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1.1 LA CRISIS DE LOS OCHENTA

A comienzos de la primera administración de los ochenta la situación de la economía colombiana era muy positiva y mostraba un vigoroso crecimiento, la agricultura estaba respondiendo, la producción industrial crecía al igual que el sector de la construcción; se registraba un gran aumento de las ventas que mejoraba el empleo; la situación externa se consideraba impecable; se presentaba una disminución en la tasa de inflación y una elevación en los salarios reales.

² FEDESARROLLO. 2008. Informe "Economía y Política" – Análisis de la Coyuntura Legislativa

Sin embargo el crecimiento económico se desaceleró, principalmente debido a la crisis mundial que contrajo las exportaciones cafeteras y deterioró los términos de intercambio, la economía se vio ensombrecida por la incidencia sobre el país de la situación económica internacional.

Entre las características más importantes de la crisis que vivió la economía colombiana durante los dos periodos presidenciales de esta década (1982 - 1986, 1986 – 1990) se destacan las siguientes⁴:

1. Se abrió un déficit externo comercial y otro mayor en la balanza de pagos. En 1980, el déficit comercial fue de US\$ 300 millones para multiplicarse por siete en 1982 con un astronómico US\$ 2.100 millones, equivalente a casi el 7% del PIB. En este lapso hubo una apertura comercial y desgravación arancelaria, combinada con endeudamiento externo para financiar parte de estas,⁵ lo que aparentemente mantuvo estables las reservas internacionales. Tal política aplazó el desequilibrio que se profundizó en 1984 cuando el servicio de la deuda externa absorbió la mitad de las exportaciones del país.
2. La industria se debilitó estructuralmente con el deterioro de su productividad, el aumento de su composición de capital y la tributación de plus valor en forma de interés al capital dinero, todo lo cual determinó una rentabilidad decreciente para los empresarios. un proceso similar parece haberse dado también en la agricultura, que mostró un retroceso durante la década de los setenta profundizada en los ochentas sin embargo y al mismo tiempo, la productividad se recuperó sustancialmente en la industria.
3. El capital financiero se convirtió en un gran problema en la economía productiva del país, en estos años aumentaron las inversiones financieras de las empresas que se capitalizaron de recursos del exterior, con lo cual tanto los activos como los pasivos de las empresas se hicieron sensibles a las variaciones del tipo de interés. Los flujos de caja de las empresas productivas se deterioraron en la medida en que la rentabilidad decreciente disminuía ingresos y el alza del tipo de interés aumentaba los egresos financieros. Hubo que recurrir entonces al refinanciamiento de sus deudas, lo que hizo estallar algunas con la recesión al inicio de los ochenta. La iliquidez de las sociedades arrastró a buena parte de los intermedios financieros que alimentaban sus operaciones con capital-crédito.

⁴ Kalmanovitz, Salomón. 1985. Economía y nación: una breve historia de Colombia. Bogotá: Ed. Norma, Pág. 527.

⁵ La deuda externa pública pasó de US\$3.000 millones en 1978 a US\$6.078 millones de 1982, crecimiento equivalente al 110%. Luis Jorge Garay, "el proceso de endeudamiento externo colombiano", en controversia, N° 121, Bogotá, Cinep, 1984, p39.

La concentración de la liquidez en manos de viejos y nuevos intermediarios financieros incentivó las incursiones aventureras por el control de los bancos, empresas y grupos, la política monetaria encarecía los intereses y el propio gobierno hacia operaciones gigantescas de mercado abierto en la misma dirección, todo esto oscureció el sistema de intermediación financiera que colapso.

1.1.1 Periodo 1982-1986

Para 1982 las perspectivas de la economía colombiana y la propia situación fiscal habían registrado un cambio fundamental que se atribuía enteramente a la situación económica mundial. Como consecuencia, las circunstancias de la economía colombiana cambiaron radicalmente dando lugar a una nueva etapa de tendencias recesivas de muy difícil manejo.

El ambiente adverso del entorno internacional que enfrentó la administración Betancur había llegado a su punto más crítico, ya que combinaba una recesión mundial y unas tasas de interés internacionales muy elevadas. De hecho el crecimiento económico de los países industrializados fue negativo en 1982. A esto había que agregar que, a raíz de la crisis mexicana de la deuda protocolizada diez días después de tomar posesión el presidente Betancur, se cerraron los mercados del crédito externo para Colombia (Edgar Gutiérrez 1997).

Con relación a la situación económica interna, se anota que si bien había comenzado a debilitarse desde 1980, la experiencia fiscal entre 1980 y 1982 demostraba en forma drástica el grado de erosión que venía registrando el sistema tributario colombiano, la brecha fiscal había sido cubierta con endeudamiento externo que no era sostenible⁶, Esto llevó al gobierno a adelantar una reforma fiscal, que tuvo tropiezos en la Corte Suprema de Justicia al haberse adoptado por la vía de la emergencia económica, pero que finalmente se tradujo en legislación.

En el mismo sentido Ospina (1997) recalca que a partir de 1980 comenzó la caída fuerte de los precios internacionales del café y que las perspectivas nacionales de producción de hidrocarburos tampoco eran buenas y se pronosticaba que el país se convertiría en importador de hidrocarburos. El efecto contraccionista de la situación cafetera condujo a la administración Turbay a una estrategia intensiva en inversión pública, en presencia de debilitamiento de los ingresos fiscales, lo que desembocó en un incremento de la deuda externa y en déficit fiscal creciente. Este fue el panorama que encontró la nueva administración.

⁶ Roberto Junguito Hernán Rincón la política fiscal en el siglo xx en Colombia 2004, Pág. 82.

El 7 de agosto de 1982 se posiciono el presidente Belisario Betancur Cuartas quien recibió el país bajo fuertes problemas que proclamaban un desastre en el sector financiero debido a que el gobierno anterior había sido laxo en el control del sector y había provocado que sus miembros entraran en un proceso irresponsable de especulación mediante el cual se crearon numerosas firmas de intermediación financiera las cuales quebraron lo que produjo el fracaso de pequeños y medianos ahorradores.

Principales problemas:

- A esta administración le correspondió enfrentar no solo los desastres propios de la crisis capitalista sino también los resultados de las políticas neoliberales ingenuas que intensificaron sus alcances. Tanto en el frente externo como en el financiero las fuerzas libres del mercado mostraron que muy frecuentemente tienden a producir desequilibrios, forzando de hecho, un retorno a la intervención Estatal, para frenar el gran déficit externo y desorden desatado por el libertinaje financiero.⁷
- El libertinaje financiero, a su vez, había conducido, junto con la crisis que empezó a azotar la producción, a una serie de movidas especulativas y estafas masivas a los ahorradores, que obligo al gobierno a intervenir en contra de dos bancos, uno de los cuales fue clausurado y otro nacionalizado, para extender su control en 1984 a los dos bancos mas grandes del País.
- La balanza de pagos arrojó un saldo rojo después de un rígido racionamiento de divisas y un control de importaciones, implantados con demasiada tardanza a mediados de 1983 y de un aceleramiento de La Devaluación.⁸
- Quiebra de la empresa de financiamiento comercial “Financiera Furatena”, lo que produjo el fracaso de pequeños y medianos ahorradores.
- Al inicio de su gestión, el presidente Betancur, iluminado por su filosofía conservadora de un Estado pequeño y financiado por los mas pobres, no previó los problemas aludidos para financiar el déficit fiscal con emisión. Se lanzo entonces a una reforma tributaria la cual será mencionada mas adelante.

⁷ López Garavito, Luís Fernando .1998.Pensamiento económico y fiscal colombiano. Bogotá Universidad Externado de Colombia. Pág. 220.

⁸ Ibíd.

- Aumento del desempleo debido al estancamiento de la economía de 1980 a 1983, el cual en 1985 alcanzo el 12% de la población económicamente activa.
- Los prestamistas extranjeros no vieron con buenos ojos la convivencia del gobierno con el déficit fiscal y tampoco el ajuste externo que venia realizándose mediante mecanismos administrativos (elevación de los aranceles, licencia previa de importación, prohibición llana de ciertas importaciones suntuarias, compras oficiales preferentemente a los productores locales) y de la devaluación gradual más acelerada, por lo tanto la presión externa se hizo cuando el gobierno acudió a la banca internacional y encontró que los préstamos estarían condicionados a exámenes de buena conducta de parte del Fondo Monetario Internacional (Ver anexo 2)
- La nueva situación precipito el cambio de ministro de Hacienda, el nuevo ministro adujo que el déficit fiscal era abrumador y que se requería una política de ajuste de emergencia, lanzando acto seguido una cascada de normas dictadas casi directamente por el Banco Mundial, (ver anexo 2).
- A partir de la devaluación Venezolana, en marzo de 1983, el gobierno adopto un estricto control de importaciones.
- La devaluación del peso frente al dólar negro fue aun mayor porque se presentaron problemas en el flujo del comercio y en los del narcotráfico, se acentuó la fuga de capitales del país y la divisa negra oscilo erráticamente entre 10% y 40% por encima del dólar oficial. De esta manera, la producción local obtuvo mayor competitividad frente a los productos legalmente importados y relativa frente al contrabando, ventaja que determino en buena medida una reactivación muy vigorosa de la industria y mas lenta para la agricultura.⁹
- Por el mismo tiempo una tragedia natural inconmensurable destruyo a Armero en un mar de lodo, lo que dejo al gobierno todavía mas concentrado en enfrentar los efectos mas dramáticos de la emergencia; en el país se sentía que grandes cataclismos, sociales y naturales, sacudían con cada vez mas fuerza las bases mismas de la existencia nacional sin que pudiéramos controlar racional y conscientemente nuestro destino.
- La campaña electoral de 1985 estuvo marcada por la ruptura de los diálogos de paz, por los legados del proceso de ajuste económico emprendido en la última fase de la administración Betancur, en particular

⁹ Ocampo José Antonio, Historia económica de Colombia 1987, 3ra Edición, Pág. 126.

del desempleo, y por el problema del narcotráfico que se mostraba de proporciones creciente.

- El ministro Gutiérrez Castro resumió en los siguientes puntos la crisis económica de la época¹⁰:
 - Recesión económica.
 - Deterioro de la balanza de pagos con reducción fuerte de las reservas internacionales.
 - Reducción de la capacidad de endeudamiento externo.
 - Tendencias de la inflación cercanas al 30% anual.
 - Distorsión del ahorro privado dedicado a las inversiones especulativas.
 - Crisis fiscal por la alta evasión tributaria y la caída de los recaudos por efecto de la recesión industrial y agropecuaria.

1.1.2 Periodo 1986-1990

El 7 de agosto de 1986 se posiciono el presidente Virgilio Barco Vargas, quien había participado activamente en la vida política del país desde los primeros años del Frente Nacional. Los años de administración de Barco pueden caracterizarse como de amplia recuperación económica, después del exitoso ajuste cambiario y fiscal de 1985. Mientras la América Latina disminuía su ingreso per cápita en -8.3% entre 1981 y 1989, Colombia logro aumentarlo en 13.9%, siendo junto con Cuba, Chile, Barbados y República Dominicana los únicos países latinoamericanos que no perdieron la década. En promedio la economía creció al 4.6% anual durante el cuatrienio 1986-1990, impulsada en buena medida por un balance externo crecientemente positivo, destacándose el fuerte crecimiento de las llamadas exportaciones menores.

No obstante en esta administración se estableció un nuevo régimen político de gobierno y oposición, se puede afirmar que en el área económica y particularmente en la fiscal la política fue de total continuidad con la del gobierno conservador de Betancur. Durante 1986 el manejo económico se orientó a consolidar el proceso de ajuste macroeconómico emprendido en años anteriores y al fortalecimiento de la competitividad de las exportaciones y al mejoramiento del país en la posición de las reservas internacionales; Así mismo, en el frente fiscal se había mantenido la disciplina adecuando el gasto a la evolución de los ingresos.¹¹

¹⁰ Garavito López Luís Fernando.1998.Pensamiento económico y fiscal Colombiano. Bogota: Universidad Externado de Colombia, Pág. 421

¹¹ Kalmanovitz, Salomón.1985.Economía y nación: una breve historia de Colombia .Bogotá: Ed. Norma, Pág. 576.

El Plan de Desarrollo de la nueva administración, denominado Plan de Economía Social, se basó en la concepción de que el crecimiento debía tener una función social y este debía ser factor esencial del desarrollo (Rosas, 1990).

Principales problemas:

- En 1986 el ministro de Hacienda, llevo al congreso una reforma que hizo disminuir la tributación de los ingresos del capital, al eliminar la llamada “doble tributación”, removiéndola de los dividendos pagados a las empresas y dejando en cabeza de estas una tasa disminuida del 40% al 30%. Se justifico tal política con el argumento de que tasas mas bajas combinadas con una mejor administración de los impuestos que redujera considerablemente la evasión y elusión de impuestos darían como resultado un incremento de los tributos, los esfuerzos por modernizar y agilizar la administración de impuestos continuaron y dieron resultados algo favorables pero no de una magnitud que superara el 1% o el 2% del PIB, con relación al recaudo.
- La industria manufacturera y el sector agropecuario avanzo muy poco.
- La política agraria de la administración busco una alta protección para los productores locales que hasta el momento habían sufrido de vaivenes causados por enfrentamientos entre los gremios agroindustriales y los agrícolas en torno al acceso de las materias primas.
- Surgen las primeras presiones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, para que el país adoptara las medidas acordadas en Washington. (ver anexo2).
- Se limitaron las importaciones de tal modo que la protección al sector agrario se volvió un impuesto casi directo a los alimentos y tuvo incidencia en el aceleramiento de la inflación. Se pretendía que el país siguiera una política similar a la de los países desarrollados que protegen su agricultura, lo cual no es muy notorio porque los salarios de su población son muy altos y los alimentos son una parte pequeña de la canasta familiar. Tal política en Colombia implica reducir unos salarios de por si muy bajos, para garantizar unas rentas crecientes a los agricultores y dueños de las tierras; con precios internacionales mucho mas bajos que los nacionales y sobre todo con Venezuela ofreciendo subsidios para muchas materias primas en cuestión, lo que aumento fue el contrabando y los productores locales comenzaron a acumular sus inventarios, después de haber recibido la señal de aumentar la

producción que le enviaba el gobierno, sin verdaderamente consultar el mercado.¹²

- Abolición del Instituto de Crédito Territorial, liquidación del Instituto de Investigaciones Tecnológicas, liquidación de la Empresa de Ferrocarriles de Colombia todo esto debido a la descentralización de la gestión pública presionada por el Banco Mundial.¹³
- Proliferación del comercio informal en respuesta a la gran pobreza que aquejaba el país.
- Mantuvo una alta inflación durante los cuatro años de administración.
- En 1989 Washington se niega a renovar el Acuerdo Cafetero. se rompió el pacto internacional del café y los países productores perdieron cerca de US\$ 10.000 millones desde entonces hasta 1992, al contabilizar la caída de precios. El sector cafetero colombiano se ha visto abocado desde entonces a un deterioro considerable de sus ingresos y en dos ocasiones obtuvo bajas nominales de precios.

1.2 CRISIS DE LOS NOVENTA

Cuando se inició el proceso de apertura económica en Colombia, a finales de la administración Barco, y de igual forma cuando el gobierno de César Gaviria lo aceleró, una de las principales justificaciones fue aumentar el nivel de la producción colombiana ante la competencia internacional.

Este mayor despliegue a la competencia buscaba redundar en aumentos significativos de la productividad, en más estímulos a la inversión en tecnología, haciendo más atractivas la inversión en el país sin embargo en la práctica, estos efectos no se dieron, la productividad del capital, que ya había empezado a reducirse en los años ochenta, se disminuyó aún más en los noventa, la inversión privada aumentó fuertemente durante algunos años hacia mediados de la década, pero se concentró en el sector de la construcción y en sectores de servicios (infraestructura vial y telecomunicaciones) que precisamente son los menos expuestos a la competencia internacional, unas de las grandes razones para que esto sucediera fue la reevaluación del peso frente al dólar producido por el aumento del gasto público y el impresionante incremento en el financiamiento externo público y privado.¹⁴

¹² Parra, Armando (1986). "Análisis de la reforma tributaria de 1986"; *Síntesis Económica*, Vol. 11, No. 539, p. 19-27.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Villar Gómez Leonardo, la economía colombiana se abrió o se cerró en la década de los noventa. 1999, Pág. 3.

