

## RAE

1. **TIPO DE DOCUMENTO:** Trabajo de grado para optar por el título de CONTADOR PÚBLICO
2. **TÍTULO:** ANÁLISIS DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN COLOMBIA BAJO EL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL DURANTE EL PERIODO 1990-2002
3. **AUTORES:** Paula Johanna Hoyos Forero y Daniela Acosta Cortes
4. **LUGAR:** Bogotá D.C.
5. **FECHA:** Julio de 2018
6. **PALABRAS CLAVE:** Neoliberalismo, Globalización y Sistema Tributario
7. **DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO:** El objetivo principal de este trabajo es analizar la influencia del modelo económico neoliberal durante el Periodo 1990-2002 en el sistema tributario de Colombia, contextualizando históricamente la procedencia y desarrollo del neoliberalismo, describiendo los antecedentes del Sistema Tributario Colombiano y los cambios presentados durante el periodo 1990-2002 y estableciendo la relación entre el modelo económico y el sistema tributario de Colombia en el mismo periodo.
8. **LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN:** Línea de investigación de la USB: crecimiento y desarrollo económico
9. **METODOLOGÍA:** Es de carácter analítico, con tipo de estudio explicativo histórico y enfoque cualitativo
10. **CONCLUSIONES:** se puede determinar que en Colombia a pesar del proceso de cambio que se vivió a finales de los 80's e inicios de los 90's, no se implementó en realidad el sistema económico Neoliberal, el país ha desviado la concepción de la teoría neoliberal y de manera constante sobresale el intervencionismo y el proteccionismo de intereses dentro del gobierno.

**Análisis Del Sistema Tributario En Colombia Bajo El Modelo Económico Neoliberal  
Durante El Periodo 1990-2002**



Trabajo de grado para optar al título de Contador Público

**Presentado por**

Paula Johanna Hoyos Forero

Daniela Acosta Cortes

**Códigos**

20133160014

20133160001

Universidad San Buenaventura Sede Bogotá  
Facultad de Ciencias Empresariales y Económicas  
Programa de Contaduría Pública  
Bogotá DC, Colombia  
2017

A nuestros padres Sandra Forero,  
Luis Hoyos, Nelcy Cortes y Alex  
Acosta; Amigos Beyer López, Juan  
Gabriel Junca y Daniel Cerinza.

## **AGRADECIMIENTOS**

A María Camila Mosquera y Hernán Alejandro Alonso como asesores temáticos del presente proyecto, por su apoyo en nuestro proceso formativo profesional.

A Edel Rocío Lasso como asesora metodológica, por su acompañamiento en nuestro proceso investigativo.

A las personas de la Facultad de Ciencias Empresariales y Económicas.

A la Universidad de San Buenaventura por permitirnos hacer parte de ella.

## Contenido

AGRADECIMIENTOS .....	4
ÍNDICE DE TABLAS .....	8
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES .....	9
RESUMEN .....	10
ABSTRAC .....	10
INTRODUCCIÓN .....	12
1. Aspectos Preliminares.....	13
1.1.1. Tema. ....	13
1.1.2. Título.....	13
1.1.3. Línea de investigación. ....	13
1.1.4. Definición del problema. ....	13
1.1.5. Planteamiento del problema.....	13
1.1.6. Formulación del problema. ....	16
1.1.7. Sistematización de la pregunta problema. ....	16
2. Objetivos.....	17
2.1. Objetivo general. ....	17
2.2. Objetivos específicos.....	17
3. Justificación .....	17
3.1. Justificación personal. ....	17
3.2. Justificación Profesional. ....	17
4. Marco de Referencia .....	18

4.1.	Marco teórico .....	18
4.1.1.	Sistema Tributario Colombiano.....	18
4.2.	Marco conceptual .....	20
4.3.	Marco contextual.....	22
4.4.	Marco legal.....	22
5.	Diseño Metodológico.....	23
5.1.	Metodología de investigación. ....	23
5.2.	Tipo de estudio explicativo- histórico.....	23
5.3.	Método de investigación analítico.....	24
5.4.	Técnicas de recolección de información .....	24
5.4.1.	Biografías e historias de vida.....	24
5.4.2.	Recopilación Bibliográfica. ....	25
5.5.	Técnicas de análisis de información.....	25
5.5.1.	Identificación de relaciones entre variables.....	25
6.	Desarrollo.....	26
6.1.	Contextualización histórica del Neoliberalismo. ....	26
6.2.	Descripción del Sistema Tributario Colombiano. ....	45
6.2.1.	Antecedentes del Sistema Tributario Colombiano. ....	46
6.2.2.	El presupuesto de Estado. ....	49
6.2.3.	Principios constitucionales del Derecho Fiscal.....	51
6.3.	Relación entre el Modelo Económico Neoliberal y el Sistema Tributario Colombiano.....	55
6.3.1.	Reforma Tributaria Neoliberal.....	56
6.3.2.	Reformas tributarias 1990-2004. ....	59
6.3.3.	El Neoliberalismo y Sistema Tributario Colombiano.....	65

7. Conclusiones .....	77
8. Bibliografía .....	79

**ÍNDICE DE TABLAS**

Tabla 1 Reformas Tributarias (1990-2003) .....	60
Tabla 2 Indicadores macroeconómicos y presupuestales (1987-2000) .....	65



## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 La Evolución del Índice Dow Jones en Wall Street .....	29
Ilustración 2 Evolución de la Deuda Externa de América Latina y del Caribe .....	38
Ilustración 3 Composición de los Ingresos Tributarios en 1938.....	47
Ilustración 4 Composición de los ingresos tributarios en 1955 .....	48
Ilustración 5 Ingresos Tributarios y Gasto Público.....	57
Ilustración 6 Ingresos como proporción del PIB .....	60
Ilustración 7 Gasto Gobierno Central .....	69

## **RESUMEN**

El neoliberalismo es una corriente económica que toma fuerza en la escuela de Chicago Estados Unidos a raíz de la reestructuración del liberalismo económico de Adam Smith en los años 80. Dicha reestructuración fue realizada por un grupo de economistas Monetaristas liderados por Milton Friedman. El neoliberalismo toma fuerza al inicio de los años 90 luego del consenso de Washington mediante el cual se pacta con Estados Unidos la implementación de este sistema económico en los países latinoamericanos, entre ellos Colombia.

Por otro lado, en Colombia en 1989 se estructura el sistema tributario con el fin de formalizar los procedimientos para la realización de los presupuestos nacionales, gastos e impuestos y tasas mediante los cuales se recaudará el dinero para la inversión y gasto nacional. Posteriormente se implementan las primeras leyes neoliberales en 1990 aunque un año más tarde se realiza la Constitución Nacional, y con ella la aprobación de la descentralización del estado.

## **ABSTRAC**

Neoliberalism is an economic current born in the Chicago school of the United States following the restructuring of economic liberalism of Adam Smith in the 1980s. This restructuring was carried out by a group of Monetarist economists led by Milton Friedman. Neoliberalism took hold in the early 1990s following the consensus of Washington, which agreed with the United States to implement this economic system in Latin American countries, including Colombia. Through which money will be collected for investment and national expenditure

On the other hand, in Colombia in 1989 the tax system is structured in order to formalize the procedures for the realization of the national budgets, expenses and taxes and rates. Later the

first neoliberal laws are implemented in 1990 although a year later the National Constitution is realized, and with her the approval of the decentralization of the state.

## INTRODUCCIÓN

En el siguiente trabajo se un analizará el sistema tributario colombiano bajo un modelo económico Neoliberal en el periodo 1990 a 2002.

Iniciando con un recuento histórico del modelo económico Neoliberal, desde el nacimiento del liberalismo de Adam Smith, hasta la caída del keynesianismo, posterior reestructuración del liberalismo y nacimiento del Neoliberalismo.

Acto seguido se apreciará el desarrollo del sistema tributario colombiano y la respectiva fundamentación de los principios del mismo.