En este periodo encontramos tres gobiernos, comprendidos entre los años 1990 – 1994, 1994 – 1998 y 1998 a 2002, en los cuales como veremos a continuación el país se sumió en una crisis que se genero debido a los cambios para los cuales no estaba preparado.

1.2.1 Periodo 1990-1994

El 7 de agosto de 1990 tomo posición de su cargo el nuevo presidente, el economista Cesar Gaviria Trujillo, con la intención de convocar una asamblea constituyente para elaborar una nueva constitución política y de realizar una reforma económica, fiscal y administrativa enfocada hacia las ideas del neo-liberalismo corriente de nueva derecha que cobraba protagonismo en América Latina.

Este Presidente, había adelantado la reforma del gobierno anterior en calidad de Ministro de Hacienda. Bajo su mandato se afrontó la apertura económica para la cual el país no estaba preparado, en 1991 se promulga la nueva Constitución Nacional, en la cual se consagran los principios tributarios de equidad, eficiencia, progresividad y no retroactividad. Bajo este Gobierno se desarrolla buena parte de los planteamientos que dieron lugar a la Reforma Tributaria contenida en la Ley 75 de 1986; con la cual se busco equilibrar las finanzas publicas y mejorar el sistema tributario que venia con altas tarifas de los tres últimos gobiernos, esta Ley se enfoco mas a la organización del sistema como tal, antes que los recaudos.

Durante esta época se promulga de la Ley 43 de 1990 reglamentaria de la Contaduría Pública, profesión muy ligada al quehacer tributario, y se expiden los Decretos 2649 y 2650 de 1993 sobre normas contables y Plan Único de Cuentas, los cuales buscan la uniformidad de la información contable, la confiabilidad de los Estados Financieros y se procura mayor transparencia en los negocios mercantiles.

A raíz de la aceleración del proceso de apertura a mediados de 1991 y de la caída en los recaudos de aduana que traería consigo, el gobierno se vio obligado a recurrir de nuevo al Congreso para solicitar nuevos aumentos en los impuestos (Hommes, 1992). Aunque la autoridad fiscal propuso inicialmente el aumento del IVA en seis puntos, el Congreso convino elevarlo del 12% al 14% y continuar ampliando la base.

De otro lado, los problemas de seguridad interna también llevaron al gobierno a establecer una inversión forzosa mediante Bonos de Desarrollo y Seguridad interna que mas tarde fueron declarados inconstitucionales. Las reformas no fueron emprendidas a raíz de una situación apremiante de crisis económica

nacional con los cambios constitucionales y a la reforma de carácter político que ésta trajo consigo.

Principales problemas:

- Debido a la apertura económica generada por este gobierno se deterioro la producción agrícola, dio paso a la quiebra de empresas, al desempleo en gran escala, a importaciones demasiado altas, dificultad para los cafeteros, debilidad exportadora, una balanza comercial negativa en gran medida.
- La gran cantidad de dólares generados por la exportación de coca y que ingresaban clandestinamente y se negociaban a precios muy inferiores al tipo de cambio oficial.
- Comenzó a partir de 1991 a generarse una corriente de “capitales golondrina”, que generaban especulación con papeles de inversión, y que no tenían previsto permanecer en el país¹⁵.
- Los nuevos decretos crearon una parálisis de los nuevos proyectos de producción y la industria solo pudo sobrevivir a las políticas neo-liberales despidiendo personal, subcontratando servicios, importando lo que antes producían, suprimir proveedores, entre otras medidas.
- Este gobierno abolió numerosas instituciones que habían sido muy útiles para el país, movido por su propósito neo-derechista de mermar el poder y las funciones del Estado colombiano y debe obedecer los dictámenes del Fondo Monetario Internacional. (ver anexo 2)
- Ley 50 de 1993 cambio el régimen de las cesantías como prestación laboral y la ley 100 de 1993 cambio los regímenes de pensiones de retiro y de asistencia de salud.

1.2.2 Periodo 1994-1998

El 7 de agosto de 1994 se posiciono Ernesto Samper quien había ofrecido corregir “la apertura” de forma gradual y con compensaciones, sin embargo en este gobierno estallo un gran escándalo en donde el presidente habría financiado su campaña política con dinero de narcotraficantes.

Bajo este mandato se hizo evidente la crisis de la estructura fiscal del Estado, sus causas son de diverso orden, algunas encuentran su explicación en lo

¹⁵ Melo Jorge Orlando, Colombia hoy, Bogotá D.C 1991, Pág. 69.

siguiente: con la Constitución de 1991 se crearon una serie de responsabilidades sociales sin tener en cuenta las restricciones presupuestales o las fuentes de recursos para su cumplimiento, el aumento de las transferencias a las entidades territoriales por concepto de participaciones en los ingresos corrientes de la nación, creación de nuevos organismos y entidades como la Corte Constitucional, la Fiscalía, la Defensoría, además de las nivelaciones salariales a sectores como los correspondientes a Justicia y Educación.

La política financiera caracterizada por menores tasas de interés y un crecimiento acelerado del crédito bancario respaldaba también el crecimiento de la demanda agregada. La inflación cuyo control era el principal objetivo del nuevo banco central independiente mostraba alguna resistencia a descender y se situaba alrededor del 22% anual, que resultaba superior a las metas fijadas pero, no obstante, menor a la que se registraba a inicios del gobierno de Gaviria en 1990.

El impacto de la liberalización había estimulado las importaciones, generando un déficit en cuenta corriente que era manejable.

De acuerdo al Plan de Desarrollo (1994-1998), la administración Samper recibió una economía con una tradición económica sólida, en su fase alta del ciclo económico, aunque no exenta de dificultades coyunturales, como el deterioro del ahorro privado y la reevaluación de la moneda, con el consecuente detrimento de algunos sectores productores de bienes transables. La situación económica encontrada por el nuevo gobierno era favorable; sin embargo, el comportamiento de los diferentes agregados no aseguraba un crecimiento económico de largo plazo y los principales riesgos se encontraban en una excesiva reevaluación real, en una dinámica inconveniente del gasto público y en una política monetaria demasiado permisiva (Perry, 1995).

La mayor restricción al crecimiento económico del país era la escasez de capital social, como la mano de obra calificada y la infraestructura, que requerían gasto público. Otro aspecto en el cuál se buscaba diferenciar la estrategia con la del gobierno anterior, era la relacionada con la importancia de la intervención del Estado en la economía a través de la implementación de políticas sociales activas. El Plan se fijó objetivos ambiciosos de crecimiento económico con tasas anuales por encima del 5% y argumenta que, en términos fiscales, se proyectaba una situación de ligero superávit del sector público consolidado en los años subsiguientes.

Aunque se indicaba alguna preocupación por el crecimiento que venía registrando el gasto público en los últimos años y se destacaba que dicho aumento no solo provenía de iniciativas de gasto del gobierno anterior, sino también de obligaciones legales y constitucionales vinculadas con la descentralización, se concebía que el gobierno estaría en capacidad de

desarrollar también un sólido programa de inversiones públicas. Los ingresos fiscales aumentarían como resultado del crecimiento de la economía y se verían reforzadas con los recaudos de una ley de racionalización tributaria que sería sometida al Congreso.

Principales problemas:

- El menor crecimiento de la economía frente a lo proyectado se comenzó a dar durante el primer semestre de 1996.
- En el campo fiscal en 1995 se observó un balance fiscal consolidado inferior al previsto, aunque todavía apenas negativo. Las proyecciones para 1996 hacían prever un deterioro mayor en el balance fiscal.
- Al discutir la estrategia fiscal, la autoridad fiscal mostraba preocupación por las finanzas del gobierno central y se dispuso a incrementar los ingresos mediante el proyecto de ley sobre racionalización tributaria. Previendo que los problemas fiscales del gobierno tenían elementos estructurales, este organizó lo que se llamó posteriormente, la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas.
- La situación de las finanzas públicas del gobierno central mostraban un debilitamiento que era financiado con ingresos provenientes de privatizaciones y para 1995 se proyectaba un déficit del 2.7%. Aunque este sería compensado con los excedentes del resto del sector público, estos también se proyectaban menores a los originalmente previstos.
- Aunque las reformas tributarias de 1990 y 1992 habían previsto generar recursos adicionales para compensar la caída de recaudos de aduanas originada en la baja de aranceles y para atender los gastos, la realidad era que entre 1990 y 1994 los ingresos del gobierno nacional habían aumentado en dos puntos del PIB, en tanto que los gastos lo habían hecho en cuatro. El logro del superávit del sector público consolidado se había logrado gracias a los excedentes del sector descentralizado.
- Privatizó varias empresas prosperas del Estado, entre ellas el Banco Popular y la empresa niquelífera mixta de Cerromatoso.
- Este gobierno hizo poco por reanimar la agricultura, que venía debilitada por las importaciones masivas de países con economías subsidiadas.
- Este gobierno mantuvo a pesar de sus promesas el perfil neo-liberal del gobierno anterior por lo tanto los problemas básicamente se mantuvieron tales como:
 - Desmantelamiento del arancel aduanero,

- Sobre-evaluación del peso y devaluación del dólar,
- Grandes déficit en la balanza comercial,
- Desmantelamiento y retroceso de la industria nacional,
- Gasto público exagerado,
- Concentración regresiva de la propiedad y de la renta en unas pocas personas a expensas del empobrecimiento de las mayorías,
- Quiebra generalizada del sistema hospitalario del país,
- El desempleo en todo el país se elevó hasta niveles nunca antes conocidos.

1.2.3 Periodo 1998-2002

El 7 de agosto de 1998, Andrés Pastrana se posicionó como presidente, su gobierno no obtuvo ningún avance ya que la crisis por la que venía pasando el país se agudizó, el año 1999 fue el peor año económico del siglo XX.

Este gobierno, se inició con una propuesta de sanidad fiscal a través de una reforma tributaria orientada a la disminución del IVA y al establecimiento de mecanismos de control para reducir la evasión y contrarrestar la corrupción, sobre el estado de la economía y, en particular, sobre la situación fiscal, se resaltan el aumento del gasto público y su ineficiente asignación como uno de los problemas centrales; también insiste en la necesidad de aprobar antes del fin de la legislatura de 1999 la reforma presentada al Congreso fundamentándose en la situación financiera internacional provocada por la crisis rusa de 1997 y sus repercusiones sobre el sector financiero colombiano, plantea la conveniencia de hacer una declaratoria de emergencia económica y aprovechar esta para llevar a cabo reformas estructurales y demostrar que el ajuste fiscal era de fondo.

Al sintetizar su visión sobre el problema fiscal, la Misión del Ingreso Público (MIP) establece que las tendencias fiscales actuales no eran sostenibles, que el surgimiento de déficit en los noventa había conducido a un aumento en la deuda bruta del gobierno que había ascendido de 17% del PIB en 1994 al 65% en 2001 y que adelantar un ajuste fiscal suficiente para reducir la deuda pública era importante; sobre los criterios para adelantar una reforma tributaria estructural estableció un conjunto de principios que tocaban temas de equidad y eficiencia del sistema tributario y de transparencia en el presupuesto. Sus recomendaciones abarcaban aspectos administrativos para el mejoramiento del recaudo y el control de la evasión; el mejoramiento del balance fiscal del sistema público de pensiones; una reforma estructural fiscal intergubernamental, dando mayor autonomía fiscal y mayores responsabilidades de gasto a las regiones; expansión de la base del impuesto a la renta personal; racionalización y simplificación de las contribuciones parafiscales; el fortalecimiento del impuesto de renta empresarial al eliminar exenciones; la expansión de la base del IVA y el mejoramiento de su

administración, con el fin de mejorar los recaudos del impuesto; la reducción del impuesto a las transacciones financieras creado bajo los decretos 2330 y 2331 de 1998; en últimas, lograr un ajuste suficiente para generar un superávit primario de las finanzas públicas que permitiera reducir gradualmente la deuda pública.

Como aspecto final de este período cabe destacar lo sucedido con las reformas estructurales. La realidad es que estas se habían visto estancadas en la discusión en el Congreso. En lo que respecta a pensiones, no se había perfeccionado el proyecto que se presentaría al Congreso; y el acto legislativo para la modificación de las transferencias, que tenía el doble propósito de suavizar las transferencias en función del ciclo económico y liberar recursos al gobierno, había avanzado poco en los debates. Si se había logrado pasar una Ley para la creación del Fondo de Pensiones Territoriales y avanzaba el debate del tema de lo que se vino a conocer como la Ley 617/2000, la cual establecía mayor disciplina fiscal y de gasto en los gobiernos territoriales.

Principales problemas:

- Se destaca que el endeudamiento público se multiplicó y alcanzó niveles excesivamente altos. El ministro de hacienda de la época presenta dos memorandos dirigidos al presidente de la república (Restrepo, 1999). El primero (noviembre de 1998) se refiere a la situación fiscal y financiera. Menciona la necesidad de adelantar un ajuste fiscal que asegure que el déficit no sobrepase el 2% del PIB en 1999 y que se equilibren las finanzas en años venideros.
- La declaratoria de emergencia económica en noviembre de 1998 tuvo como justificación y objetivo detener el deterioro del sector financiero, propender por la viabilidad de los deudores del sistema financiero, en especial los deudores hipotecarios, y proveer recursos al Fondo de Garantías de las Instituciones Financieras (FOGAFIN) para el apoyo de la capitalización de los bancos con problemas debido a la crisis. La medida fiscal central propuesta fue el establecimiento de un impuesto “transitorio” del 2 por cada mil pesos sobre las transacciones financieras.
- En el ámbito presupuestal, se había sometido al Congreso un presupuesto austero requerido para cumplir las metas que disminuía en términos nominales, gracias a una disminución real en los salarios públicos y una caída en la inversión.¹⁶
- El desempleo siguió en aumento que para el 2000 ascendió a 4 millones de personas.(DANE)

¹⁶ Clavijo S, Política fiscal y Estado en Colombia, Bogotá D.C, Banco de la república, 1998.

- El número de personas pobres era alarmante para el año 2000 era el 60% del total nacional.(DANE)
- El gasto público siguió aumentando sin pausa.
- En enero de 1999 se produjo un fuerte movimiento sísmico en el centro-oeste del país que provocó cerca de 1.000 muertos, 3.000 heridos y 400.000 damnificados, además de cuantiosos daños materiales. Afectó fundamentalmente a los departamentos de Quindío y Risaralda.

1.3 EL NUEVO SIGLO

El fin del milenio , se cerró con el siglo XX, un siglo turbulento y azotado por grandes catástrofes tanto nacionales como internacionales ,nuestra nación pasó de ser un país con 4 millones de habitantes a una de 40 , pasó de ser un inmenso bosque natural a un territorio casi totalmente habitado , con asentamientos humanos en todas sus regiones y por ende casi deforestado ,de ser un país de ríos abundantes y cristalinos a tener sus ríos convertidos en alcantarillas ,recibimos un nuevo siglo con menores tasas de mortalidad infantil y con un ingreso per cápita mas alto, hay mejores tasas de escolaridad ,mas años de esperanza de vida ,mas urbanizado y con una población en condiciones de pobreza media y absoluta equivalente al 60% (antes era del 80%) de los hogares colombianos; el crecimiento económico del país en los últimos 100 años no puede desconocerse ,la realidad es que la expansión lenta pero segura de los servicios públicos , de salud y educación , se empaña con la violencia en la que llevamos casi dos siglos y también la corrupción que manejan nuestros dirigentes, en vista de esto el nuevo gobierno (2002 – 2006) enfatizó sus políticas en combatirlas.

1.3.1. Periodo 2002-2006

El 7 de agosto de 2002 se posicionó el presidente Álvaro Uribe , disidente del Partido Liberal que concurrió como independiente , su sorprendente triunfo se debió, entre otros motivos, a la reacción de los colombianos ante la incapacidad de los dos partidos históricos para alcanzar la paz y promover el crecimiento económico.