Finalmente se examinará el desarrollo del modelo económico Neoliberal en Colombia y las medidas tributarias que se implementaron, durante el periodo seleccionado, con base en los aportes de tres grandes Economistas colombianos, Roberto Junguito Bonnet, Salomón Kalmanovitz Krauter y Mauricio Avella Gómez, con el fin de determinar la influencia del modelo Neoliberal en el sistema tributario colombiano.

## **1. Aspectos Preliminares**

### ***1.1.1. Tema.***

Neoliberalismo y Sistema Tributario en Colombia

### ***1.1.2. Título.***

Análisis del Sistema Tributario en Colombia bajo el modelo Económico Neoliberal durante el Periodo 1990-2002.

### ***1.1.3. Línea de investigación.***

La línea sobre la cual se desarrolla esta investigación es: crecimiento y desarrollo económico; toda vez que el estudio realizado es referente a las ciencias económicas en pro al mejoramiento de la calidad de vida del país y su impacto en las tasas de desarrollo comparando a nivel global desde aspectos que otorgaría el neoliberalismo a la economía colombiana.

### ***1.1.4. Definición del problema.***

### ***1.1.5. Planteamiento del problema***

Durante el año de 1989 mediante el Decreto 624 en Colombia se unifica el Estatuto Tributario producto de la compilación de normas jurídicas que regulan y establecen los impuestos y contribuciones. Por medio de este se regula el sistema tributario colombiano, que es el método establecido por la Administración Pública para la obtención de ingresos en forma de impuestos que cubran las necesidades de la sociedad en general.

En Colombia este estatuto, ha sido modificado año tras año durante las últimas dos décadas; solamente durante el periodo 1990-2002 se aprobaron un total de once reformas tributarias en

Colombia a razón de casi una por año, excluyendo el fracaso del proyecto de Ley 166-C de 2004, a través del cual se pretendió ampliar la base del IVA y elevar su tasa general del 16% al 17% (Clavijo, 2005). Dichos cambios no sólo han elevado las tasas de contribución, sino que han creado nuevos impuestos, debido a esto, se evidenció una inconformidad por parte de las personas, tanto jurídicas como naturales, quienes son las llamadas a liquidar, presentar y pagar los impuestos sobre los resultados de sus actividades empresariales, generando un efecto contraproducente que afecta directamente el recaudo esperado por el Estado. (Molina & Ana Paola , 2005)

Por otro lado, el neoliberalismo como corriente económica que se desarrolla en los años ochenta en Estados Unidos, país que trabajando para el Fondo Monetario Internacional (FMI) junto Alemania e Inglaterra buscan un cambio en la economía que responda a la nueva visión de globalización en los países. A partir de ello se crean una serie de reformas económicas que se deben implementar para responder de manera idónea a esta evolución sistemática, económica y social, las cuales se encontrarán desarrolladas a lo largo del escrito.

De esta manera, las reformas tributarias neoliberales determinan que es vital la exclusión del Estado en la participación y control del mercado logrando así que las competencias en el mismo sean más equitativas, se regulen por la libre competencia y se acabe la monopolización desarrollada mediante beneficios otorgados por los Estados (Ortiz, 1994). De acuerdo con esto también se logra beneficiar a los países en vía de desarrollo para que la apertura comercial entre naciones no los afecte ya que los mercados son más abiertos y la competencia se define según el sector comercial y no según las políticas de los gobiernos del país (Ortiz, 1994).

El neoliberalismo llega a Colombia con la presidencia de Virgilio Barco y se implementa en 1989 con César Gaviria quien impulsa un neoliberalismo moderado acompañado de una profunda reforma constitucional la cual buscaba responder a la crisis económica por la que atravesaba el país por sus altos índices de violencia, por ello en 1990 cuando César Gaviria fue elegido presidente su Gobierno se planteó evitar un colapso definitivo del Estado, relegitimar las instituciones políticas e introducir cambios fundamentales en el modelo de desarrollo económico (Benitez Ballesteros, 2009).

Después, con la Constitución Política de Colombia de 1991 se establece un modelo económico que según Kalmanovitz (2001) “se basaba en un corporativismo autoritario y centralista, una alta protección arancelaria, una tributación baja, un gasto social pequeño y un Banco Central que racionaba el crédito y admitía una inflación moderada pero persistente” (pág. 1). Con el fin de lograr una economía más abierta.

De acuerdo con esto, el Gobierno publica reformas administrativas.

(...) bautizadas con el nombre de <<modernización del Estado>> las cuales apuntan a aumentar la eficiencia administrativa, a eliminar, disminuir o reformular los mecanismos de intervención y regulación estatal de la economía, a promover la competencia tanto interna como externa, así como a ampliar la autonomía del mercado y por ende del sector privado. (Pizarro & Bejarano, 1994, pág. 5)

Una vez acabó el periodo presidencial de Cesar Gaviria, para responder a la angustiada deuda social del país, Samper reduce el ímpetu neoliberal propuesto en el mandato presidencial anterior y profundiza el reformismo político parando el proceso de crecimiento neoliberal en el país.

Por otra parte, se puede resaltar que la regulación tributaria del Estado es algo inevitable en los países, es por lo que se apreciarán los diferentes factores del modelo neoliberal que podrían mejorar y ayudar el sistema tributario colombiano, de manera que se refuercen sus principios: equidad, eficiencia, progresividad y no retroactividad (Clavijo, 2005).

#### ***1.1.6. Formulación del problema.***

De acuerdo con lo planteado anteriormente surge el siguiente interrogante:

¿Cuál es la influencia del modelo económico neoliberal durante el Periodo 1990-2002 en el sistema tributario de Colombia?

#### ***1.1.7. Sistematización de la pregunta problema.***

Con respecto a la problemática descrita y a la pregunta anteriormente formulada, surgen unas subpreguntas que analizan temas específicos y dan respuesta al interrogante de la formulación del problema, estas subpreguntas son:

¿Cuál es la procedencia y desarrollo del Neoliberalismo?

¿Cuáles son los antecedentes del Sistema Tributario Colombiano y sus cambios presentados durante el periodo 1990-2002?

¿Cuál es la relación entre el modelo económico neoliberal y el sistema tributario de Colombia en el periodo 1990-2002?



## **2. Objetivos**

### **2.1.Objetivo general.**

Analizar la influencia del modelo económico neoliberal durante el Periodo 1990-2002 en el sistema tributario de Colombia.

### **2.2.Objetivos específicos.**

1. Contextualizar históricamente la procedencia y desarrollo del neoliberalismo
2. Describir los antecedentes del Sistema Tributario Colombiano y los cambios presentados durante el periodo 1990-2002.
3. Establecer la relación entre el modelo económico y el sistema tributario de Colombia en el periodo 1990-2002.

## **3. Justificación**

### **3.1.Justificación personal.**

Gracias a la experiencia que se adquiere durante el desarrollo de actividades laborales en empresas de diferentes sectores, se ha evidenciado una continua lucha de clases e injusticias en las estructuras económicas relacionados con el aspecto tributario en donde se han logrado justificar los problemas a los que se enfrentan estas empresas al encontrarse ante el pago de impuestos que los empresarios y contadores no consideran justos.

### **3.2.Justificación Profesional.**

Para los Contadores Públicos es fundamental el manejo del sistema tributario ya que este va a ser clave para una ejecución idónea de sus tareas, es por lo que al tener contacto directo con las

empresas colombianas en el rol de Contadores, se pueden observar las objeciones por parte de los empresarios (contribuyentes) en contra del sistema tributario colombiano actual y se ha decidido hacer un análisis, generar conclusiones que permitan conocer los antecedentes de este sistema y establecer la relación que el mismo tiene con el modelo económico neoliberal.

De acuerdo con lo anterior, se podría considerar que el modelo neoliberal es opuesto a lo que en la actualidad se maneja en Colombia, por ello se propone tomarlo como factor diferenciador y de mejora, que al aplicar algunos de sus principios al sistema tributario se cree equilibrio y equidad que mejore no solo el sistema, sino que lleve tranquilidad a las empresas y contribuyentes en cuanto a la presentación y pago de los diferentes impuestos.