El triunfo amplio y sorpresivo del nuevo presidente significó además un mandato de cambio frente a la política de paz de su antecesor, quien dedicó gran parte de su gobierno a encontrar una solución política al conflicto interno. Con el lema de “Mano firme, corazón grande”, interpretó el hastío de la opinión pública frente a los “excesos” de su antecesor y, sobre todo, frente a la arrogancia de la guerrilla de las FARC que nunca dio muestras convincentes de su disposición a negociar el fin de su lucha armada de más de cuarenta años.

La campaña electoral giró en torno al tema de la guerra y la percepción mayoritaria de que el proceso de paz había fracasado, fue canalizada por este gobierno. Su discurso y programa, reflejaron una 'línea dura' que el electorado acogió con entusiasmo.

Una vez posesionado el nuevo gobierno, se planteó el grave problema de las finanzas públicas y los desequilibrios sociales, por ello el Presidente anunció que los ingresos del Estado deben servir para ayudar a los más pobres, manifestando: "Los más pudientes, los empresarios que con tenacidad sirven bien a la Nación, llevarán sobre sus hombros nuevas responsabilidades tributarias. Los esfuerzos de los sectores medios y populares deben retribuirse en mayor inversión social para frenar la renovación de su prolongado purgatorio "; de inmediato se empezó a pulir una propuesta de reforma tributaria que conciliara las propuestas de campaña, las políticas del nuevo gobierno, las recomendaciones de la Misión del Ingreso Público y las expectativas de gremios y demás fuerzas influyentes.¹⁷

El Referendo fue una convocatoria de iniciativa presidencia al constituyente primario, que, desde el punto de vista fiscal, buscaba principalmente la congelación de salarios públicos por dos años en todos los niveles de gobierno y la eliminación de los regímenes privilegiados de pensiones públicas.

No obstante las reformas aprobadas entre 2001 y 2002, y en particular la tributaria, el gasto público siguió en ascenso y el superávit primario no alcanzaba a frenar el aumento en el endeudamiento, cuyos índices llegaban a niveles que se consideraban insostenibles sin reformas adicionales de gran envergadura. Este fue, en síntesis, el diagnóstico adelantado por la Misión del Ingreso Público (2003), la cual fue convocada al final por la autoridad fiscal, en cabeza del ministro de Hacienda, y que rindió sus recomendaciones con ocasión de la entrada de la administración del presidente Uribe.

Principales problemas:

- el 25 de octubre de 2003 se convocó a un referendo que pretendía reformar el Estado recortando el gasto público y acabando con la corrupción.
- En noviembre de 2003, los paramilitares, que en diciembre de 2002 habían anunciado una tregua unilateral, comenzaron a entregar sus armas; en julio de 2004, paramilitares y gobierno dieron comienzo a las

¹⁷ Junguito, Roberto. Rincón, Hernán. 2004. Al política fiscal en el Siglo XX en Colombia. Banco de la República. Bogotá. Pág. 108

conversaciones oficiales para lograr el desarme definitivo de los primeros.

- El 1 de diciembre de 2004, el Congreso Nacional aprobó la reforma constitucional que permitiría la posibilidad de reelección presidencial.
- La señalada estadounidense de la política exterior implicó no sólo un alejamiento del escenario natural e histórico que representa el subcontinente latinoamericano para el país, sino que ha motivado importantes desencuentros con las naciones vecinas. Forman parte del inventario de roces con estos países la decisión casi solitaria de apoyar la invasión a Irak, en contra de la posición contraria o neutral adoptada por la gran mayoría de países medios y grandes de la región.¹⁸
- Tras el esfuerzo sostenido de todos los gobiernos desde la administración Gaviria Trujillo por mercantilizar las relaciones colombo-venezolanas, la política exterior de Uribe idealizó las relaciones con Venezuela, y esto con frecuencia provocó los enfrentamientos verbales entre Bogotá y Caracas. Esta “diplomacia del micrófono” dio lugar a deteriorar los importantes montos de intercambio comercial binacional que alcanzaron a sumar más de 2 mil millones de dólares anuales en su mejor momento.
- Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y la ruptura del proceso de paz con las FARC en febrero de 2002 determinaron que la agenda de este gobierno definiera una política de seguridad democrática apalancada en la política exterior.
- Se promueve la aprobación por parte del ejecutivo y el legislativo estadounidenses lo que el mandatario colombiano denomina Plan Colombia Fase II.

2. REFORMAS TRIBUTARIAS

2.1. Periodo 1982-1986

En este periodo histórico, se establecieron importantes reformas fiscales que llevaron al desarrollo de las Leyes 9 y 14 de 1983 y se creó la Ley 48 de 1983 para la creación del Certificado de Reembolso Tributario (CERT).

Leyes 9 y 14 de 1983:

¹⁸ Carvajal Leonardo, Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior, Pág. 145.

Aparecen en junio de 1893 en forma de un extenso decreto-Ley en el cual se planteaba modernizar y actualizar el régimen de impuesto predial, obligando así a que los municipios se mantuvieran al día, después de que ellos especialmente los más pequeños, por presión de los caciques políticos terratenientes, habían mantenido en niveles exiguos los avalúos catastrales que servían para liquidar el impuesto.

Otra disposición importante fue la de abolir la doble tributación sobre los dividendos pagados por sociedades anónimas abiertas a grandes números de accionistas. Otra medida fue establecer como “no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional” a la parte de los rendimientos financieros de ahorradores y tenedores de títulos de renta (CDT's, depósitos fiduciarios, etc.), que solamente compensa la desvaloración por inflación.¹⁹

Esta reforma creó el impuesto al valor agregado IVA y lo situó en un razonable nivel del 12%, este tributo se convertiría poco después en el más importante recurso fiscal para los gobiernos que siguieron.

Además en esta norma se quisieron alcanzar objetivos y mecanismos como se observa en la Tabla 1.

¹⁹ **González Francisco, Calderón Valentina**, Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (I) Enero de 2002 Bogotá, D.C., Pág. 22

Tabla 1. Objetivos de la Ley 9 y 14 de 1983.

OBJETIVOS	MECANISMOS	MODIFICACIONES		
		RENTA	IVA	OTROS
a) Sustituir los ingresos de la Cuenta especial de cambios por ingresos tributarios. b) Reactivar la economía, en particular fomentando la inversión, el ahorro y la capitalización de las empresas. c) Introducir mayor flexibilidad a los tributos regionales. d) Combatir la evasión.	a) Con el objetivo de aumentar los recaudos tributarios, la reforma se concentró en reestructurar la base, incluyendo nuevos contribuyentes y eliminando otros, de tal forma que se simplificara el cobro de los tributos.	BASE: -Se redujo el número de personas obligadas a declarar. -Se extendió la renta presuntiva hasta el comercio y los intermediarios financieros. TASAS: -Se redujeron las tarifas para personas naturales y sociedades limitadas. -Se elimina la doble tributación para sociedades anónimas.	BASE: -Se extendió su cubrimiento a las actividades de distribución hasta el comercio y detal. -Se incluyeron nuevos bienes y servicios.	*Se exonera del IVA a la exportación de productos procesados, venta de bienes de capital elaborados en el país. *Se estableció el Registro Nacional de Comercio Exterior, como mecanismo de control. *Se trasladan los ingresos de la CEC, directamente al fisco nacional. *Los departamentos y municipios ganaron autonomía en el manejo

Fuente: DOCUMENTO CEDE 2005-11-ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica) FEBRERO DE 2005

Ley 48 de 1983:

La Ley 48 de 1983 creó el Certificado de Reembolso Tributario (CERT) que reemplazo el CAT –certificado de abono tributario-, para promover las exportaciones de bienes y servicios y su diversificación así como para estimular la producción industrial, por medio de la devolución de las sumas equivalentes a la totalidad o a una proporción del impuesto indirecto pagados por los exportadores. El CERT podía negociarse libremente y utilizarse para el pago del impuesto a la renta y complementarios, a las ventas y algunos gravámenes arancelarios. Las personas que recibían directamente del Banco de la República los CERT, tendrían derecho a descontar del impuesto sobre la renta y complementarios a su cargo en el año gravable, el 40% del monto de tales certificados, cuando se tratara de sociedades anónimas y asimiladas, y el 18% en el caso de sociedades de responsabilidad limitada y asimiladas, personas naturales y sucesiones ilíquidas (Diario Oficial, 1983).

2.2. Periodo 1986-1990

Ley 75 de 1986:

Redujo la tasa máxima para la renta de personas naturales al 35%. Exoneró al 90% de los asalariados de la retención en la fuente, unificó el impuesto para sociedades limitadas y anónimas y autorizó el recaudo del impuesto en bancos.

La reforma integró la tributación de la sociedad y sus socios, manteniendo el gravamen a las utilidades retenidas y repartidas como dividendos únicamente para la sociedad, de manera que eliminó completamente el instrumento de la doble tributación. Redujo el gravamen a las utilidades de las empresas anónimas de 40% a 30%. “Finalmente, la reforma introdujo correctivos generalizados por inflación en el gravamen a los rendimientos financieros y deducciones por gastos financieros para todos los contribuyentes, empresas y personas naturales con excepción de las entidades del sector financiero” (Peri, 1988). Adicionalmente se introdujeron ajustes por inflación a los balances de las empresas y se modificaron los regímenes de presunción del impuesto a la renta²⁰, estas disposiciones se realizaron con la intención de desarrollar los objetivos descritos en la Tabla 2.

Tabla 2. Objetivos de la Ley 75 de 1986.

OBJETIVOS	MECANISMOS	MODIFICACIONES		
		RENTA	IVA	OTROS
a) Devolver la equidad y neutralidad del impuesto de renta. b) Fortalecer la administración tributaria. c) Adecuar la estructura tributaria a la movilidad internacional de capitales.	a) Para el logro del primer objetivo se adecuan las tarifas a la real capacidad de pago de los contribuyentes. Las reformas anteriores al querer aumentar los recaudos forzaron un alza desmedida de las tarifas, provocando evasión y endeudamiento de las empresas. b) Para el logro del segundo objetivo se eliminaron todas aquellas cargas que no presentaban una contribución efectiva al recaudo y por el contrario inducían ineficiencia en la Administración de impuestos. Se reorganizó la administración de Aduanas y de Impuestos.	BASE: -90% de los asalariados dejó de pagar retención en la fuente. TASA: -Se redujeron las tarifas para personas naturales -Se unificó la tarifa para todo tipo de sociedades tanto nacionales como extranjeras. -Se igualaron todas las alternativas de financiación de las empresas.	BASE: -Se extendió su cubrimiento a las actividades de distribución hasta el comercio y detal. -Se incluyeron nuevos	*Se trasladó la función de recaudo y recepción de las declaraciones a la red bancaria. *Se incrementó el control sobre los grandes contribuyentes.

Fuente: DOCUMENTO CEDE 2005-11-ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica) FEBRERO DE 2005

²⁰ **González Francisco, Calderón Valentina**, Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (I) Enero de 2002 Bogotá, D.C., Pág. 23

2.3. Periodo 1990-1994

En 1990 se introdujo la primera reforma tributaria de la década (Ley 49). Esta reforma pretendía principalmente estimular el desarrollo del mercado de capitales, reactivando el ahorro y la inversión de la economía. Adicionalmente, se esperaba subsanar la disminución de los ingresos del gobierno, ante la reducción de las tasas arancelarias, en 1992, se introduce una nueva reforma tributaria por medio de la Ley 6, con el objetivo de garantizar los recursos para financiar los compromisos adquiridos con la Constitución de 1991, e iniciar un programa de inversiones en infraestructura para estimular el proceso de apertura económica se adoptan también la Ley 44 de 1990 en la cual se brinda facultad a los contribuyentes para fijar avalúo del inmueble y se creó un sistema de tarifas flexibles para el Impuesto Predial Unificado y la Ley 100 de 1993, en las cuales se estipularon otras disposiciones en materia de impuestos.²¹

Hommes (1991), para entonces Ministro de Hacienda, señala que en el primer año de la administración Gaviria se adoptaron una importante cantidad de reformas estructurales, destacándose la apertura de la economía, la reforma financiera (ley 45 de 1990), la reforma del endeudamiento (Ley 51/1990) y la reforma cambiaria (Ley 9/1991).

Ley 49 de 1990:

La reforma introduce una nueva amnistía para la repatriación de capitales en el exterior, en aras de incrementar la inversión y el ahorro en Colombia. Esta amnistía tuvo bastante éxito en su objetivo, sin embargo también permitió la repatriación de dineros del narcotráfico. Es claro, que los incentivos legales se sumaron a una serie de medidas que junto con la estructura económica prevaleciente, incentivaron la tendencia a la reevaluación de la tasa de cambio, y a un incremento de las tasas de interés (Revista Banco de la República, Diciembre 1991). La rápida respuesta de la cuenta de capitales a la tasa de cambio, la tasa de interés y la coyuntura económica, presenta una clara prueba de que la economía se encontraba ante un mercado de capitales abierto (Sánchez y Gutiérrez, 1995).

Para poder acogerse a la Ley de saneamiento de capitales se debía cumplir con una o varias de las siguientes condiciones:

- Adquirir bonos especiales de saneamiento fiscal

²¹ **González Francisco, Calderón Valentina**, Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II) Enero de 2002 Bogotá, D.C., Pág. 14

- Adquirir títulos de deuda externa registrados en la Oficina de cambios de Banco de la República, renunciando al derecho de giro de intereses y amortizaciones de los mismos. Además, en todos los casos debería pagarse un impuesto complementario al de renta, equivalente al tres por ciento del valor nominal de los títulos objeto de esta inversión.
- Debían liquidar un impuesto complementario equivalente al tres por ciento del saneamiento fiscal, en la parte que no fuese invertida de acuerdo con las anteriores condiciones.

Los patrimonios repatriados gozarían de los anteriores beneficios fiscales para las vigencias de 1990 y 1991. De la misma manera, se crean exenciones tributarias con el fin de estimular el mercado accionario. Se decretó que la utilidad de enajenación de acciones, a través de las bolsas de valores, no constituiría ni renta ni ganancia ocasional. También, se declararon exentos del impuesto a la renta y complementarios a los fondos de inversión, los fondos de valores, y los fondos comunes que administraran las entidades fiduciarias, esto en aras de estimular el mercado de capitales. Los fondos de pensiones y cesantías también fueron exonerados de impuesto a la renta y complementarios.

Se incrementaron las exenciones de renta, eliminando la declaración de renta para quienes recibieran honorarios, comisiones y servicios, estableciendo que el impuesto a la renta para estos contribuyentes equivaldría a la suma de las retenciones en la fuente. En la Tabla 3 se encuentra un compendio de lo que fue esta Ley.

Tabla 3. Objetivos de la Ley 49 de 1990.

OBJETIVOS	MECANISMOS	MODIFICACIONES		
		RENTA	IVA	OTROS
a) Aumentar el ahorro de la economía y fomentar el desarrollo del mercado de capitales. b) Inducir la repatriación de capitales en el exterior. c) Sustituir ingresos tributarios externos por ingresos de carácter interno.	a) Ampliación de la tributación mediante amnistías y modificaciones administrativas orientadas a simplificar la administración y el cobro de los recaudos. b) Con el fin de fortalecer el mercado de capitales se otorgaron incentivos tributarios para dichas actividades.	BASE: -Se redujo el número de contribuyentes obligados a declarar renta. -Se desgravó la utilidad obtenida en la enajenación de acciones a través de la bolsa. -Se excluyó a los fondos de inversión, fondo comunes y de valores, de la contribución de la renta. TASA: -Se redujo el impuesto de saneamiento. -Se redujeron las tarifas de renta y remesas para la	BASE: -Se aumentó la base al eliminar ciertas exenciones. TASA: -Se aumentó la tarifa general de 10% a 12%.	BASE: -Se liberaron 861 posiciones arancelarias con lo cual el universo arancelario en licencia previa pasa de 60% a 46%. TASA: -Se estableció reducir progresivamente la sobretasa que se cobre sobre el valor CIF de todas la importaciones de 16% a 8%. -Se estableció una reducción gradual del arancel promedio (sin sobretasa)

		inversión extranjera.		de 16.5% a 7% *Se creó la Superintendencia de Impuestos Nacionales.
--	--	-----------------------	--	--

Fuente: DOCUMENTO CEDE 2005-11-ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica) FEBRERO DE 2005

Ley 6 de 1992:

La reforma eliminó el impuesto complementario de patrimonio para todos los contribuyentes a partir de 1992. Se crearon bonos de inversión forzosa, denominados Bonos de Defensa y Seguridad Interna, en los cuales las personas naturales y jurídicas de mayores ingresos se veían obligadas a invertir el equivalente del 5% del impuesto de renta a su cargo. 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.