#### **4. Marco de Referencia**

##### **4.1.Marco teórico**

##### ***4.1.1. Sistema Tributario Colombiano***

“Se entiende por Sistema Tributario el conjunto de relaciones básicas y de instituciones, de carácter jurídico y económico, vinculadas al programa del Estado en la captación de recursos financieros, mediante la aplicación de su poder de coacción” (Mendoza Laguna, 2011, pág. 14)

Según la Constitución Política de Colombia de 1991 en su Artículo 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia, progresividad y no retroactividad.

De ésta manera, la equidad, se refiere al deber que tiene cada individuo de contribuir teniendo en cuenta su capacidad de pago; la eficiencia, señala la oportunidad en que se debe recaudar el impuesto; el principio de progresividad, adiciona claridad al principio de equidad, pues indica que la carga tributaria debe distribuirse con relación en la capacidad de pago del individuo, en

resumen, quien más tenga, más paga; y la no retroactividad, indica que los impuestos deben ser aplicados desde el momento que entra en vigencia la ley o decreto que le dio origen y no desde fechas anteriores.

#### *4.1.1.1. Estructura del Sistema Tributario Colombiano.*

Existen en el sistema tributario colombiano dos tipos de impuestos, los nacionales, que a su vez se dividen en directos (cobrados al patrimonio o riqueza del individuo) e indirectos (se imponen a bienes y servicios y a las transacciones que se realizan con ellos) estos impuestos son recaudados y administrados por la DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales); y los municipales recaudados y administrados por la Secretaria de Hacienda de los municipios.

#### *4.1.1.2. Características del Sistema Tributario Colombiano.*

El sistema tributario colombiano se caracteriza por presentar constantes modificaciones, que a menudo producen inseguridad a los contribuyentes, también convierten su interpretación en algo complejo e inequitativo y no como debería ser de acuerdo con los principios mencionados en la Constitución Política de Colombia (1991), sobre todo con relación al tratamiento de los diferentes sectores. (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia , 2004)

Por otra parte, cabe mencionar los elementos que participan en este sistema tributario, como son el sujeto activo, que en este caso es el Estado; el sujeto pasivo, a quien se le atribuye la realización del hecho impositivo de la obligación tributaria; se le denominará declarante a la persona natural o jurídica que cumple con los requisitos establecidos por la Ley para cumplir con la obligación formal de declarar; la base gravable que es el valor o unidad de medida sobre el cual se aplica la tarifa con el fin de establecer cuantía del tributo y por último la tarifa que es el

porcentaje establecido en la ley que aplicado a la base gravable determina la cuantía del tributo (República de Colombia, 1989).

#### 4.1.1.3. *Teoría jurídica de los presupuestos.*

El Presupuesto se ve como una expresión jurídica debido a que este constituye normas jurídicas, autorizaciones, habilitaciones de medios y limitaciones, que generan la efectividad e importancia al plan financiero y económico del ente público (Gómez, Elizalde, Martínez, Rodríguez, & Pérez, 2007).

## **4.2. Marco conceptual**

Para la correcta interpretación del presente trabajo es necesario tener claros los siguientes conceptos. En primer lugar, el concepto que más se abordará, es el Neoliberalismo, el cual el Banco de la República de Colombia define como un fenómeno que pretende excluir al Estado de la participación y del control sobre el mercado, busca encontrar el camino para que las naciones con menos posibilidades de exportación y con una capacidad mínima de participación en el mercado no sufran tanto en el proceso de acoplamiento al mundo globalizado.

Asociado al término anterior, se encuentra la Globalización, concepto que el Banco Mundial define como el proceso de creciente integración de las economías y sociedades de todo el mundo y que ha generado diversos debates (políticos, económicos, religiosos y demás aspectos que se relacionan con la misma) en la última década (Banco Mundial, 2002).

Existe una institución que se mencionará a lo largo del trabajo, es el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuya función principal es dar estabilidad al sistema monetario internacional

y de esta forma permitir transacciones entre países, por esa razón esta institución se considera de gran importancia en el desarrollo de la temática.

Por otra parte, se conoce como Sistema tributario a la forma de recaudo de un país, con la cual se espera obtener ingresos para el cubrimiento de las necesidades públicas, este sistema se relaciona con los impuestos ya que son los tributos que se pagan a las Administraciones Públicas y al Estado que a su vez son quienes fijan, cobran y administran estos ingresos distribuyéndolos para el Gasto Público.

Estos pagos obligatorios son exigidos tanto a personas naturales, como a personas jurídicas, llamados contribuyentes.

(...) toda persona física o jurídica que realiza una actividad económica o laboral que genera el pago de un impuesto y que asume una serie de deberes formales de acuerdo al Código Tributario y a las normas y resoluciones de la autoridad tributaria. Asimismo, son contribuyentes aquellas personas con bienes inmobiliarios gravados por la ley. (Dirección General de Impuestos Internos (DGII), 2017, pág. 1)

Por último, pero no menos importante, es necesario comprender a qué se hará referencia con el término actividad financiera, por ello Gómez, et al. (2007) la define como “la actuación del Estado y de los demás entes públicos destinada a recabar los recursos económicos con los cuales financiar los gastos en los que se incurre para la satisfacción de las demandas y necesidades de la sociedad” (pág. 29)

### **4.3.Marco contextual**

Esta investigación se desarrolló en el Estado colombiano, tal como se define en el Título 1 De los principios fundamentales, Artículo 1, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (Constitución Política de Colombia, 1991)

La República de Colombia está ubicada al noroeste de América del Sur, limita al Norte con la República de Panamá y el Mar Caribe, por el Oriente con las Repúblicas de Venezuela y Brasil, por el Occidente con el Océano Pacífico y por el Sur con las Repúblicas de Perú y Ecuador.

En los años 1990 – 1994 el presidente de Colombia fue César Gaviria Trujillo, de 1994 – 1998 fue Ernesto Samper Pizano y durante los últimos cuatro años a analizar, el gobierno a cargo fue el de Andrés Pastrana Arango es decir de 1998 – 2002.

### **4.4.Marco legal**

En Colombia a partir de Marzo de 1989 se conoce el decreto 624 mediante el cual el Gobierno de la República decreta el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN) en el cual se definen dos tipos de sujetos pasivos.

Artículo 2° **CONTRIBUYENTES**. Son contribuyentes o responsables directos del pago del tributo los sujetos respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación sustancial. Artículo 3° **RESPONSABLES**. Son responsables para efectos del impuesto de timbre, las personas que, sin tener el carácter de contribuyentes, deben cumplir

obligaciones de éstos por disposición expresa de la ley. (República de Colombia, 1989, pág. 2)

Por otro lado, el decreto 624 se divide en libros, los cuales determinan los impuestos y las personas naturales o jurídicas obligadas a reportar cada uno de ellos, el impuesto de renta y complementarios, retención en la fuente, impuesto sobre las ventas y los impuestos de timbre nacional, además de los procedimientos tributarios, sanciones y estructura de la dirección general de impuestos nacionales.

## **5. Diseño Metodológico**

### **5.1. Metodología de investigación.**

Se desarrollará la investigación con un enfoque cualitativo.

El enfoque cualitativo también se guía por áreas o temas significativos de investigación. Sin embargo, en lugar de que la claridad sobre las preguntas de investigación e hipótesis preceda a la recolección y el análisis de los datos (como en la mayoría de los estudios cuantitativos), los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010, pág. 7)

### **5.2. Tipo de estudio explicativo- histórico.**

El estudio explicativo “pretende establecer las causas de los eventos sucesos o fenómenos que se estudian, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta o por qué se relacionan dos o más variables” (Alonso, 2017, pág. 41)

Así mismo, el estudio histórico busca reconstruir la situación que se presentó en el pasado, basándose en fuentes confiables de manera objetiva. Por este motivo la presente investigación es de tipo explicativo- histórico pues son acontecimientos que serán explicados después de la recopilación de diferentes fuentes confiables con el fin de analizar la influencia existente entre el modelo Neoliberal y el sistema tributario colombiano en el periodo establecido.