La tasa del impuesto al valor agregado (IVA) pasó de 12% a 14% por un término de 5 años. Según lo establecido por la Constitución de 1991, hasta tres puntos del aumento se destinarían a la Nación. Los aumentos en el recaudo generados por el incremento en la tasa del impuesto (por lo menos treinta mil millones de pesos), se destinarían en los años 1993-1996, a financiar el incremento en las pensiones de jubilación del sector público nacional. Con el fin de disminuir la regresividad intrínseca del tributo, el Gobierno Nacional se comprometió a destinar durante los años 1993-1997, por lo menos quince mil millones de pesos anuales, del mayor recaudo del IVA, a los aportes estatales para las madres comunitarias del Instituto de Bienestar Familiar.²²

Se establecieron tarifas diferenciales para los bienes suntuarios entre el 35% y el 45%. También se permitió descontar el IVA pagado por la adquisición de bienes de capital del impuesto de renta. En esta reforma, se eliminaron en su mayoría las restricciones arancelarias al comercio exterior, sin embargo para el caso de la agricultura se establecieron aranceles variables (Sánchez y Gutiérrez, 1995), se implantaron los auto-avalúos catastrales en el Distrito, se incluyeron a las empresas públicas y mixtas como sujetas del impuesto de renta (entre ellas las empresas comerciales del Estado), y se creó el Estatuto Anti-evasión que establece normas de control fiscal e impone fuertes sanciones a los evasores de impuestos.

En la Tabla 4 se observan las principales características de esta Ley.

²² **González Francisco, Calderón Valentina**, Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II) Enero de 2002 Bogotá, D.C., Pág. 11

Tabla 4. Características de la Ley 06 de 1992.

OBJETIVOS	MECANISMOS	MODIFICACIONES	
		RENDA	IVA
<p>a) Asegurar el equilibrio de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo.</p> <p>b) Sustituir los ingresos tributarios externos por ingresos de carácter interno.</p> <p>c) Asegurar en el corto plazo que el manejo fiscal contribuyese al equilibrio macroeconómico.</p>	<p>a) Con el objetivo de aumentar los recaudos, la reforma se concentró en la simplificación de la estructura tributaria. Se disminuyó la dispersión en las tarifas y se amplió la base para casi todos los impuestos.</p> <p>b) Se reforzó el control sobre la evasión tributaria y la corrupción administrativa.</p>	<p>BASE:</p> <p>-Se aumentó la base al incluir a las empresas comerciales e industriales del Estado como declarantes, al igual que las sociedades de economía mixta, fondos públicos, cooperativas financieras y TELECOM.</p> <p>-Desapareció el impuesto complementario de patrimonio para todos los contribuyentes.</p> <p>TASA:</p> <p>-Se disminuyeron aún más los impuestos de remesas y rentas para las sociedades extranjeras.</p>	<p>BASE:</p> <p>-Se incluyeron nuevos servicios tanto en la base del IVA como del impuesto de timbre.</p> <p>-Se excluyeron nuevos bienes de la canasta familiar y toda la maquinaria agrícola no producida en el país.</p> <p>TASA:</p> <p>-Se estableció como tarifa general para la venta de bienes y servicios el 12% el cual aumentará paulatinamente hasta 14% por términos de 5 años a partir de 1993.</p>

Fuente: DOCUMENTO CEDE 2005-11-ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica) FEBRERO DE 2005

LEY 100 DE 1993

Trato sobre el régimen de pensiones, permitió a los trabajadores escoger entre dos sistemas alternativos de retiro el del Seguro Social manejado por el Estado y el de capitalización ofrecido por nuevos fondos privados. La Ley previó un aumento significativo en las cotizaciones que pasaron del 8% al 13.5% de los salarios. La reforma muy pronto puso en evidencia el hueco fiscal del ISS ya que los aportes al sistema oficial dejaron de ser suficientes para atender los pagos de los pensionados en un sistema donde las reservas eran bajas. Ver otras características de esta ley en la Tabla 5.

Tabla 5. Características de la Ley 100 de 1993

OBJETIVOS	MECANISMOS	OTROS
<p>Creada bajo este gobierno en el cual se generó presiones sobre los ingresos del gobierno al obligarlo a reconocer parte de las deudas pensionales atrasadas y asumir subsidios a los servicios públicos.</p>	<p>Incrementó en 10% los impuestos a la nómina, y modificó el sistema pensional colombiano.</p>	<p>Asume obligaciones territoriales</p>

Fuente: CREADO POR LAS AUTORAS

En la Tabla nº 6 se presentan los cambios más significativos de otras reformas de 1990-1993.

Tabla 6. Resumen de otras reformas de 1990-1993

1.REFORMA FINANCIERA- LEY 45 DE 1990
<ul style="list-style-type: none"> • Amplio actividades de intermediación financieros a través de filiales participando en capital de sociedades fiduciarias, de leasing, comisiones de bolsa y administradores de pensiones y cesantías. • Dio libertad de entrada al sistema financiero con montos mínimos de capital. • Estructuro el proceso de privatización de instituciones financieras oficiales. • Abrió el sector a la inversión extranjera en cualquier proporción de capital. • Elimino el monopolio de la compañía estatal de seguros “La Previsora”, obligándola a competir en el mercado. • Hizo obligatoria la existencia de revisiones fiscales independientes y definió nuevos criterios de márgenes de solvencia y sesiones de cartera.
2. REFORMA DE ENDEUDAMIENTO-LEY 51 DE 1990
<ul style="list-style-type: none"> • Amplio a US\$4.500 millones el cupo de endeudamiento de la Nación para apoyar el plan de desarrollo. • Autorizo la emisión de títulos de Tesorería-TES- clase A para pagar la deuda con el Emisor por las Operaciones de Mercado Abierto-OMAS-y cubrir faltantes de liquidez del Tesoro Nacional. Autorizo TES clase B para financiar faltantes del presupuesto nacional. • La Ley de adelanto a la Constitución de 1991, que limita los cupos de crédito del Gobierno con el Emisor, y los suspendió del todo. • Autorizo al Gobierno para liquidar o fusionar entidades públicas insolventes y autorizo la creación de fondos especiales para el manejo de expedientes transitorios de empresas estatales.
REFORMA CAMBIARIA-LEY 51 DE 1991
<ul style="list-style-type: none"> • Elimino el monopolio de comercialización del oro que tenía el Banco Emisor. • Creo zonas especiales en materia cambiaria y aduanera en los dos litorales. • Autorizo al sistema financiero para ejercer funciones de operación de cambio y comercio exterior, antes monopolio del Banco de la Republica. • Elimino la licencia de cambio y de depósito previo para operaciones con el exterior. • Autorizo el crédito externo de corto plazo para operaciones de exportación y el de largo plazo para capitalización y renovación del parque industrial. • Autorizo a particulares a poseer cuentas corrientes en moneda extranjera en el exterior para transacciones de comercio internacional y autorizo automáticamente las cuentas

corrientes para cuantías limitadas.

- En materia del comercio del café se sustituyó la serie de impuestos a las exportaciones del grano por una contribución única determinada por la diferencia entre el costo del café colombiano en puerto para exportar y el valor de lo reintegrado por el producto en la venta en el extranjero.
- Disminuyó el papel del Banco de la República en el mercado de divisas, dejando actuar a los bancos y a las casas de cambio y los cambistas en el proceso de fijación del valor de la tasa de cambio a través de la facultad que se les dio para mantener las posiciones propias en moneda extranjera autorizadas.

Fuente: PENSAMIENTO ECONOMICO Y FISCAL COLOMBIANO, LUIS FERNANDO LOPEZ G.

2.4. Periodo 1994-1998

Este gobierno incremento el recaudo de los ingresos fiscales con la adopción de las siguientes reformas Ley 174 de 1994, la Ley 218 de 1995, Ley 223 de 1995, Ley 345 de 1996, Ley 383 de 1997.

Ley 174 de 1994:

Esta reforma consagra normas relativas a los siguientes aspectos (ver Tabla 7):

Tabla 7. Aspectos generales Ley 174 de 1994

ASPECTOS	MECANISMOS
<ul style="list-style-type: none"> • El desmonte gradual de la provisión originada en la valuación de inventarios UEPS (Ultimas en Entrar Primeras en Salir). • El manejo de costos y gastos. • Se precisa el tratamiento tributario para el arrendamiento financiero y para la fiducia mercantil. • Se faculta al Gobierno para dictar normas sobre Retención en la Fuente y resolver así las dificultades prácticas sobre aspectos relativos a ingresos provenientes del exterior, compras y honorarios, en especial por fallos recientes motivados en demandas de contribuyentes no declarantes. • Se unifican los índices de Ajustes por Inflación entre lo contable y lo fiscal. • Se permite tomar como costo fiscal el valor del avalúo catastral y los auto avalúos declarados en el Impuesto Predial Unificado, para determinar la utilidad proveniente de la enajenación de inmuebles y liquidar el respectivo Impuesto Complementario de Ganancias Ocasionales 	<p>Estableció una renta presuntiva de 1,5% y aumento de la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido a 5%. Creó una exención del 30% de los pagos laborales.</p>

Fuente: CREADO POR LAS AUTORAS

Ley 218 de 1995:

Conocida como Ley Páez, pretendía atender la emergencia económica que generó la avalancha sobre el río Páez en el sur de Colombia, véase Tabla 8.

Tabla 8. Ley 218 de 1995

OBJETIVOS	MODIFICACIONES	
	RENTA	OTROS
Esta buscaba dar impulso a la inversión privada y al crédito en esta zona Con este fin se otorgaron una serie de beneficios tributarios de carácter nacional.	Exención del impuesto de renta por un período de diez años a las nuevas empresas que se crearan en esta región, de la misma manera las utilidades de estas empresas quedarían libres de impuestos.	Otro de los beneficios fue el otorgamiento de un crédito fiscal equivalente al 15% de la inversión realizada y la creación de una zona franca tecnológica.

Fuente: CREADO POR LAS AUTORAS

Ley 223 de 1995:

Pretendía incrementar los ingresos para cumplir con los compromisos de gastos impuestos por el Plan Nacional de Desarrollo (Salto Social).

De la misma manera, buscaba fortalecer los recaudos por medio de mayores sanciones a la evasión y la elusión. La tarifa del impuesto de renta pasó de 30% a 35% para las sociedades, se incrementaron las tarifas marginales para personas naturales, y se creó la renta presuntiva para grandes contribuyentes, 1.5% sobre el patrimonio bruto ó 5% del patrimonio líquido. Así mismo, se elevó la tarifa de retención salarial, al mismo tiempo que se disminuyó la base de la misma.

La tarifa del impuesto al valor agregado pasó del 14% al 16%, se redefinieron bienes e importaciones que no causaban el impuesto, y se introdujo el mecanismo de retención en la fuente del impuesto (50%), en aras de facilitar su recaudo. Se incluyeron como bienes sujetos al IVA los materiales e insumos de construcción y se incrementó la tarifa del impuesto para las importaciones, las compras de vehículos y las motocicletas, para el caso de las contribuciones de industrias extractivas (petroleras, etc.), por concepto del impuesto a la renta, se pasó de pagar un valor fijo de la producción y exportación a un porcentaje sobre éstas, excluyendo regalías (DIAN).

Otras características y modificaciones se encuentran en la Tabla 9

Tabla 9. Características de la Ley 223 de 1995.

OBJETIVOS	MECANISMOS	MODIFICACIONES		
		RENTA	IVA	OTROS
<p>a) Mantener el equilibrio de las finanzas públicas, asegurando la estabilidad económica.</p> <p>b) Aumento de los ingresos corrientes para cumplir con obligaciones de gasto e inversión públicas.</p> <p>c) Proporcionar más transparencia, neutralidad, equidad y eficiencia a la estructura tributaria vigente.</p> <p>d) Consolidar los procesos de Apertura y Privatización.</p>	<p>a) Con el fin de equilibrar las finanzas públicas, la reforma reestructuró la base de los impuestos, incluyendo nuevos contribuyentes del impuesto de renta e IVA.</p> <p>b) Se excluyeron algunos contribuyentes para aumentar la eficiencia del sistema tributario, combatiendo la evasión.</p> <p>c) Para el logro del tercer objetivo, se incluyeron dentro de la tasa general bienes y servicios antes gravados a tasas diferenciales</p>	<p>BASE:</p> <p>-Eliminó la contribución especial de la Ley 6 de 1992.</p> <p>-Incluyó como nuevos contribuyentes empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta que presten servicios públicos, pero exoneró las de juego, azar y licores.</p> <p>-Excluye de presuntiva a empresas de servicios públicos domiciliarios, fondos de inversión, comunes y de pensiones y cesantías.</p> <p>TASA:</p> <p>-Se establecieron tasas marginales del 20% al 35% a personas naturales y 35% para sociedades.</p>	<p>BASE:</p> <p>-Se excluyeron del tributo bienes y servicios como leche en polvo, grasas y jabones.</p> <p>-Se gravaron a la tasa general bienes y servicios antes gravados a tasas diferenciales.</p> <p>TASA:</p> <p>-Se incrementó la tasa general a 16%.</p>	<p>*Se redujo gradualmente la contribución especial para industrias extractivas.</p> <p>*Se creó el impuesto global a la Gasolina y ACPM.</p> <p>*Se reformaron tributos territoriales al consumo como licores y cigarrillos.</p>

Fuente: DOCUMENTO CEDE 2005-11-ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica) FEBRERO DE 2005

Ley 345 de 1996:

Autorizó al gobierno nacional a emitir Bonos para la Seguridad. Todas las personas jurídicas debían suscribir estos bonos, a excepción de los contribuyentes al régimen especial, las entidades oficiales y sociedades de economía mixta de servicios públicos domiciliarios, y de transporte masivo; las licoreras oficiales, las loterías territoriales y las entidades oficiales, entre otros. Las personas naturales estaban obligadas a suscribir estos bonos siempre y cuando su patrimonio líquido excediera \$150.000.000 (DIAN).

Ley 383 de 1997:

Facultó la implementación de la tarjeta electrónica fiscal, para el control de registradoras, donde se facturan las ventas del comercio.

Algunas de las principales características se pueden observar en la Tabla 10.

Tabla 10. Ley 383 de 1973

OBJETIVOS	MECANISMOS	MODIFICACIONES	OTROS
<p>Estableció medidas para controlar la evasión, estableciendo la penalización para los agentes de retención en la fuente y responsables del IVA, que eludieran o evadieran el pago del impuesto</p>	<p>Con este fin se prohibieron los descuentos equivalentes al 100% del pago, se definió el principio sobre el cual, de un mismo hecho económico, tan solo se puede derivar un beneficio.</p>	<p>RENTA *Se aplicó la retención en la fuente a los servicios técnicos de no residentes (35%). *Adicionalmente, los rendimientos financieros de los contribuyentes especiales y los servicios técnicos prestados desde el exterior quedaron sujetos a retención en la fuente de 10%.</p>	<p>*Se estableció que los bienes gravados producidos en el país no podrían gozar de exclusión ni exención de impuestos en la importación, y se penalizó fuertemente la evasión del tributo. *Igualmente, se fijaron sanciones para el contrabando por un monto superior a mil salarios mínimos, se crearon multas por la subvaloración de mercancías, y se castigó fuertemente a los funcionarios públicos que permitieran el contrabando (Asobancaria, 1999). *Esta Ley también incrementó de 0.5% a 1.0% la tarifa general del impuesto de timbre para el territorio nacional.</p>

Fuente: CREADO POR LAS AUTORAS

2.5. Periodo 1998-2002

En este periodo se adoptaron tres reformas importantes la Ley 488 de 1998, los Decretos 2330 y 2331 de 1998 que se establecieron como una contribución sobre las transacciones financieras y la ultima reforma adoptada fue la del 2000 bajo la Ley 633, también se destacan la Ley Quimbaya y la Ley 716 de Diciembre 24 de 2001.