### **5.3. Método de investigación analítico.**

Según Ruiz (2006)

“El método analítico es aquel método de investigación que consiste en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos. El análisis es la observación y examen de un hecho en particular. Es necesario conocer la naturaleza del fenómeno y objeto que se estudia para comprender su esencia. Este método nos permite conocer más del objeto de estudio, con lo cual se puede: explicar, hacer analogías, comprender mejor su comportamiento y establecer nuevas teorías” (pág. 188)

### **5.4. Técnicas de recolección de información**

#### ***5.4.1. Biografías e historias de vida.***

Para la presente investigación, es importante tener en cuenta la vida y obra de diferentes personajes de la historia económica y su influencia en la misma, esta técnica es según Hernández (2010) “una forma de recolectar datos que es muy utilizada en la investigación cualitativa. Puede ser individual (un participante o personaje histórico) o colectiva (una familia, un grupo de personas que vivieron durante un periodo y que compartieron rasgos y experiencias)” (pág. 416).



#### **5.4.2. *Recopilación Bibliográfica.***

Esta técnica de recolección de información es “una fuente muy valiosa de datos cualitativos, son los documentos, materiales y artefactos diversos. Nos pueden ayudar a entender el fenómeno central de estudio” (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010). Por la necesidad existente de obtener información del siglo pasado, del comportamiento del mercado en aquel tiempo, se hace uso de esta técnica de recolección de información con la cual se busca conocer antecedentes, situaciones y teorías relacionadas con el tema de investigación.

#### **5.5. Técnicas de análisis de información.**

Debido a que se desarrollará la investigación bajo un enfoque cualitativo, se entiende que existirán datos sin estructurar con el fin de interpretarlos por ello se utilizarán las siguientes técnicas de análisis de la información recopilada:

##### **5.5.1. *Identificación de relaciones entre variables.***

Es un procedimiento en el cual se emplean matrices categoriales donde se aprecian las relaciones que pueden existir entre diferentes textos o autores y permite una comprensión coherente de los datos, conduciendo según Sandoval (2002) “a la construcción de una cadena lógica de evidencias y a la elaboración de una conceptualización o teorización coherente” (pág. 155).

## 6. Desarrollo

### 6.1.Contextualización histórica del Neoliberalismo.

Dávalos (2008) afirma:

El término “neoliberal” está asociado a la realización del Coloquio Walter Lippmann (WL) efectuado en Francia en 1938. Este coloquio sirvió como punto de convergencia de los pensadores liberales europeos y americanos que veían en la construcción del *Welfare State* una amenaza a la libertad individual, y se sentían impotentes ante el ascenso del pensamiento económico keynesiano que otorgaba un marco analítico para la intervención del Estado en la economía. (pág. 7)

Para poder determinar cómo inició el neoliberalismo, es necesario ilustrarse desde el inicio de la economía liberal. “Aunque hubo pensamiento económico desde la más remota antigüedad, la economía no se desarrolla hasta el siglo XVIII” (Smith, 1776, pág. 7), con el surgimiento del padre de la economía Adam Smith y su exitosa obra “*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*” (1776) más conocida como La riqueza de las naciones, donde buscaba explicar la base de un mercado libre, mediante división de trabajo, prosperidad social y el deseo de intercambio de bienes y servicios; desde una perspectiva imparcial dado que era un académico y no un hombre de negocios. (Landreth & Colander, 2002)

Smith es de los primeros autores que se conoce como economista, fue quien determinó el liberalismo económico, una corriente que surge bajo la pregunta de ¿cómo se regulariza el

mercado de oferta y demanda, y la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones? En otras palabras, Smith era un teórico macroeconómico interesado en las fuerzas que determinan el crecimiento económico. Pero el estudio de Adam Smith abarcó diversas disciplinas como política, sociología e historia. Aunque su trabajo se enfocó principalmente en dos aspectos: historia del pensamiento económico y la economía política, resaltando la interdependencia de los segmentos de la economía y las medidas que se deberían adoptar para promover la riqueza de una Nación (Landreth & Colander, 2002)

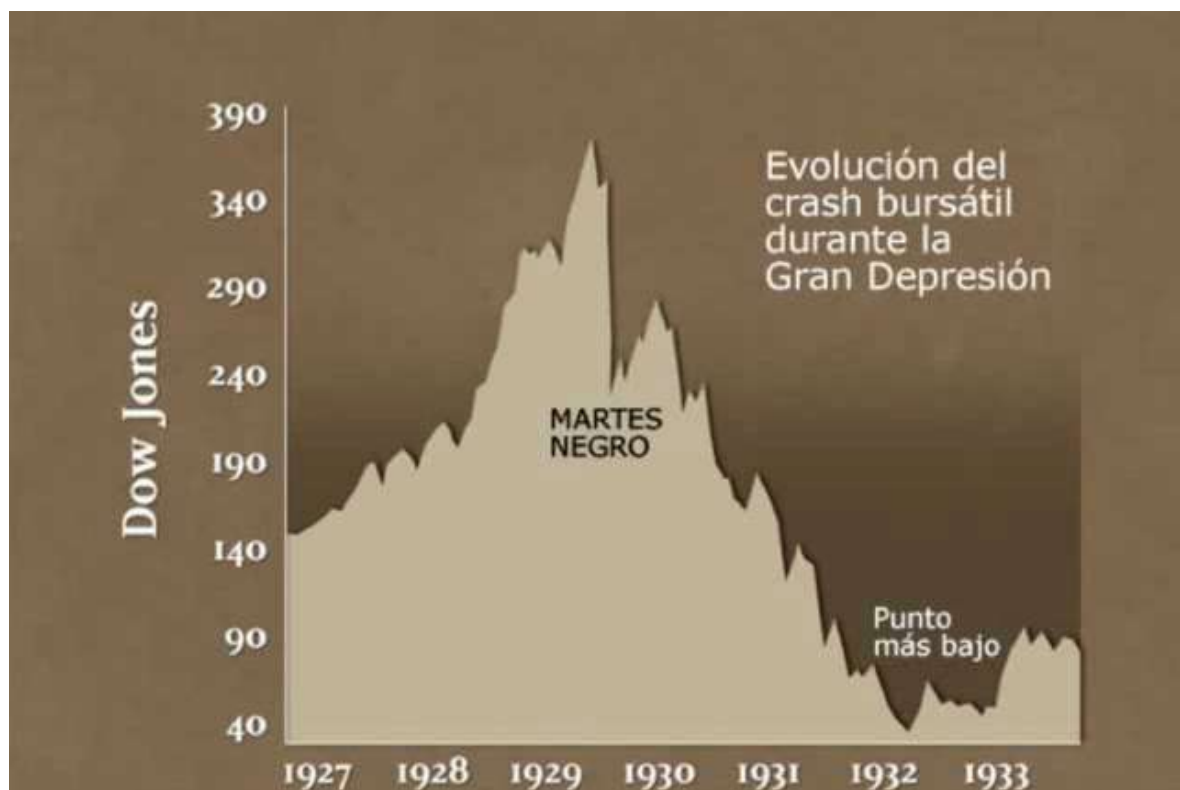
En cuanto a economía política, Smith defendía la idea del *laissez faire* (dejen hacer, dejen pasar) es decir de un mercado libre sin intervención gubernamental, basado en un modelo teórico de la producción de resultados del mercado y la estructura institucional en la que se encontraba Inglaterra en este momento. Smith reconocía que los mercados son competitivos y dentro de ellos los factores de producción actúan libremente para promover intereses, resolviendo los conflictos de manera eficiente, esto puede no llegar a generar los mejores resultados a nivel social, no obstante, apela que los resultados de la intervención del Estado y los mecanismos realizados por los seres humanos conllevan a peores consecuencias, menos aceptables que las que podría generar un libre mercado, argumentando que los seres humanos son racionalmente calculadores y por ende actuarán movidos por el interés personal, mientras que una economía no regulada conlleva al interés privado y este al interés público. (Landreth & Colander, 2002)

Smith ve el mercado desde los bienes finales, para generar y aumentar ingresos, producir mercancía. Esta economía es dirigida por los consumidores emitiendo intercambios monetarios, generando una competencia que a su vez lleva a un incremento y disminución de precios y beneficios respectivamente. Sin necesidad de planeación, dirección o intervención del Estado, se

satisfacen las necesidades de los consumidores con una óptima asignación de recursos (Landreth & Colander, 2002)

De acuerdo con lo anterior surgen los mercados competitivos. Para ello era necesario que existiera un gran número de vendedores, un número de propietarios interesados en los beneficios de sus bienes, asalariados, unas rentas económicas y libertad de movimiento de recursos entre sectores. (Landreth & Colander, 2002) Éstos se rigen por los precios de mercado los cuales son “momentáneos resultado de la confrontación entre la oferta y la demanda efectivas” (Hurtado Prieto, 2003, pág. 17) es decir el precio final de un producto o bien tras una negociación entre proveedor y cliente. Por otro lado, “los precios naturales o de equilibrio a largo plazo generalmente dependen de los costos de producción, aunque Smith a veces afirmó que dependen tanto de la oferta como de la demanda” (Landreth & Colander, 2002, pág. 93).

Ahora bien, el modelo económico propuesto por Adam Smith fue aplicado y aceptado hasta inicios del siglo XX, debido a la caída de la bolsa de Wall Street en Estados Unidos en 1929 y la recesión económica que se dio por los tres años siguientes. Al iniciar la recesión, los economistas clásicos estadounidenses como Joshep Schumpeter afirmaban que el restablecimiento del sistema económico era algo natural y espontáneo, y que para la recuperación de la economía se debía dejar que la misma siguiera su curso libremente por ello sólo se aplicaron políticas con reducción del gasto público, eliminación de déficit fiscal, cumplimiento de la deuda externa y reducción de salarios. (Panettieri, 1996, pág. 9)



*Ilustración 1 La Evolución del Índice Dow Jones en Wall Street*

Fuente: (Panettieri, 1996)

En la Ilustración 1 se puede observar el resultado de la recesión en Estados Unidos, con el fin de exponer el efecto que se presentó en los años mencionados en el párrafo anterior, visto desde el Dow Jones, un índice compuesto por 30 de las acciones más significativas, de todas las industrias, salvo transporte y servicios públicos, que cotizan en la Bolsa de Valores de Nueva York. En la recesión, la bolsa cae tras la primera guerra mundial dado que los países desarrollados entraron en crisis y no poseían los fondos para comprar y la industria de Estados Unidos se ve afectada por la baja de la demanda e inversión, acompañada de una especulación en el mercado, esto inicio el Crash bursátil del Wall Street; en 1927 se observa una puntuación de Dow Jones de 140, en 1928 aumenta a 190 y se evidencia una variación de pico de puntuación en

la bolsa en el transcurso de ese año. Al inicio de 1929 se presenta un aumento de casi el doble con respecto al año anterior, y luego vemos la caída de la bolsa de valores en más de 100 puntos en el llamado martes negro del Wall Street. En 1930 se observa una ligera recuperación seguida de una continua disminución hasta llegar al punto más bajo en 1932 con menos de 40 puntos en la bolsa, por último, en 1933 aumenta a 90 puntos con el fin de la recesión.

En 1933 Roosevelt ocupa la presidencia de Estados Unidos y activa un equipo de economistas encabezado por Federico Pinedo con quienes inicia la aplicación de tres medidas básicas para la restitución de la economía; la primera medida buscó la corrección de los precios en el mercado, la segunda se dirigió al fomento de empleo y por último se enfocó en el apoyo de la población más necesitada. (Panettieri, 1996, pág. 9)

Ahora bien, Keynes inicia a ser reconocido por colaborar con el ministro británico de finanzas, ocupando un lugar importante en la economía de la postguerra, negociando los contratos de recuperación con los aliados británicos y demostrando una anticipación y análisis importante en dicho proceso. Luego de ello, Keynes presentó sus ideas directamente al presidente Roosevelt el 31 de diciembre de 1933, en una famosa carta al New York Times donde menciona: “I lay overwhelming emphasis on the increase of national purchasing power resulting from governmental expenditure which is financed by loans and not by taxing present incomes” (Keynes, 1933)

Es decir, “Hago mucho énfasis en el aumento del poder de compra nacional resultante del gasto del gobierno financiado con préstamos”. Acto seguido, visitó a Roosevelt en el verano de 1934

para exponer su tesis, aunque la sesión no fue un gran éxito; en la reunión cada uno planteó sus dudas sobre el sentido común del otro. (Kenneth, 2014, pág. 303)

En 1936 Keynes funda el Keynesianismo con la publicación de su libro “Teoría general del empleo, el interés y el dinero”, se basa en el modelo general en el que los precios de los bienes, servicios y factores son completamente flexibles y todos los mercados están en equilibrio, los precios permanecen fijos y la oferta se ajusta a la demanda, a una visión clásica en la que los precios son flexibles y la producción interior está determinada por una oferta de factores fija. Este modelo es representativo de un paradigma “clásico” de la economía, según el cual no existen fricciones y la utilización de la capacidad productiva es muy elevada. (Ferri & Uriel, 2005) En este libro, destacó la importancia del Estado en la economía, sobre todo con su capacidad de generar ‘riqueza’ en épocas áridas con un elevado desempleo.

Así pues, la teoría económica de Keynes se desarrolla en base a la demanda agregada de bienes y servicios representada por la demanda total de los bienes de producción nacional. Es decir, la demanda agregada incluye la demanda de bienes y servicios de consumo y de inversión que realizan el sector privado y el sector público de la economía, en este caso, de economía simplificada, la oferta agregada es equivalente al PIB, o sea que es el valor monetario de la producción corriente de bienes y servicios finales valorada a precios de mercado en un período de tiempo y territorio determinado; en el gasto público referente a las erogaciones que realiza el Estado, destinadas a bienes de consumo o de inversión, es decir, que se contempla dentro de la economía en calidad de salarios, obras públicas, productos y servicios, etc. y que se conoce como gasto público primario, excluyendo el pago de los servicios de la deuda pública que realiza el Estado porque pueden salir de la economía si los tenedores de la deuda pública son agentes

extranjeros. De hecho, el pago de los intereses de la deuda pública es claramente recesivo porque con esta acción, se están extrayendo recursos del sistema económico. (Zacaria, 2008, págs. 7-8)

De acuerdo a lo anterior Keynes crea el multiplicador keynesiano, que básicamente plantea que un aumento en el gasto genera un aumento en el ingreso, es decir que cuanto mayor sea la propensión marginal a consumir mayor será el multiplicador.

Así mismo, Keynes definía la economía como cíclica, en dicho ciclo se podrían evidenciar fluctuaciones en los mercados, por variación en las inversiones o en la demanda agregada, dado que la economía se desarrolla en expectativas y puede experimentar cambios repentinos y violentos. De acuerdo con ello Keynes defendía que el Estado debía intervenir en los mercados con el fin de alcanzar el máximo de empleos y de actividad económica, mediante el manejo del gasto público.

El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios.

Por otra parte, parece improbable que la influencia de la política bancaria sobre la tasa de interés sea suficiente por sí misma para determinar otra de inversión óptima. Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada.”