Ley 488 de 1998:

Es la primera reforma tributaria de la administración Pastrana. Esta pretendía principalmente definir las competencias del ámbito territorial, nacional en materia de impuestos, e incrementar el recaudo de manera que se pudiera aliviar la grave situación de las finanzas públicas como se observa posteriormente en la Tabla 11.

Se declararon como contribuyentes del impuesto de renta y complementarios las cajas de compensación familiar, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales, no obstante estas no estarían sometidas a la renta presuntiva. Cuando la utilidad proviniera de la enajenación de acciones de alta o media bursatilidad, está no constituiría ni renta ni ganancia ocasional. Los intereses que generarán las entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, no serán deducibles en su totalidad, sólo serían deducibles en la parte que no exceda la tasa más alta que se haya autorizado a cobrar durante el respectivo año gravable.²³

El pago del principal, intereses, comisiones y demás conceptos relacionados con operaciones de crédito público externo, fueron excluidas de toda clase de impuestos de carácter nacional cuando estas se realicen con personas no residentes en el país.

Los Bonos Colombia (*Decreto 700 de 1992*), continuarían rigiéndose como se estableció al momento de su emisión. Se excluyeron del impuesto de timbre las operaciones de crédito público y las operaciones de manejo de deuda pública. Se establece el beneficio de auditoria, o abstención de la revisión de la declaración dentro de los seis meses siguientes, para los declarantes del impuesto sobre la renta del año gravable de 1998, que incrementen su impuesto neto de renta por lo menos en un 30%.²⁴

Se creó un descuento tributario a la generación de empleo, por medio del cual el empleador podría solicitar un descuento equivalente al monto de los gastos por salarios y prestaciones sociales canceladas durante el año gravable, que correspondieran a nuevos empleos directos (hasta el 15% del impuesto neto de renta siempre que el empleo creciera por lo menos 5% con respecto al año anterior). Se eliminó la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto, y se simplificaron los ajustes por inflación (los inventarios estarían excluidos de los ajustes por inflación). En cuanto al IVA, la tasa pasó del 16% al 15% a partir de noviembre de 1999, adicionalmente se amplió la base. La Ley también redujo de 407 a 135 el número de subpartidas arancelarias excluidas del IVA, con el fin de colocar en igualdad de condiciones al productor nacional frente al importador.

Tabla 11. Reforma Tributaria Ley 488 de 1998.

OBJETIVOS	MECANISMOS	MODIFICACIONES		
		RENTA	IVA	OTROS
a) Generar nuevos recursos para reducir el déficit fiscal que se presentaba en las	a) Se creó un nuevo impuesto cuyos recursos se destinarían al fortalecimiento del sector financiero y a la	BASE: -Exonera del tributo la utilidad por enajenación de acciones,	BASE: -Se gravaron casi todos los bienes y servicios	*Se creó el Régimen Unificado de Imposición (RUI) para

²³ Francisco A. González R. Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo. Bogotá D.C.2002

²⁴ Ibíd.

finanzas públicas.	reconstrucción del Eje Cafetero. b) La reducción de la tasa general del IVA y el aumento significativo de la base de bienes y servicios se hicieron con el objetivo de hacer más equitativa y menos distorsionante la estructura tributaria.	ingresos de empresas industriales y comerciales del Estado, cajas de compensación y fondos gremiales de actividades como salud, educación, etc., y el ahorro de largo plazo de los trabajadores. -Eliminó la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto.	propuestos por el gobierno como el transporte aéreo nacional, pero también se hicieron nuevas exenciones como comisiones. TASA: -Hubo una reducción de la tasa general al 15% para finales de 1999. -Se hicieron ajustes a las tasas diferenciales para bienes como vehículos. -Se estableció una tasa implícita para importación de bienes excluidos.	pequeños contribuyentes sobre Renta e IVA. *Los municipios podrían establecer la tarifa de la sobretasa a la gasolina y el ACPM entre 14% y 15%. *Se estableció una contribución del dos por mil sobre las transacciones financieras, denominada Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF).
--------------------	---	---	--	--

Fuente: DOCUMENTO CEDE 2005-11-ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica) FEBRERO DE 2005

Decretos 2330 y 2331 de 1998:

Establecieron, hasta el 31 de diciembre de 1999, una contribución sobre las transacciones financieras como un tributo a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman, destinado exclusivamente a preservar la estabilidad y solvencia del sistema. La tarifa de la contribución por estas operaciones fue el dos por mil y se causaría sobre el valor total de la operación en el monto en que se realizara (*Decretos 2330 y 2331 de 1998*, Presidencia de la República). Sin embargo, la Corte Constitucional lo declara inexecutable por medio de la sentencia No. C-136 del 4 de Marzo de 1999, dado que se le estaba dando destinación específica a un impuesto de carácter nacional. La medida del dos por mil fue ampliada para atemperar los problemas del sector financiero hasta el 31 de diciembre del 2000 por la *Ley 508 de 1999*.²⁵

Ley 633 de diciembre de 2000:

Creó, a partir del 1 de enero de 2001, el gravamen a los movimientos financieros, a cargo de los usuarios del sistema y las entidades que lo

²⁵ Decretos 2330 y 2331 de 1998, Presidencia de la República.

conforman, con una tarifa de tres por mil. Serían objeto del impuesto aquellas operaciones en las que se disponía de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, cuentas de depósito del Banco de la República, y los giros de cheque de gerencia. En principio el impuesto cubría las operaciones de cualquier monto, sin embargo en marzo de 2001, se modifica el *decreto 405* y se exoneran las operaciones superiores a 3.972.000 pesos, así como las pensiones inferiores a dos salarios mínimos, con el fin de dejar exentos a los usuarios del sistema financiero de menores ingresos. Este impuesto creado en 1998 por medio del mecanismo de emergencia económica se convirtió en un gravamen de orden permanente con esta reforma.

Se impuso una tarifa de retención en la fuente para honorarios y comisiones, percibidos por los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta, el impuesto era equivalente al 10% del valor del correspondiente pago o abono de cuenta. La misma tarifa se aplicó a los pagos o abonos en cuenta de los contratos de consultoría y a los honorarios de los contratos de administración delegada.

Adicionalmente, la reforma pretendía lograr la repatriación de capitales del exterior, por medio del beneficio especial de auditoría. Aquellos contribuyentes al impuesto de renta, que en sus liquidaciones de impuestos anteriores al año 2000 no hubieran declarado activos representados en moneda extranjera, quedarían a paz y salvo si los incluían en su declaración de impuestos del año 2000, y obtendrían el derecho al beneficio especial de auditoría, que significa que su declaración no sería revisada pasados cuatro meses.

El beneficio especial de auditoría se declaró inexecutable porque es una especie de amnistía tributaria que viola el principio de la igualdad entre todos los contribuyentes impuesta por la Constitución, que beneficia a los morosos que ocultan activos en el exterior, según manifestó la Corte Constitucional. Sin embargo la Corte declara que su efecto no será retroactivo, es decir, que estaría vigente para aquellas personas que se hubieran acogido al beneficio con anterioridad a la sentencia.²⁶

Este beneficio tampoco establecía el monto de activos poseídos en moneda extranjera que se debía declarar por lo cual personas con grandes patrimonios no declarados en el exterior quedarían en firme con tan solo declarar una pequeña suma de dinero, frente a la DIAN. La reforma establecía que la renta líquida¹³ del contribuyente no era inferior al 6% de su patrimonio líquido, en el último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior. La deducción del exceso de renta presuntiva sobre la renta líquida ordinaria podría restarse de la renta bruta, determinada dentro de los tres años siguientes, ajustada por inflación.

²⁶ Francisco A. González R, **Valentina Calderón M.** Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo. Bogotá D.C. 2002

Fueron excluidas del pago del impuesto sobre la renta, por un período de 2 años, los ingresos provenientes de la prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, en caso de ser obtenidas por entidades oficiales o sociedades de economía mixta, y las actividades complementarias de los anteriores servicios, determinadas en la *Ley 142 de 1994*. Esta exención se aplicó a las utilidades que se capitalizaran o se apropiaran como reservas para la rehabilitación, extensión y reposición de sistemas, de acuerdo con los siguientes porcentajes: para el 2001, 30% exento, y para el 2002, 10% exento. Se consideraron como rentas exclusivas de trabajo, las obtenidas por personas naturales por concepto de salarios, comisiones, prestaciones sociales, viáticos, gastos de representación, honorarios y, en general, las compensaciones por servicios personales.²⁷

Las inversiones en desarrollo científico y tecnológico, que se realizaran directamente a través de centros de investigación reconocidas por Colciencias, en proyectos de carácter científico, de innovación tecnológica o proyectos de formación profesional de instituciones de educación superior reconocidas por el Ministerio de Educación, tendrían derecho a deducir de su renta 125% del valor invertido en el período gravable en que se realizó la inversión. En ninguno de los casos esta deducción podría exceder el 20% de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la inversión.

Se estableció que la retención en la fuente para el impuesto a las ventas sería equivalente al 75% del valor del impuesto. No obstante el gobierno quedó facultado para autorizar porcentajes de retención inferiores. Para el caso de las compras realizadas con dinero plástico, las nuevas entidades retenedoras del IVA serían las entidades emisoras de tarjetas de crédito y débito. Esto generó grandes problemas para los comerciantes pues generaban problemas con su flujo de caja. La tarifa general del impuesto al valor agregado pasó del 15% al 16%, lo cual se aplicaría también a los servicios, con excepción de los excluidos expresamente. La venta e importación de cigarrillos y tabaco elaborado, nacionales y extranjeros, estaría sujeta a la tarifa general. El impuesto cubriría el servicio de televisión satelital, para lo cual la base gravable estaría conformada por el valor total facturado al usuario. En el proyecto de Ley también se pretendía que la venta de inmuebles y carros usados estuvieran cobijados por este impuesto; sin embargo, esto no fue aprobado.²⁸

En conclusión las principales características de esta Ley se pueden ver en la Tabla 12.

Tabla 12. Características de la Ley 633 de 2000.

OBJETIVOS	MECANISMOS	MODIFICACIONES		
-----------	------------	----------------	--	--

²⁷ Francisco A. González R, **Valentina Calderón M.** Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo. Bogotá D.C. 2002

²⁸ *Ibíd.*

		RENTA	IVA	OTROS
a) Continuar con el fortalecimiento del sector financiero. b) Simplificar y volver más sostenible el sistema tributario.	a) Se declaró como permanente el GMF y se aumentó su tasa al tres por mil con el fin de mejorar la situación del sector financiero. b) Aumento de la tarifa general del IVA al 16% e inclusión de nuevos bienes y servicios dentro de la base gravable.	BASE: -Se incluyen como nuevos contribuyentes entidades como Fogafín y Fogacoop, pero estarán exentos algunos ingresos como las transferencias de la Nación. -Le da continuidad como no contribuyente al Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero, fondos parafiscales y agropecuarios, etc.	BASE: -Se gravaron nuevos bienes y servicios a la tarifa general como transporte aéreo internacional, transporte público, cigarrillos y tabacos. -Se excluyeron del tributo algunos productos, como maquinaria y equipo del sector primario, y materias primas de medicamentos. TASA: -Se establece una nueva tarifa general del 16% -Se establece una tarifa especial para servicios aduaneros excepto para los amparados por el Plan Vallejo o acuerdos de libre comercio.	*Se declara como "nuevo impuesto" al GMF y se establece una tarifa del tres por mil. Los recaudos serán base de las transferencias a los municipios. La causación del GMF es de carácter instantánea.

Fuente: DOCUMENTO CEDE 2005-11-ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica) FEBRERO DE 2005

Ley Quimbaya - Ley 608 de Agosto 8 del 2000:

Con esta Ley se conceden beneficios tributarios para reactivar la economía del Eje Cafetero afectado por el desastre natural del 25 de Enero de 1999. Ver características en la Tabla 13, otras medidas importantes que fueron adoptadas, son las siguientes:

- Franquicia arancelaria para bienes de capital que no sean producidos en el país, importados dentro del año siguiente a la vigencia de la Ley (para empresas preexistentes) o a la instalación de la respectiva empresa (para personas jurídicas que sean creadas en la zona).
- Otras medidas relacionadas con la permanencia, por el doble del tiempo durante el cual se hizo uso de los beneficios, control al uso de las exenciones, requisitos formales y otras disposiciones.

- En casos especiales el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá autorizar a las sociedades la compensación de las pérdidas fiscales sufridas en cualquier año o período gravable, con las rentas líquidas que obtuvieren dentro de los siete (7) períodos gravables siguientes, en ningún caso, serán deducibles las pérdidas originadas en la venta de activos fijos, a los que se les amplía el plazo de dos (2) años.
- Las pérdidas de las sociedades, además de no ser trasladables a los socios, tampoco lo serán respecto de las sociedades absorbentes o de las que resulten de una fusión cuando la actividad generadora de renta de la sociedad absorbida o fusionada sea distinto.
- Lo anterior, se debe a las pérdidas que han venido acumulando muchas empresas por la recesión económica y que, aprovechando el trámite de la Ley sobre "Saneamiento Contable" se le agregaron algunas "píldoras" tributarias como la modificación al Régimen Simplificado y la que nos ocupa sobre deducción de pérdidas en 7 años o con el término de adición de 2 años, según el caso.

Tabla 13. Aspectos importantes de la Ley Quimbaya

OBJETIVOS	MODIFICACIONES		
	RENTA	IVA	OTROS
Fortalecer la economía del eje cafetero a través de la creación de beneficios tributarios para la zona.	*Exención del impuesto de renta y complementarios, durante diez (10) años, para nuevas empresas instaladas que sean personas jurídicas así: 90% para los primeros 4 años, 80% para los 4 años siguientes y 70% para los dos últimos años, si se ubican en los municipios del departamento del Quindío; 55%, 45% y 35% respectivamente, si se instalan en cualquiera de los diez y seis (16) municipios restantes de los departamentos de Risaralda, Caldas, Valle y Tolima. La exención se concederá siempre que se trate de las siguientes actividades económicas: agrícolas, ganaderas, comerciales (al detal y de bienes producidos en la región), industriales, agroindustriales, de construcción, de exportación de bienes corporales muebles producidos en la zona afectada, mineras (distintas de hidrocarburos), servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, de servicios turísticos, educativos, de procesamiento de datos, de programas de desarrollo tecnológico aprobado por Colciencias y de servicios de salud ²⁹ . Exención en los mismos porcentajes y términos anteriores, para las empresas preexistentes siempre que hubieren tenido una disminución en los ingresos operacionales en un porcentaje igual o superior al 30%. Se extiende la exención a los socios y accionistas de las empresas beneficiarias de	Devolución del Impuesto sobre las Ventas para la compra de bienes de capital, bien sea que se adquieran en el país o que sean importados. Siempre que se haga durante el año siguiente a la instalación de las nuevas empresas, o siguiente a la vigencia de la Ley para las empresas preexistentes.	Impuesto a las Transacciones Financieras, o sea El Dos por Mil hasta Febrero del 2001, cuyo recaudo se destina a la reconstrucción del Eje Cafetero y que sustituye las normas del Plan Nacional de Desarrollo declarado inexecutable.

²⁹ Sánchez Fabio, Espinosa Silvia, Impuestos y reformas tributarias en Colombia, 1980-2003, pág. 26

	rentas exentas, siempre que se mantengan en la empresa, los dividendos y participaciones por lo menos durante 4 años.		
--	---	--	--

Fuente: CREADO POR LAS AURORAS

2.6. Periodo 2002-2006

En este gobierno se destacan dos reformas tributarias la Ley 788 de 2002 y la Ley 863 de 2003.

Reforma tributaria - ley 788 de 2002:

Después de mes y medio de iniciar su mandato, el nuevo Gobierno radicó el proyecto contenido en 55 artículos y se inició el debate con los gremios y con los miembros del Congreso de la República.³⁰

El trámite concluye con una reforma tributaria contenida en 118 artículos (más del doble de los propuestos por el Gobierno).

Las principales novedades en materia del Impuesto sobre la Renta, fueron las siguientes:

- Se dispone que las cooperativas deben destinar el 20% del remanente para programas de educación formal a efecto de que puedan conservar el tratamiento de exento para el beneficio neto o excedente.
- Se establece el impuesto al Patrimonio
- Se hacen precisiones sobre la determinación de la renta gravable para Fogafín y Fogacoop.
- Deben calcularse intereses presuntos cuando los socios hagan préstamos a las sociedades.
- Se dispone la eliminación gradual en tres (3) años (70%, 50% y 20%) para algunos conceptos considerados como ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional; así como para algunas rentas exentas.
- Se disminuye el costo presunto en la enajenación de activos incorporeales formados por los contribuyentes, pasando del 50% al 30%.
- En lo sucesivo, solamente se aceptará la deducción del 80% de los impuestos predial e industria y comercio, los cuales son de carácter municipal.

³⁰ Sánchez Fabio, Espinosa Silvia, Impuestos y reformas tributarias en Colombia, 1980-2003,

- Se amplía a ocho (8) años la posibilidad de deducir pérdidas fiscales a tasas máximas anuales del 25%, sin perjuicio de la renta presuntiva.
- En lo sucesivo, se aceptarán costos y deducciones únicamente respecto a ingresos gravados.
- Las rentas laborales exentas se reducen del 30% al 25%.
- Se crean nuevas rentas exentas para empresas dedicadas a ciertas actividades como el turismo ecológico, navegación fluvial, venta de energía eólica y otras; también se dispone que no tendrán renta presuntiva.
- En materia de control a la evasión, se establece el sistema de “Precios de Transferencia” para ser aplicados a partir de Enero 2004.
- Se reviven los Ajustes por Inflación para las compras e inventarios.
- Se crea una Contribución Especial o Sobretasa, la cual es del 10% sobre el monto del Impuesto de Renta de los contribuyentes.

Reforma Tributaria - Ley 863 de 2003:

Es del caso precisar que el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez se dio a la tarea de reestructurar el Estado, mediante la supresión de cargos, fusión de ministerios, el trámite del referendo y las reformas económicas principalmente en materia de pensiones y tributos.

Las principales medidas resultantes, en lo relativo al Impuesto sobre la Renta y Complementarios, fueron las siguientes, además de otras generalidades encontradas en la Tabla 14:

- Los ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional, así como las rentas exentas que se encontraban en proceso de “marchitamiento” son definitivamente eliminadas quedando sin efecto la gradualidad 70%, 50% y 20% a tres (3) años.
- Se hacen precisiones para la determinación de la renta bruta en la enajenación de activos fijos en el sentido que ya no se acepta un precio inferior al avalúo o autoevalúo catastral.
- Se hacen más rigurosos los requisitos para tener derecho a renta exenta en el Régimen Tributario Especial, debido a la destinación de la *totalidad* del beneficio neto o excedente al objeto social.

- Las cooperativas de trabajo asociado pueden dar el tratamiento a parte de los ingresos percibidos como ingresos para terceros.
- Se reconoce una deducción especial del 30% por la compra de activos fijos productivos, esto con el fin de procurar la reactivación económica y la generación de empleo.
- Se hacen precisiones sobre la no aceptación de gastos por pagos a personas ubicadas en los denominados *paraísos fiscales*.
- Se actualizan las tablas que contienen las tarifas del impuesto sobre la renta y complementarios y retención en la fuente para personas naturales.
- Con el fin de contrarrestar los altos niveles de evasión, se dictan medidas en relación con el régimen simplificado, en especial, la no aceptación de costos y gastos a los contribuyentes que no dispongan de una copia de la inscripción en el régimen simplificado del proveedor o prestatario de servicios.
- Se amplía el término de aplicación de la sobretasa del 10% impuesto sobre la renta, la cual se extiende hasta el año gravable 2006.

Tabla 14. Generalidades de la Ley 863 de 2003.

OBJETIVOS	MECANISMOS	MODIFICACIONES	IVA	OTROS
		RENTA		
a) Superar crisis económica a través de una disminución del déficit fiscal Continuar con el fortalecimiento del sector financiero. b) Simplificar y volver más sostenible el sistema tributario.	a) Ampliación de la base gravable del impuesto a la renta y creación de sobretasa b) Creación del Impuesto al Patrimonio c) Aumento de la tarifa del GMF	BASE: -Se disminuye el rango mínimo para declarar renta y para retención en la fuente (ingresos mayores a 60 millones y patrimonio brutos mayores a 80 millones - Los ingresos no constitutivos de renta y las rentas exentas se gravan en su totalidad TASA: - Se crea una sobretasa del 10%.	BASE: - Se amplía la base de bienes que se gravan a la tarifa general del 16%. OTROS: - Se crea una devolución de 2 puntos del IVA pagado por las personas naturales en la compra de bienes y servicios a la tarifa general o a la tarifa del 10% y pagados	- Se crea un impuesto temporal al patrimonio, con base gravable el patrimonio líquido superior a \$3,000 millones y una tarifa del 0.3% - Se aumenta la tarifa del GMF a 4 por 1000.

			con tarjeta débito.	
--	--	--	------------------------	--

Fuente: DOCUMENTO CEDE 2005-11-ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica) FEBRERO DE 2005

3. CONSECUENCIAS DE LA ADOPCION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIA

3.1. Década de los ochenta

En la década de los ochenta se realizaron cuatro reformas que generaron los siguientes efectos en la economía del país:

- Se favoreció la actividad empresarial, en especial de las sociedades anónimas de carácter abierto, debido a que se eliminando la doble tributación para éstas y se introdujo un descuento tributario para las empresas que se financiaran con emisión de acciones. Hasta este momento la política tributaria favorecía la financiación de las empresas con endeudamiento antes que cualquier otra fuente de financiación, ya que los intereses eran deducibles del componente inflacionario, mientras las demás fuentes de financiación no gozaban de este privilegio. El mercado accionario, sin embargo no reaccionó de manera significativa y las empresas continuaron financiándose principalmente con deuda.
- Las nuevas reformas pretendían separar dentro de los ingresos corrientes de la Nación, aquellos que fuesen tributarios y aquellos provenientes de la Cuenta Especial de Cambios (CEC); con el fin de reducir el desbalance fiscal y evitar su financiación con recursos de la emisión. La reforma logró sustituir los ingresos de la Cuenta Especial de Cambios por ingresos tributarios, con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA). El impuesto a las ventas que existía desde 1963, era un impuesto a nivel manufacturero y a las importaciones, permitiendo la deducción de impuestos por la compra de algunos insumos, pero no por la compra de bienes de capital. La reforma extendió el impuesto a la venta final y eliminó la discriminación contra los productores integrados verticalmente hasta la etapa de distribución.
- El proceso de reactivación económica comenzó en 1985, con una bonanza cafetera y con el proceso de reestructuración fiscal acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Sánchez, 1995). Para 1986, la bonanza cafetera y las medidas de reestructuración produjeron una reactivación de la demanda y un mayor crecimiento económico (el PIB creció 5,8%).
- Adicionalmente, se desgravaron totalmente el componente inflacionario de los rendimientos financieros y las deducciones por gastos financieros para todos los contribuyentes, con excepción de las entidades del sector financiero. Estas medidas corrigieron las distorsiones

introducidas al sistema por los ajustes por inflación incompleta, y estimularon la financiación de la inversión, por medio de retención de utilidades y emisión de acciones.

- Nacionalización del Banco de Colombia y del Banco del Estado
- Intervención a través de la Superintendencia Bancaria los establecimientos financieros comprometidos con la crisis
- Creación de líneas de crédito blando
- En 1986 se adoptan “las leyes del Nevado”, en las cuales se eximían de impuestos por diez años a todas las empresas creadas en los departamentos afectados de la tragedia de Armero.
- A partir de mediados de los años ochenta, los sectores reales comenzaron a perder participación en la estructura económica, producto de las políticas macroeconómicas, el cambio en el estilo de desarrollo, la situación del conflicto social y el empobrecimiento de la población.
- El nuevo escenario en el que se desarrolló el país en esta década es consecuencia de las medidas de estabilización impuestas por el gobierno, en su pretensión de articular las políticas fiscales y monetarias internas a los determinantes de la política económica internacional. Estos programas de estabilización y ajuste fueron impuestos e intermediados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a la mayoría de países, con el fin de crear condiciones para facilitar el pago de su deuda externa y ajustarse a las “reglas del juego” del nuevo paradigma de la acumulación y de las relaciones internacionales.
- Desde finales de los años ochenta, de manera más sostenida y global, se inicia el proceso de reestructuración y apertura de la economía, fundamentado en:
 - Apertura indiscriminada,
 - Privatización y reducción del papel económico y social del Estado,
 - Ajuste fiscal, equilibrios macroeconómicos a ultranza, recorte del gasto público y eliminación de subsidios,
 - Establecimiento de condiciones más apropiadas para la inversión extranjera,
 - Predominio del capital financiero,
 - Explotación indiscriminada de recursos naturales,
 - Predominio del Ejecutivo sobre las demás ramas del poder público,

- Monopolio de la violencia por parte del Estado, y
 - Represión del descontento social y laboral.
- Estas políticas se vienen implantando a costa de la concentración de la riqueza y del ingreso, mediante guerras económicas y militares por el control de los mercados y de los recursos naturales a favor de las empresas transnacionales y del capital financiero. El resultado ha sido la exclusión de las mayorías populares, el aumento de la explotación del trabajo y de los índices de desempleo y de empleo precario, la agudización y complejización de las diversas violencias sociales y políticas, la expropiación de las economías y de los recursos naturales de los países dependientes.
 - Para el período posterior a 1985 se observa una tendencia creciente explicada por sucesivas reformas de los impuestos nacionales que, a pesar de ser incompletas, fueron sumando a la carga tributaria. Se identifica, no obstante, que las reformas de los últimos años han creado una estructura tributaria inadecuada e ineficiente.
 - También se encuentra que la tributación regional (departamentos y municipios) perdió aceleradamente importancia dentro de la tributación total del país.
 - Se resalta el hecho que los periodos de déficit fiscal fueron seguidos de grandes ajustes tanto por el lado de los ingresos como de los gastos.

3.2. Década de los noventa

Tanto cuando se inició formalmente el proceso de apertura económica en Colombia, a finales de la administración Barco, como cuando el gobierno de César Gaviria lo aceleró, una de las justificaciones básicas fue incrementar el grado de exposición de la producción colombiana a la competencia internacional. Esa mayor exposición a la competencia debería redundar en aumentos significativos de la productividad, en mayores estímulos a la inversión en tecnología y en una tendencia a la re-localización de la producción, haciendo más atractivas las costas y en general las regiones más cercanas a los puertos, a través de los cuales se facilita el comercio internacional.

- En la práctica, sin embargo, esos efectos no se dieron en la década de los noventa, o al menos no se dieron en la magnitud que se esperaba cuando se inició el proceso. La productividad del capital, que ya había

empezado a reducirse en los años ochenta, se disminuyó aún más en los noventa³¹.

- La inversión privada aumentó fuertemente durante algunos años hacia mediados de la década, pero se concentró en el sector de la construcción y en sectores de servicios (infraestructura vial y telecomunicaciones) que precisamente son los menos expuestos a la competencia internacional. La producción de bienes y servicios, por su parte, tendió a concentrarse en mayor grado en el interior del país.
- la apertura no se dio en Colombia durante la década de los años noventa, en el sentido de haber conducido a que un mayor porcentaje de la producción nacional quedara expuesto a la competencia externa. Por el contrario, la producción nacional expuesta a la competencia internacional, que es lo que los economistas denominan la producción de bienes comerciables internacionalmente, redujo su participación en la producción nacional durante la década de los noventa. La razón para ello fue probablemente el proceso de reevaluación real del peso colombiano que se presentó durante la mayor parte del período, en particular, entre 1991 y 1997, el cual obedeció a su vez a diversas causas, tales como el fuerte aumento del gasto público y el impresionante incremento en el financiamiento externo público y privado. Debido a estos fenómenos, el aumento en las importaciones no se financió como se esperaba, con mayores exportaciones, sino con recursos de crédito y de inversión extranjera, lo cual es claramente insostenible en el largo plazo.
- Edwards y Steiner (2000) destacan la envergadura del conjunto de reformas estructurales emprendidas durante la administración Gaviria y señalan algunos aspectos:
 - Lo primero se refiere al hecho que las reformas no fueron emprendidas a raíz de una situación apremiante de crisis económica nacional.
 - Lo segundo toca con los cambios constitucionales y a la reforma de carácter político que esta trajo consigo. La reforma provocó un cambio en las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Congreso que explican, en parte, lo sucedido con las reformas en años posteriores.
- Aunque las reformas tributarias de 1990 y 1992 habían previsto generar recursos adicionales para compensar la caída de recaudos de aduanas

³¹ Véase al respecto, el estudio del Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano (GRECO) del Banco de la República: "El crecimiento económico colombiano en el siglo XX: aspectos globales", en *Borradores de Economía*, 134, 1999, p. 29.

originada en la baja de aranceles y para atender los gastos, la realidad era que entre 1990 y 1994 los ingresos del gobierno nacional habían aumentado en dos puntos del PIB, en tanto que los gastos lo habían hecho en cuatro (Ibíd.). El logro del superávit del sector público consolidado se había logrado gracias a los excedentes del sector descentralizado.

- Había preocupación tanto por el incremento en las apropiaciones de gasto que se habían dado a finales de la administración anterior como, muy especialmente, por el crecimiento de las transferencias públicas. Las cifras presentadas para 1994 mostraban un verdadero desborde del gasto público, los gastos de funcionamiento para el segundo semestre crecían más de un 40% anual. La situación de las finanzas públicas del gobierno central mostraban un debilitamiento que era financiado con ingresos provenientes de privatizaciones y para 1995 se proyectaba un déficit del 2.7%. Aunque este sería compensado con los excedentes del resto del sector público, estos también se proyectaban menores a los originalmente previstos.
- Desde el punto de vista de los resultados fiscales, se señala que se logró reducir el déficit consolidado del sector público al 3.3%, con lo cuál se cumplía con la meta fiscal establecida en el acuerdo con el FMI. Al revisar el comportamiento de las finanzas del gobierno central en ese año, se ilustra que tuvo un ligero descenso, no obstante un importante aumento en los recaudos resultante de la reforma tributaria a fines del 2000. Esto se debió al incremento del gasto público que prácticamente absorbió todos los recursos adicionales de la reforma. La autoridad fiscal lo atribuyó a los mayores gastos de defensa y de apoyo al ISS, sin embargo, estos no explican totalmente el aumento. Con relación a 2002, se presentan cifras que muestran la intención del gobierno de reducir el déficit consolidado al 2.6% del PIB, tal como lo había acordado con el FMI en su última revisión. No obstante, la actividad económica presentaba una desaceleración que hacía dudar sobre la capacidad del gobierno de lograr las metas previstas.
- El promedio de la deuda del gobierno entre 1983 y 1995 fue de alrededor de 10% del PIB.

3.3. Siglo XXI

Las reformas tributarias del siglo XXI introdujeron importantes avances en cuanto a la lucha contra la evasión y sobre la administración de impuestos.

- Se penalizo con la sanción de clausura a los inventarios y mercancías que violaran el estatuto aduanero.
- De la misma manera se impusieron fuertes sanciones por no consignar la retención en la fuente y el IVA.
- Y se creó el principio de Información Tributaria, por medio del cual se podría suministrar información tributaria a los gobiernos extranjeros en el caso en que se requiriese para control fiscal o para obrar en procesos fiscales o penales.
- En cuanto a la administración tributaria se lograron avances en la sistematización del recaudo por medio de la presentación electrónica de las declaraciones.