(Keynes, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, 2003, pág. 332)

El anterior modelo económico fue implementado en Estados Unidos durante 1933-1937, con las reformas económicas, llamado New Deal y aprobadas por Roosevelt, mediante el New Deal se



movilizó dinero público para generar actividad económica. (Serrano M. , 2010, pág. 119) Tal como lo propuso Keynes, se apostó por la estimulación de la demanda y el incremento del poder adquisitivo, con el fin de crear nuevos trabajos, reducir el paro, aumentar la renta familiar, aumentar el consumo de bienes y servicios, aumentar los ingresos del Estado y reducir el déficit público. De esta manera el tradicional liberalismo económico se tuvo que adaptar a una creciente intervención del Estado, dando lugar a una economía mixta. (Serrano M. , 2010, pág. 120)

En un discurso ante el Congreso, Roosevelt (1932) menciona:

“Our greatest primary task is to put people to work. This is no unsolvable problem if we face it wisely and courageously. It can be accomplished in part by direct recruiting by the government itself, treating the task as we would treat the emergency of a war, but at the same time, through this employment, accomplishing greatly needed projects to stimulate and reorganize the use of our natural resources” (Santos, 2008, pág. 202)

Lo que traduce “Nuestra mayor tarea, la primera, es volver a dar trabajo al pueblo. Esto no es un problema insoluble si nosotros lo afrontamos con prudencia y valentía. Ello puede realizarse, en parte, mediante una contrata directa por parte del gobierno, como en caso de guerra, pero, al mismo tiempo, llevando a cabo mediante esta contrata los trabajos más necesarios para estimular y reorganizar el uso de nuestros recursos naturales.”

En 1933 con el gobierno Roosevelt se aplica el programa New Deal, el cual precisó la adopción de una nueva medida inédita dada la gravedad de la situación de Estados Unidos, la intervención del Estado en la economía, este proponía la contratación directa por parte del gobierno, el

dirigismo, el proteccionismo arancelario, las subvenciones, el control de precios y salarios y la realización de obras públicas. (Serrano M. , 2010, pág. 119). Lo anterior respondía a la teoría de los precios y salarios propuesta por Keynes, en la cual se hacía énfasis a tres factores que influyen en el nivel de la ocupación, la propensión marginal a consumir, la curva de la eficiencia marginal del capital y la tasa de interés, los mismos que si se mantienen fijos, el nivel de ocupación no variaría, porque éste depende de la demanda efectiva a través de los factores señalados. Y si los salarios nominales disminuyen, lo cual implica cambios en los factores mencionados, se hace imposible un aumento del nivel de la ocupación, ceteris paribus (todo permanece constante). En otras palabras, la ocupación está directamente relacionada a la demanda efectiva, la demanda efectiva depende del consumo y la inversión; y la inversión de la eficiencia marginal del capital y la tasa de interés que a su vez depende de la preferencia por la liquidez. (Plaza, 2005, pág. 1)

El periodo de 1933-1937 se inició con el conjunto de reformas económicas con modificaciones en: inversiones en obras públicas con el objetivo de crear empleo. Se procedió a la creación del plan piloto de obras públicas Autoridad del Valle de Tennessee, mediante el cual se crearon presas que redujeron los precios de la energía e impulsaron a nuevas industrias a instalarse en estas zonas. También se creó la Dirección Federal de Ayudas Urgentes con el objetivo de conceder préstamos a los Estados que estaban más afectados por el desempleo, se creó el sector financiero con el fin de controlar a los bancos y evitar especulaciones. (Serrano M. , 2010, pág. 126)

En 1942 con la segunda guerra mundial tomó más fuerza la necesidad de crear una planificación donde se cerraran las posibilidades del mercado y se convirtió en una característica

complementaria de un conjunto de decisiones tomadas externamente, esto para enmendar los errores del mercado y así abrir un espacio para discutir sobre la relación del este y el poder político, donde se demostró la incapacidad del mercado para regular el sistema-mundo, incluso se llegó a culpar a los mecanismos de mercado por la segunda guerra mundial. (Landreth & Colander, 2002)

A continuación, en 1980 se inicia una reconstrucción del liberalismo luego de la creación de la planificación del Estado, éste nuevo modelo gira alrededor de seis puntos básicos que son: Reducción de gasto público; eliminación del déficit presupuestal, liquidando todo tipo de subsidios; reducción del Estado, mayor libertad económica; eliminación de controles de precios, no gravar el capital; los salarios fijos en función a la oferta y demanda; apertura total e indiscriminada a la inversión extranjera (Ortiz, 1994)

Ahora bien, la reestructuración del liberalismo desarrolla el neoliberalismo, el cual se puede dividir en tres grandes etapas: la primera fue la reestructuración ética, etapa en la cual se debatía sobre la asignación de los recursos. (Dávalos, 2008) Ludwig Von Mises y posteriormente Friedrich Von Hayek sostenían que los planificadores no pueden saber las preferencias de toda la comunidad, por ende se terminó aprobando su escala de preferencias, ya que no era posible una asignación racional de los recursos por parte del Estado, esto gracias a una investigación realizada por Mises en la cual enfrentó los factores de un mercado socialista y los factores de producción no eran en gran medida propiedad individual, eran propiedad de la comunidad, en este sentido no había mercado de factores y ningún conjunto de precios determinado. Mientras que los factores de producción en mercados libres, los propietarios de tierras, el trabajo y capital ofrecen factores determinantes en los precios, en función de los precios y la tecnología, las

empresas toman decisiones sobre combinación de factores de producción de bienes finales para la disminución en precios de realización. (Landreth & Colander, 2002)

La segunda etapa es epistemológica, allí el neoliberalismo se concentró en la demolición de conceptos que respaldaban la planificación descentralizada del estado de bienestar, los monetaristas fueron los principales precursores de la etapa epistemológica liderado por Milton Friedman, afirmaban que la oferta monetaria desempeñaba un papel importante en la economía y no se debía limitar los intereses llegando a la conclusión de que el dinero era una parte importante. (Dávalos, 2008)

La última etapa es política y de derechos donde los neoliberales toman las herramientas para la implementación del nuevo sistema económico en diferentes países como Chile con Pinochet en 1973, USA Con Ronald Reagan 1979 y Margaret Thatcher en Inglaterra, en América latina en los ochenta con la crisis de deuda externa, Asia en los años 80 y finalmente los países anteriormente socialistas en los noventas. En los años noventa el neoliberalismo llega a casi todos los países de Europa Occidental, esto conlleva a la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), convenios de protección de inversiones para respaldar el libre mercado y los derechos de propiedad. (Dávalos, 2008, pág. 6)

Así mismo, en América latina el neoliberalismo se observa por primera vez en Chile, bajo la dictadura de Pinochet y asesorada por Milton Friedman, esto provocó muchas contradicciones que casi llevan a su fracaso total cinco años después de iniciado este proyecto, por la crisis financiera en la que entró Chile a final de los años setentas. Por consiguiente, se comprobó que

en América Latina se habían desarrollado marcos jurídicos de intervención sobre la economía, lo que conllevaba a implementar un formato económico Neoliberal (Dávalos, 2008).

Por otro lado, en los sesenta el desarrollo de nueva tecnología y los pasos de globalización que se iniciaba puso en evidencia la grieta económica y competitiva en la que se encontraban los países en vía de desarrollo en Latinoamérica, por ello Estados Unidos propone y aprueba a dichos países préstamos para industrializarse con un plazo razonable y así aumentar su competitividad, una vez alcanzado este objetivo, los países beneficiados por el préstamo debían iniciar el pago del mismo; sin embargo, las deudas adquiridas en Latinoamérica no tuvieron el desenlace esperado por tres factores:

En primer lugar, las tasas de interés aumentaron significativamente, y llegaron a duplicar el valor de la deuda; segundo, se invirtió el dinero adquirido en rubros diferentes para los cuales se había asignado (la industrialización), y en tercer lugar los países no generaron nuevos medios de ingreso para cubrir el alto nivel de endeudamiento en que se encontraban.