Algunas medidas tomadas en las políticas fiscales generaron que en la actualidad se cuente con:

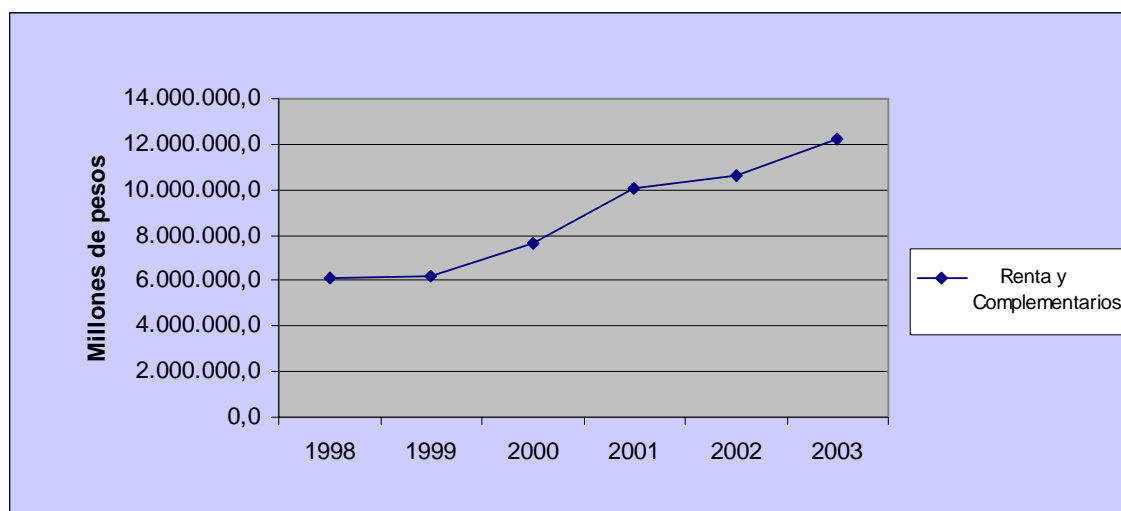
- los ingresos que perciban las organizaciones regionales de televisión de la Comisión Nacional de Televisión representan para estas un estímulo para la televisión pública.
- Las bonificaciones o indemnizaciones recibidas por un servidor público en el marco de un programa de retiro de entidades públicas bien sea departamentales, nacionales, distritales o municipales; representan para el una renta exenta de Impuesto de Renta y Complementarios.
- Se establece , que están excluidos del impuesto sobre las ventas los servicios de educación prestados por establecimientos de educación preescolar, primaria, media e intermedia, superior y especial o no formal, reconocidos como tales por el Gobierno, y los servicios de educación prestados por personas naturales a dichos establecimientos.
- Los equipos y elementos nacionales o importados que se destinen a la instalación, montaje y operaciones de sistemas de control y monitoreo, necesarios para el cumplimiento de las disposiciones, regulaciones y estándares ambientales vigentes, para lo cual deberá acreditarse tal condición ante el Ministerio del Medio Ambiente.
- Con la Ley 608 de 2000 – Ley Quimbaya como se observo anteriormente, se conceden beneficios tributarios para reactivar la economía del Eje Cafetero afectado por el desastre natural del 25 de Enero de 1999. De la implementación de esta Ley aún se encuentran vigentes los siguientes conceptos:

- Las nuevas empresas personas jurídicas, que se constituyan entre el 25 de enero de 1.999 y el 31 de diciembre de 2005, para desarrollar actividades agrícolas, ganaderas, comerciales, industriales, de construcción , exportación de bienes, mineras diferentes de hidrocarburos, de servicios públicos domiciliarios, de servicios turísticos, educativos, de procesamiento de datos, de programas de desarrollo tecnológico y de servicios de salud, en los municipios determinados en la ley gozan de exención de la renta por diez (10) años graduada según el año y el sitio en donde se ubiquen.
- Exenciones para la importación de ciertos bienes.
- Devolución del impuesto a las ventas pagado en la importación o compra de bienes de capital
- Se incluyeron las primeras modificaciones para el gravamen a los movimientos financieros, fijando una tarifa del 2X1000.
- Priorización de recursos para el desarrollo de la región afectada por el sismo que dio origen a la crisis de la región cafetera.

3.3.1 Evolución en el Recaudo de Impuestos Nacionales entre 1998 a 2003.

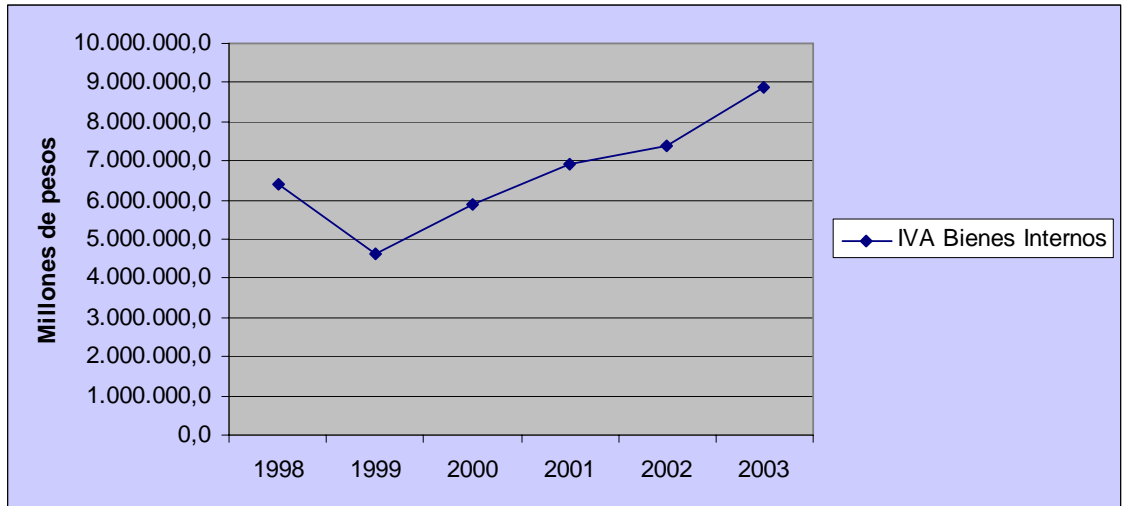
Los cinco (5) gráficos que se presentan a continuación pretenden mostrar de forma resumida cual ha sido el comportamiento de las principales rentas de la Nación, y así permitirle al lector identificar como se ha visto afectadas por las reformas propuestas en este período.

**Gráfico 1.
Impuesto de Renta y Complementarios.**



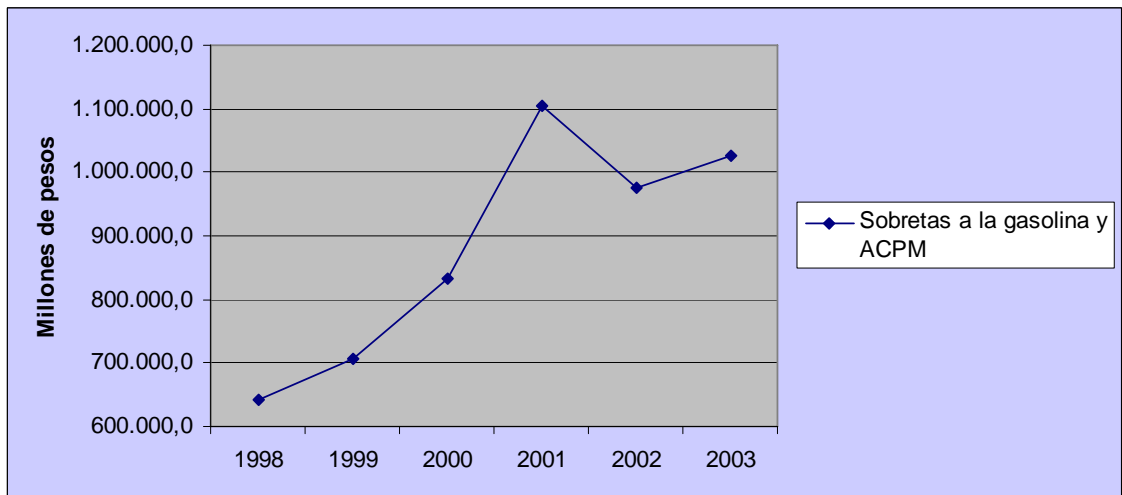
Fuente: DNP

Grafico 2.
IVA sobre bienes internos



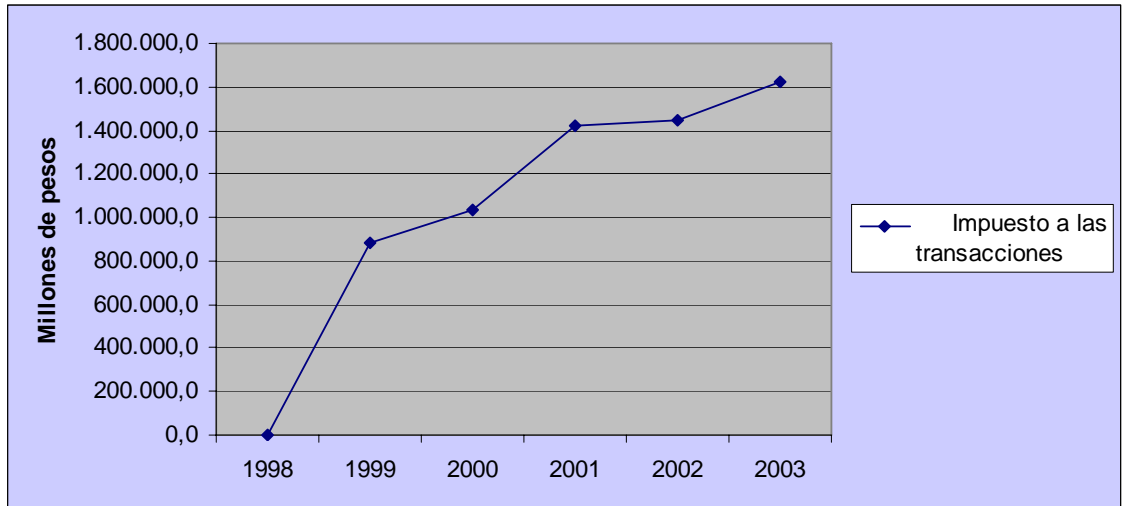
Fuente: DNP

Grafico 3.
Sobretasa a la Gasolina y ACPM



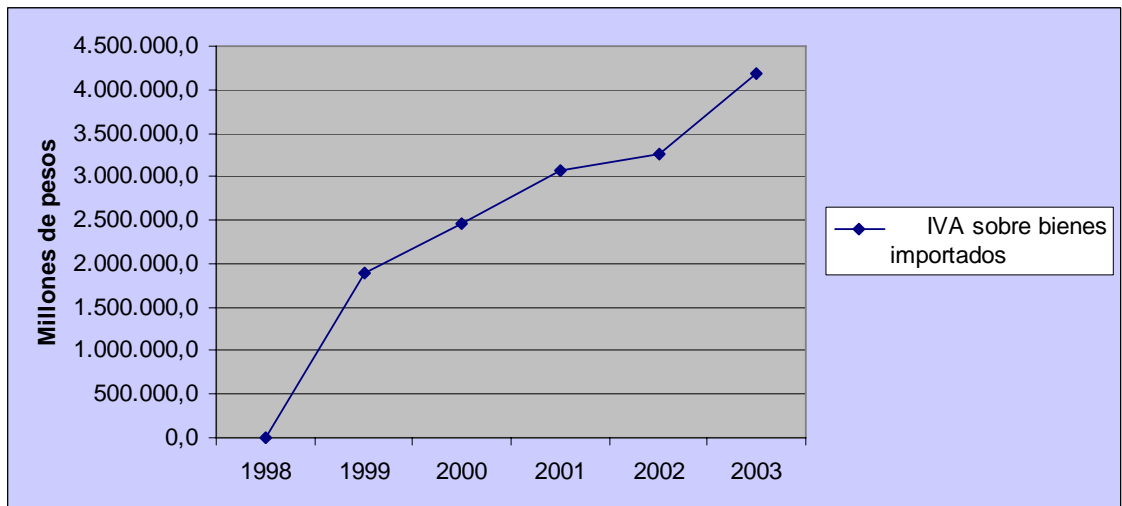
Fuente: DNP

Grafico 4.
Impuesto a las transacciones



Fuente: DNP

Grafico 5.
IVA sobre Bienes Importados



CONCLUSIONES

En el documento se analizó en forma cronológica la política fiscal en Colombia a lo largo del Siglo XX e inicio del XXI, con énfasis en los factores económicos y de economía política que determinaron los aciertos y las dificultades fiscales que ha experimentado el país. A nuestro juicio, el documento contribuye a una mejor y más completa comprensión de la situación y manejo fiscal durante el siglo pasado, sobre los principales inconvenientes que se presentaron y sobre las soluciones que se dieron. Consideramos que el documento también contribuye a la literatura que debe estar a disposición de la comunidad estudiantil para el repaso y entendimiento de las políticas fiscales adoptadas para el período 1982 a 2006.

La estructura impositiva colombiana posee serias deficiencias que se han perpetuado en el tiempo. A pesar de que la frecuencia de las reformas tributarias ha aumentado de manera sustancial en las últimas décadas, estas deficiencias no se han eliminado, revelando una preferencia por cambios marginales, antes que por reformas estructurales. Estos cambios han sido inducidos por la urgencia de aumentar los recaudos y, en muchos casos, han ido en contra de la calidad misma de la estructura tributaria.

En Colombia, lo mismo que en muchos países en desarrollo, la estructura tributaria obedece más a lo que es posible hacer en el corto plazo que a la búsqueda de un diseño óptimo de la tributación. Los gastos del gobierno, que son un buen reflejo de su tamaño, se encuentran en su nivel más alto del siglo (21% del PIB). El promedio entre 1960 y 1990 fue del 9% del PIB. El crecimiento de la participación estuvo relacionado con las transferencias a las regiones y en algunos años por grandes inversiones en infraestructura (transporte, energía y minas). Entre 1990 y 2003 su participación en el PIB ha aumentado, lo cual es explicado principalmente por el comportamiento de las transferencias (territoriales, pensiones y otras) y los intereses sobre la deuda. Se destaca que las reformas presupuestales no ha tenido el éxito esperado, en términos de flexibilizar y reducir el gasto público en Colombia.

Las urgentes necesidades de ingresos para financiar el gasto público no han permitido que se lleven a la práctica las recomendaciones técnicas más adecuadas, a pesar de que la mayoría de las reformas convocaron misiones de expertos internacionales, con miras a diseñar una estructura tributaria más eficiente y transparente.

La grafica que se muestra a continuación es una clara visión de la situación deficitaria en la historia de Colombia.

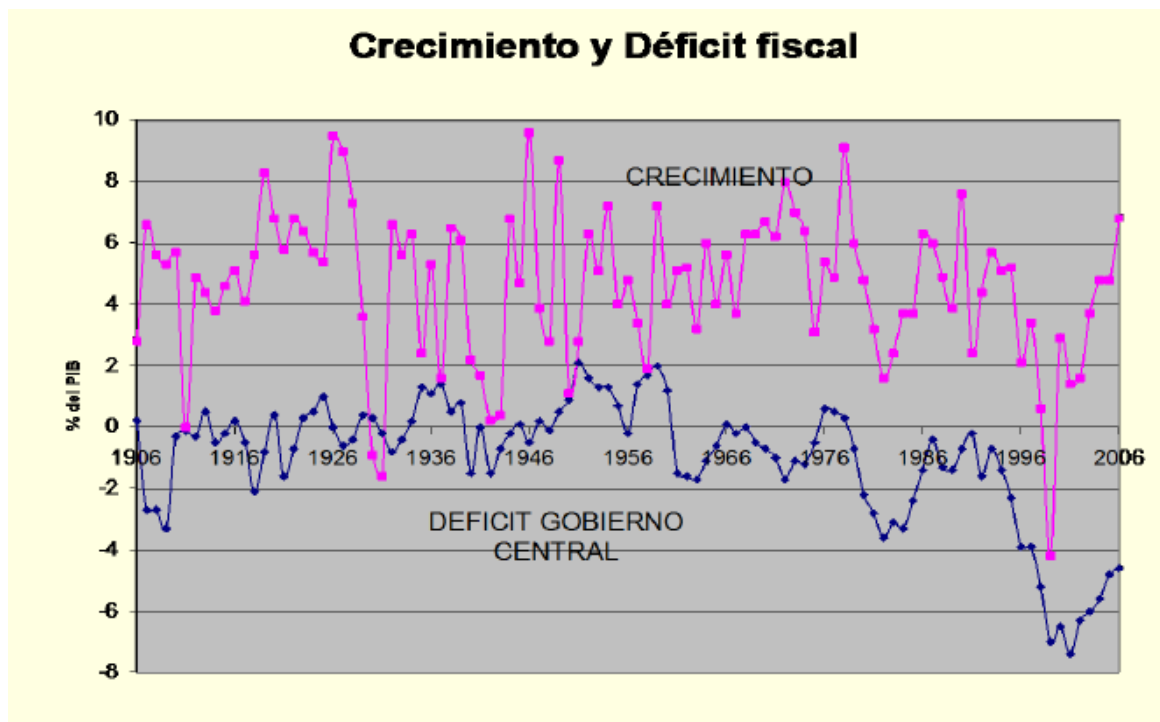


Grafico 6. Crecimiento y Déficit fiscal
Fuente:

Un denominador común de las dificultades fiscales de la Nación durante el siglo XX fueron los factores exógenos al manejo económico, como los conflictos internos y externos y la situación económica internacional. La presión de los grupos de interés ha jugado un papel fundamental en la conformación de una estructura tributaria intrincada, que contempla 57 impuestos, de los cuales 18 son de orden nacional, 18 departamentales y 21 municipales. Dadas las múltiples exenciones y beneficios tributarios concedidos por las reformas, la estructura impositiva que tiene el país es compleja, poco transparente y no refleja criterios plausibles de progresividad ni de neutralidad en la afectación de la asignación de recursos.

Es importante, a pesar de todo reconocer los avances en la estructura de impuestos logrados en las últimas dos décadas, como la eliminación de la doble tributación y la introducción de ajustes completos por inflación. Sin embargo las continuas modificaciones en las tasas y bases de los impuestos no han representado mejoras en términos de recaudo.

La frecuencia en el cambio de las normas y la complejidad del sistema tributario son factores adversos a las decisiones de inversión y la presencia de exenciones y deducciones afecta el proceso de asignación de recursos entre las diferentes actividades económicas.

Estos hechos deberían ser tenidos en cuenta a la hora de pensar en una reforma tributaria

Otro resultado interesante del trabajo que se debe destacar es que, a diferencia de lo comúnmente sostenido en la literatura, en el sentido que los recursos de financiamiento externo compensan las ausencias de endeudamiento interno (o viceversa), en Colombia se ha evidenciado que los dos tipos de endeudamiento han seguido tendencias y fluctuaciones similares (co-movimientos) a lo largo del siglo.

Finalmente, desde el punto de vista de economía política, se encuentra que el ejecutivo utilizó a lo largo del siglo instrumentos excepcionales para lograr sus objetivos de ingreso y gasto en momentos fiscales críticos y en cuya aprobación no quería pasar por el Congreso. Esta decisión, fue más exitosa en términos fiscales con los ingresos que con los gastos.

GLOSARIO

APERTURA ECONÓMICA: proceso a través del cual la economía se ajusta a las nuevas realidades del mercado y sus relaciones sociales, así como a las transformaciones comerciales y tecnológicas mundiales. Implica homologación de la economía con la de los principales centros de desarrollo económico, para lo cual requiere fortalecer la inversión privada e incentivar la inversión foránea eliminando regulaciones y control de precios nacionales e internacionales y reduciendo restricciones en los campos financieros, fiscales, comerciales, de inversión y monetarios.

POLÍTICA: criterio o directriz de acción elegida como guía en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las estrategias, programas y proyectos específicos del nivel institucional.

POLÍTICA CAMBIARIA: definición de un conjunto de criterios, lineamientos y directrices con el propósito de regular el comportamiento de la moneda nacional respecto a las del exterior y controlar el mercado cambiario de divisas.

POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA: conjunto de directrices, lineamientos y orientaciones que rigen los criterios para aumentar o disminuir obligaciones financieras y establecer su forma de pago, por parte de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO (POLÍTICA PRESUPUESTARIA) : conjunto de orientaciones, lineamientos y criterios normativos que emite el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de gasto público para canalizar los recursos presupuestarios, inducir la demanda interna, redistribuir el ingreso, propiciar niveles de desarrollo sectoriales y regionales, y vincular en mejores condiciones la economía con el exterior, con el propósito de contribuir al logro de los objetivos nacionales.

POLÍTICA DE INGRESOS: es el conjunto de normas, criterios y acciones que determinan la cuantía y formas de captación de recursos para el cumplimiento de las funciones y objetivos del Estado.

POLÍTICA DE INVERSIÓN: es el conjunto de criterios, lineamientos y directrices que regulan el monto, destino y ritmo del ejercicio de los recursos destinados a la adquisición de bienes muebles e inmuebles, obras públicas, conservación, modernización o ampliación de las mismas o la producción de bienes y servicios que de alguna forma contribuyan a acrecentar el patrimonio.

POLÍTICA DE RESTRICCIÓN FISCAL: son acciones ejercidas por las autoridades gubernamentales a través de los instrumentos fiscales, con la finalidad de reducir el déficit público y de balanza de pagos, contener la inflación y modular el ritmo de crecimiento económico. Tales objetivos se logran

mediante la variación del volumen y estructura de los ingresos tributarios, los ingresos obtenidos por venta de bienes y servicios, y los obtenidos vía deuda pública; y por el lado del gasto, a través de modificaciones en el volumen y estructura del presupuesto nacional.

POLÍTICA ECONÓMICA: directrices y lineamientos mediante los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico del país, define los criterios generales que sustentan, de acuerdo a la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales e instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional, al gasto público, a las empresas públicas, a la vinculación con la economía mundial y a la capacitación y la productividad. Todo ello pretende crear las condiciones adecuadas y el marco global para el desenvolvimiento de la política social, la política sectorial y la política regional; Forma de intervención deliberada del Estado para lograr ciertos objetivos, haciendo uso de los medios exclusivos de que dispone: política fiscal, política de gasto, política monetaria, etc.

POLÍTICA EXPANSIONISTA: conjunto de criterios, lineamientos y directrices utilizados por el Estado para hacer crecer la actividad económica través del uso de los instrumentos de política económica que se consideren necesarios.

POLÍTICA HACENDARIA: le corresponde armonizar el manejo de las finanzas públicas con las exigencias de recursos asociados al financiamiento. También está dentro de su competencia, coordinar las disposiciones tributarias con las de carácter crediticio, así como con las relacionadas a los mecanismos de captación y destino del ahorro interno.

POLÍTICA MONETARIA: conjunto de instrumentos y medidas aplicados por el gobierno, a través de la banca central, para controlar la moneda y el crédito, con el propósito fundamental de mantener la estabilidad económica del país y evitar una balanza de pagos adversa. El control se puede establecer mediante: a) la estructura de los tipos de interés, b) el control de los movimientos internacionales de capital, c) el control de las condiciones de los créditos para las compras a plazo, d) los controles generales o selectivos sobre las actividades de préstamo de los bancos y otras instituciones financieras, y e) sobre las emisiones de capital.

POLÍTICA RECESIONISTA: es el conjunto de orientaciones, lineamientos y criterios aplicados a fin de frenar el ritmo de la actividad económica, y con ello establecer el control sobre las condiciones que provocan una situación de crisis y cuyas manifestaciones más agudas se observan en los niveles de inflación, el déficit público y el desequilibrio en la balanza de pagos.

POLÍTICA SALARIAL: conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a fijar las remuneraciones del factor trabajo, de acuerdo a los intereses, necesidades y posibilidades del entorno económico.

POLÍTICA SOCIAL: conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.

POLÍTICA TRIBUTARIA: conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva.

ANEXOS

Anexo 1

LOS IMPUESTOS VIGENTES EN COLOMBIA

A. Orden nacional

Administrados por la DIAN

1. Impuesto a la renta y complementarios de ganancias ocasionales y las remesas de utilidad al exterior
2. Impuesto a las ventas
3. Impuesto al timbre
4. Tributos aduaneros
5. Gravamen a los movimientos financieros (tres por mil)

No administrados por la DIAN

6. Impuesto a las exportaciones de café
7. Impuesto a la gasolina y ACPM
8. Impuesto al turismo
9. Impuesto al cine
10. Rentas petrolíferas, por hidrocarburos
11. Tasa aeroportuaria
12. Tarifas de puertos
13. Impuestos de nómina
 - a. Aportes patronales
 - b. Impuesto a la seguridad social
 - c. Impuesto a la previsión social
14. Impuestos notariales
15. Impuesto de timbre de salidas al exterior
16. Tarifas hoteleras

B. Impuestos departamentales

1. Impuesto sobre los billetes de lotería
2. Impuesto a juegos permitidos
3. Impuesto al consumo de licores
4. Sobretasa al consumo de licores extranjeros
5. Impuesto a la venta de licores
6. Impuesto al consumo y venta de cervezas
7. Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco
8. Sobretasa a los cigarrillos extranjeros

9. Impuesto a la gasolina y otros hidrocarburos
10. Impuesto sobre el degüello de ganado mayor
11. Impuesto de registro y anotación
12. Sobretasa al impuesto de registro y anotación
13. Impuesto a la previsión social
14. Impuesto a espectáculos públicos
15. Monopolio de licores y loterías
16. Ingresos por juegos de apuestas permanentes
17. Ingresos de actividades mineras
18. Contribución de valorización departamental (estampillas pro desarrollo departamental, estampillas pro electrificación rural).

C. Impuestos de orden municipal

1. Impuesto predial
2. Recargo para áreas metropolitanas
3. Sobretasa para el levantamiento catastral. Impuesto para parques y arborización
4. Sobretasa a la gasolina
5. Impuesto de estratificación socioeconómica
6. Impuesto de corporaciones autónomas regionales. Contribución de valorización
7. Contribución de desarrollo municipal
8. Impuesto a la delineación urbana
9. Sobretasa por el uso del suelo
10. Impuesto de extracción de arenas, cascajo y piedra del lecho de los ríos
11. Impuesto de industria y comercio
12. Sobretasa por avisos y tableros
13. Impuesto a espectáculos públicos
14. Impuesto a casinos
15. Impuesto sobre rifas
16. Impuestos sobre apuestas permanentes
17. Impuesto sobre vehículos automotores
18. Impuesto de degüello de ganado menor
19. Tasa de servicio público
20. Cesión de impuesto a las ventas
21. Impuesto al oro, plata y platino

Anexo 2.

PRESIONES DEL BANCO MUNDIAL DÉCADA DE LOS OCHENTA.

Al principio de las negociaciones de financiación de falta de divisas con la banca internacional esta exigió al gobierno un acuerdo formal con el FMI para hacer operaciones de refinanciación y otorgar nuevos créditos, El gobierno opto entonces por buscar acuerdos con el Banco Mundial con base en un programa listado por parte de este, que se caracterizaba por su ajuste severo pero no tan drástico como el del FMI. El acuerdo incluía la financiación de un proyecto exportador que en el mediano plazo debería contribuir al ajuste externo, (Guillermo Perry, 1985), alguna de estas medidas fueron:

- Liberar gradualmente el régimen de comercio exterior. A principios de 1985 el gobierno eximió de controles a las importaciones para la producción de bienes de exportación, a mediados de ese mismo año redujo los aranceles y suavizó las restricciones a las importaciones, y en febrero de 1986 redujo aún mas los controles (*Coyuntura Económica*, abril de 1985 y marzo de 1986).
- Se extendió el IVA regresivo al comercio general, se creo un impuesto general a las importaciones del 10% , se elevo el precio de la gasolina , se elimino la mayor parte del subsidio de transporte, se incrementaron los impuesto de timbre y se redujeron las exenciones fiscales, finalmente los salarios reales de los empleados públicos fueron reducidos al proporcionárseles un aumento del 10%, de esta manera el gobierno ahorro una gran parte de su nomina en términos reales para contribuir a pagar la deuda externa.

BIBLIOGRAFÍA

ACADEMIA COLOMBIANA DE HISTORIA. Economía y hacienda pública, en Historia extensa de Colombia, Vol. 26, Tomo 151986. Lerner. Bogotá.

AFANADOR VARGAS, Benjamín. Tendencias de política económica y política educativa en los planes de desarrollo 1990 - 2004. Revista Equidad y Desarrollo, Diciembre 2006.

ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi y RODRÍGUEZ SALAZAR, Oscar. Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2001.

AYALA, U. Y ACOSTA, O. “La Situación Fiscal y el Financiamiento del Gobierno en los años Noventa”, Mimeo Fedesarrollo, 2001

CARRASQUILLA, Alberto. “La sostenibilidad de la deuda pública”; Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá. 2003.

CARVAJAL, Leonardo. Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior. Bogotá. Pág. 145.

CLAVIJO, S. Política fiscal y Estado en Colombia, Banco de la republica Bogotá DC. 1998.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- Ley 218 y 223 de 1995
- Ley 223 de 1995
- Ley 345 de 1996
- Ley 383 de 1997
- Ley 488 de 1998
- Ley 508 de 1999
- Ley 633 de 2000
- Ley 863 de 2003

DECRETOS 2330 Y 2331 .Presidencia de la República. 1998.

DIARIO OFICIAL. Año CXX. No. 36421. Diciembre 27 de 1983.

EDWARDS, S. y STEINER, R. La economía política de las reformas estructurales: lecciones de la experiencia Colombiana 1989-1999; Fedesarrollo. 2000.

FACULTAD DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS. La estructura fiscal colombiana. Universidad Javeriana, Bogotá D.C. 1979

FLOREZ, L. “El manejo de la política económica en Colombia en el contexto de la globalización”, Revista Economía Colombiana, Noviembre – Diciembre, 2005.

GONZÁLEZ Francisco, y CALDERÓN Valentina. Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (I). Bogotá D.C. 2002. Pág. 22.

GONZÁLEZ Francisco, y CALDERÓN Valentina. Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II). Bogotá D.C.2002. Pág. 56.

GRUPO DE ESTUDIOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO COLOMBIANO (GRECO) DEL BANCO DE LA REPÚBLICA. “El crecimiento económico colombiano en el siglo XX: aspectos globales”, en Borradores de Economía. 1999. p. 29-134.

HOMMES, Rudolf. Memorias al Congreso Nacional, 1990-1991, 1992, 1992-1993,1993-1994.Bogotá. 1994

JUNGUITO, Roberto. RINCÓN, Hernán. La política fiscal en el Siglo XX en Colombia. Banco de la República. Bogotá.2004.

KALMANOVITZ, Salomón. Economía y nación: una breve historia de Colombia. Norma. Bogotá. 1985.

LÓPEZ GARAVITO, Luís Fernando. Pensamiento económico y fiscal colombiano. Universidad Externado de Colombia. Bogotá .1998.

MELO, Jorge Orlando. Colombia hoy, Bogotá DC .1991, Pág. 69.

OCAMPO, José Antonio. Historia económica de Colombia. 3ra Edición, 1987.Pág.126.

OSPINA SARDI, Jorge. Lecciones de la política fiscal colombiana: 1978-1989. CEPAL. Bogotá.1990.

PARRA, Armando. “Análisis de la reforma tributaria de 1986”. Síntesis Económica, Vol. 11, No. 539,1983. p. 19-27.

PERRY, Guillermo. Memoria al Congreso Nacional 1994-1995. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Editextos 2000 Ltda.1995.

RESTREPO, Juan Camilo. Memoria de Hacienda 1998-1999. Imprenta Nacional de Colombia.1999.

ROSAS, Gabriel. Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Publicas. Ministerio de Hacienda y DNP; Tomos I-VI.1997.

SÁNCHEZ, Fabio y ESPINOSA, Silvia. Impuestos y reformas tributarias en Colombia. 1980-2003. pág. 26.

VILLAR GÓMEZ, Leonardo. La economía colombiana se abrió o se cerró en la década de los noventa.1999. pág. 3.

WIESNER, Eduardo. Memoria de Hacienda 1981-1982. Banco de la República, Bogotá.1984.

PAGINAS WEB CONSULTADAS

www.webpondo.org/files_oct_dic_03/coord_pol_monet_fiscal_Colombia.pdf,
(Consulta: 3 de mayo de 2008)

<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra112.pdf>, (Consulta: 3 de mayo de 2008)

http://www.banrep.gov.co/el-banco/fu_bc.htm, (Consulta: 3 de mayo de 2008)

<http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/argos96.htm>,
(Consulta: 8 de mayo de 2008)

<http://www.dnp.gov.co>

<http://www.fedesarrollo.org>

<http://www.dian.gov.co>

<http://www.presidencia.gov.co>

http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/

<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra429.pdf>