Años	Evolución de la deuda externa de América Latina y del Caribe (en millones de dólares)						
	1.970	1.980	1.990	1.996	1.999	2001	2002
total Am. Lat. + Caribe	32.561	257.374	475.374	670.868	794.836	764.880	789.398
<i>Principales países endeudados</i>							
Brasil	5.734	71.527	119.964	181.322	243.711	226.362	
Méjico	6.969	57.378	104.442	157.498	167.250	158.290	
Argentina	5.810	27.157	62.233	111.378	145.294	136.709	
Venezuela	1.422	29.356	33.171	34.490	37.261	34.660	
Perú	3.211	9.386	20.064	28.981	29.210	27.512	
Colombia	2.236	6.941	17.222	28.900	34.424	36.699	
Chile	2.977	12.081	19.226	23.049	34.269	38.360	
Sub-total	28.360	213.825	376.322	565.617	691.420	658.592	
<b>Sub-total en %</b>	87%	83%	79%	84%	87%	86%	
<i>Países medios</i>							
Ecuador	364	5.97	12.107	14.495	15.305	13.910	
Bolivia	588	2.702	4.275	5.195	5.548	4.682	
Paraguay	112	955	2.105	2.565	3.393	2.817	
<i>Países pequeños</i>							
Haití	43	350	911	904	1.182	1.250	
El Salvador	182	911	2.149	2.914	3.795	4.683	
Guatemala	159	1.180	3.080	3.772	4.205	4.526	
Nicaragua	203	2.193	10.745	5.961	6.909	6.391	
Uruguay	363	1.660	4.415	5.899	7.501	9.706	

*Ilustración 2 Evolución de la Deuda Externa de América Latina y del Caribe*

*Fuente: (Toussaint, 2003, pág. 5)*

En la Ilustración 2 se puede evidenciar como se incrementó la deuda externa en América Latina, debido al aumento de las tasas de interés en el transcurso de estos años, se inició con la deuda en 1970 con un total en Latinoamérica de 32.561 millones de Dólares, aumenta 224.813 millones para 1980 para un total 257.374 millones, en 1990 aumenta 218.000 millones alcanzando una deuda de 475.374 millones, así mismo sube la deuda en 1999 a 2002, para un saldo en 2002 de 789.398.

A causa de esto, cuando terminó el plazo establecido para el pago de la deuda los países no contaban con los recursos para cubrir los intereses causados ni el capital desembolsado, por lo tanto, Estados Unidos implementó unas medidas para asegurarse de la captación de dinero adeudado, y para asegurar la implementación de unas medidas de política económica capitalistas orientada a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), con el fin de ayudar a la hora de valorar los avances en materia de ortodoxia económica. Estas medidas fueron aprobadas mediante un documento llamado el Consenso de Washington. (Serrano J. M., 2006)

El consenso de Washington se dividió en 10 puntos, que buscaban una universalización económica encaminada en la aplicación de una economía Neoliberal, los puntos del consenso según Martínez & Reyes (2012) son:

1. Disciplina presupuestaria, en la conferencia prevalecía la opinión de que los déficit fiscales grandes y sostenidos, constituyen una fuente primaria de dislocamiento macroeconómico que se presenta como inflación, déficit de pagos y fuga de capitales; además, un déficit presupuestario acompañado de altos niveles de inflación, socava la confianza de los inversionistas, por ello las exportaciones habían experimentado una contracción en la década de 1980, debido principalmente a los altos déficit presupuestarios derivados de la política proteccionista.
2. Disminución del gasto público, tal reordenación se llevaría a cabo a partir del recorte al gasto público para reducir el déficit presupuestario sin recurrir a los impuestos. Los subsidios de la administración pública,

principalmente a empresas paraestatales, serían los primeros perjudicados, debido a que la asignación de esos recursos se consideraba un despilfarro, la eliminación paulatina de las subvenciones permitiría asignar esos recursos en áreas estratégicas de carácter social.

3. Reforma fiscal, según las condiciones económicas de la región, una reforma fiscal debía emprenderse para ampliar la recaudación tributaria, disminuir el gasto público y, en consecuencia, remediar el déficit presupuestario. De esta manera, tener una amplia base tributaria era garantía de crecimiento.
4. Liberalización financiera, en la conferencia prevalecieron dos principios generales relativos al nivel de los tipos de interés: uno es que los tipos de interés deberían ser determinados por el mercado, el objetivo de esto es evitar la asignación inadecuada de los recursos que se deriva de la restricción del crédito por parte de los burócratas de acuerdo con criterios arbitrarios; el otro principio es que los tipos de interés reales deberían ser positivos, a fin de disuadir la evasión de capitales y según algunos, para incrementar el ahorro. Por otro lado, Williamson opinaba que los tipos de interés deberían ser positivos pero moderados, con objeto de estimular la inversión productiva y evitar la amenaza de una explosión de la deuda pública.
5. Búsqueda y mantenimiento de cambios competitivos, se consideraba como un prerequisite para el crecimiento basado en las exportaciones. Un tipo de cambio competitivo brindaría seguridad a los negocios para invertir en



las industrias de exportación. Según el Consenso de Washington, la política orientada al exterior y a la expansión de las exportaciones era necesaria para la recuperación de América Latina.

6. Liberalización comercial, era el complemento del tipo de cambio competitivo en una política orientada al exterior. El Consenso de Washington considera que el sistema de permisos de importación es una forma de restricción particularmente contraproducente, que debería reemplazarse sin tardanza por aranceles. Asimismo, la importación de insumos necesarios para la producción de exportación debería liberalizarse inmediatamente, reconociendo a los exportadores el derecho a descuentos sobre cualquier arancel remanente sobre insumos importados. También parecía ser ampliamente aceptado que los aranceles deberían reducirse gradualmente con el tiempo.
7. Apertura de inversión extranjera directa, un complemento más de la política orientada al exterior. Se contemplaba que la inversión extranjera traería capital, conocimiento y experiencia, ya sea produciendo bienes necesarios para el mercado nacional o para contribuir a la expansión de exportaciones. Por otro lado, existen dos opiniones que se contraponen: la primera se manifiesta a favor de la inversión extranjera por medio de los denominados swaps, los cuales funcionan como una especie de “trueque”, es decir, la inversión extranjera invierte en obligaciones del Estado, de esta manera se evita recurrir al financiamiento externo, por lo tanto, no se incrementa la deuda externa. Mientras que la segunda opinión considera

que los “trueques” aumentan el déficit fiscal, pues provocan un fuerte aumento en la deuda pública interna.

8. Privatización, lo que se pretendía con esta reforma era aliviar el presupuesto del gobierno a partir de la privatización de empresas paraestatales; una vez iniciado este proceso se liberarían una gran cantidad de recursos que a su vez se destinarían a áreas de carácter social. Esta reforma se convirtió en una política fuertemente impulsada y apoyada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como una medida para impulsar el crecimiento y combatir los problemas sociales de América Latina
9. Desregularización, los orígenes de esta reforma se remontan a las administraciones de Reagan y Carter, en Estados Unidos; se pensó en aplicarla en América Latina debido a que las economías latinoamericanas contienen una serie de regulaciones que obstaculizan la entrada de empresas nacionales y extranjeras. El proceso de desregulación está vinculado con la privatización, pues la venta de entidades paraestatales necesita la modificación de leyes y reglamentos que permitan la entrada de nuevos inversionistas y empresas nacionales y extranjeras, lo que a su vez beneficia a la inversión extranjera directa.
10. Garantía de los derechos de propiedad, con esta política se pretendía crear derechos de propiedad bien asegurados, pues constituyen un pre-requisito básico para la operación eficiente de un sistema capitalista. Además, se pretendía la creación de sistemas legales, de contabilidad y regulación

eficientes, para estimular el desarrollo de un sector privado eficiente (págs. 46-48)

Obsérvese que las cinco primeras reformas podrían resumirse en un sólo objetivo: la estabilización de la economía a través del ajuste fiscal y de la adopción de políticas ortodoxas, cuyo papel fundamental es desempeñado por el mercado. Las cinco reformas restantes constituyen medios para asegurar la reducción drástica del Estado. Esta lista de medidas es, por tanto, perfectamente coherente con el diagnóstico de que la crisis latinoamericana tiene su origen en la indisciplina fiscal y el proteccionismo nacionalista. (Batista , 2009, pág. 22)

Williamson (1999) autor del consenso de Washington señalaba que:

la causa principal de la evasión de capital eran las políticas macroeconómicas populistas, de ahí que el retorno del capital exigiera un restablecimiento de la disciplina macroeconómica, siendo necesario el empleo de una estricta disciplina de largo plazo que le garantizara continuidad de las políticas a los poseedores del capital, proyecto que debería ir acompañado de un reordenamiento del presupuesto, fuertes procesos de privatización y la liberalización del comercio de bienes y capitales. (pág. 122)

Estos intentos de reforma condujeron a una creciente intervención política, tanto por parte de la burguesía local internacionalizada como del capital extranjero, sobre todo de las empresas transnacionales norteamericanas, con el objeto de reconducir el proceso económico y político hacia sus intereses concretos, los del capital internacional (Serrano J. M., 2006)

Ahora bien, la implementación del sistema neoliberal que surgió a partir de consenso de Washington en Latinoamérica se logró observar principalmente en los siguientes países latinoamericanos:

Chile, el proceso de reformas económicas en Chile inicia en medio de una política Dictatorial por parte de su presidente Pinochet durante 1973-1981, donde se aplicó el sistema neoliberal de la manera más amplia, se aplicaron profundas liberalizaciones comerciales y financieras y privatizaciones masivas. Al llegar a 1981 se había reducido la inflación y el déficit fiscal había sido reemplazado por un Superávit, aunque se evidencio a finales de 1981 una caída del PIB y un aumento del 30% de desempleo. Por consiguiente, en el periodo de 1982-1989, se implementaron nuevas reformas encaminadas al equilibrio de la balanza externa, hasta que se logró la estabilización de la economía. (Ffrench-Davis, 2007, pág. 16).

México, el neoliberalismo inicia con la ruptura del modelo prevaleciente por más de tres décadas: el modelo de crecimiento económico, sustitución de importaciones, desarrollo hacia adentro y economía mixta. (Salas, 2007) Al inicio de los 80 el fenómeno que se venía perfilando desde la década anterior cumple su cometido, es decir; el modelo de desarrollo que anteriormente había asegurado el crecimiento económico y la estabilidad política en el México posrevolucionario estaba en crisis (Nava, 2000). En 1982 con la presidencia de Miguel de la Madrid, se inicia la aplicación del sistema neoliberal, con la venta y privatización de las primeras empresas paraestatales, al finalizar el periodo presidencias de la Madrid, se había vendido más de 500 empresas y se había disminuido a menos de la mitad la participación del gobierno en las ramas de la economía. Al iniciar el periodo de Salinas se profundizo en las reformas constitucionales para impactar en la naturaleza del Estado. Se aprobó la reprivatización de la

Banca, la reforma electoral, la ley de culto, retiro de subsidios y precios de garantía de todos los productos agropecuarios, aceleración de la entrada al libre mercado de la tierra, liberalización de la mano de obra, desmantelamiento y privatización de las instituciones de servicio y crédito de sector agropecuario e implementación de programas asistenciales para los campesinos pobres que al ser considerados sectores disfuncionales, quedan excluidos del esquema de desarrollo.

(Salas, 2007)

## **6.2. Descripción del Sistema Tributario Colombiano.**

El objeto de estudio del sistema Tributario es la actividad financiera pública, cuya definición se encuentra en el marco conceptual presentado anteriormente, dicha actividad se caracteriza por ser de carácter instrumental es decir, se toma como un medio para llegar al fin, por ejemplo el dinero no se recauda con el fin de guardarlo o producir un producto, sino de gastarlo en proyectos de interés general, de administración directa y tener movimiento del dinero público; porque es una actividad de ciclo financiero que comienza cuando el Estado recauda dinero de economías privadas para después administrarlo y asignarlo al cumplimiento de diversas necesidades públicas. (Gómez et al., 2007).

En cuanto al contenido del Sistema tributario, se determina por la ordenación de los ingresos y gastos públicos; la clasificación de los ingresos “regula la obtención de recursos monetarios con los que los entes públicos financian los gastos en los que incurren para atender las necesidades de la sociedad” (Gómez et al., 2007, p.46). Así mismo el orden jurídico del gasto público “tiene como eje una institución que resulta fundamental para todo el derecho público, El Presupuesto de Estado” (Gómez et al., 2007, p.45).

### ***6.2.1. Antecedentes del Sistema Tributario Colombiano.***

A lo largo de la historia ha existido gran cantidad de títulos para hacer referencia a los impuestos, entre estas podemos destacar el tributo, alcabala, diezmos, donativos, encomienda, entre otros.

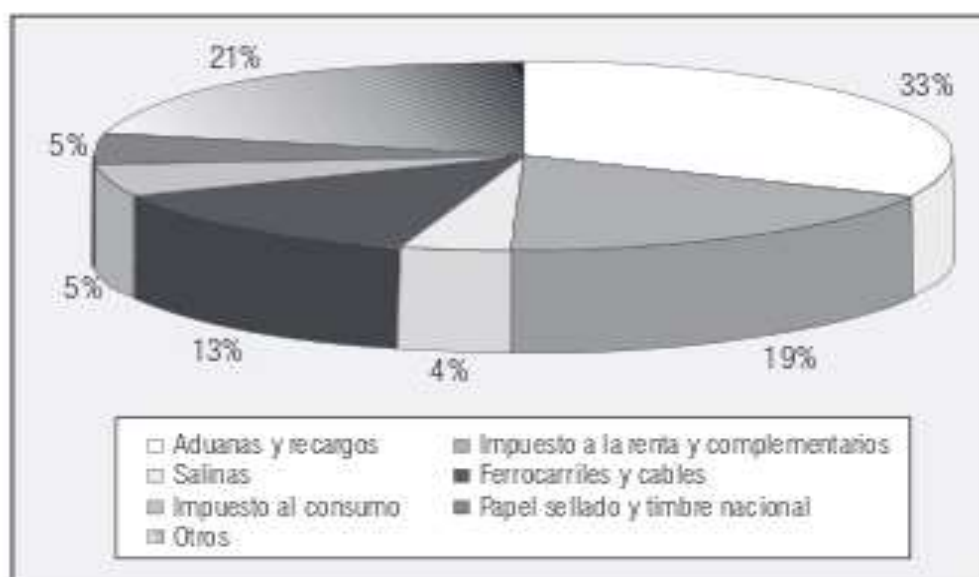
Estos tributos, siempre han tenido como finalidad ser la fuente de ingresos del Estado, o del ente administrador, para cumplir las necesidades básicas del pueblo.

Los tributos son tan antiguos como el hombre, pero para la presente investigación se mencionarán los acontecimientos más importantes a partir del siglo XX, donde al comienzo de siglo “los ingresos del Gobierno Nacional provenían en 79,6% de los impuestos de aduanas y comercio exterior (aduanas y recargos, “impuestos de conversión”, tonelaje, derechos de exportaciones, y consular) en 3,2% del impuesto de timbre y papel sellado y en 4,2% de otros impuestos (Fondo Especial de Caminos, Minas, Sucesiones y Donaciones y Sanidad); el restante 13% correspondía a ingresos no tributarios y de capital.” (González & Calderón , 2002, pág. 12).

Después de esto, con el fin de consolidar un sistema tributario más moderno se expiden las primeras reformas tributarias del siglo, siendo ellas la Ley 69 de 1917 que crea impuestos al consumo suntuario (ventas de cerveza, fósforos y naipes) y la Ley 56 de 1918 que establece el impuesto a la renta, pero su aplicación se dio hasta el año 1922 y se consolidó a partir de la Ley 64 en 1927. (González & Calderón , 2002)

A continuación, en la década del treinta se presenta una crisis fiscal debido a una notable reducción del comercio exterior, razón por la cual el Gobierno se vio obligado a protegerse de la inestabilidad de los mercados externos, así que fortaleció su sistema tributario interno, dictando las Leyes 81 de 1931, 78 de 1935 y 66 de 1936, por medio de estas se solidificaron los impuestos directos, se incrementaron las tarifas al impuesto de renta, se creó el impuesto al exceso de

utilidades y el de patrimonio, se estableció también el impuesto a las herencias y donaciones. (González & Calderón , 2002) De esta manera el impuesto a la renta y complementarios gana participación en la composición de los ingresos tributarios en 1938 como se muestra a continuación.



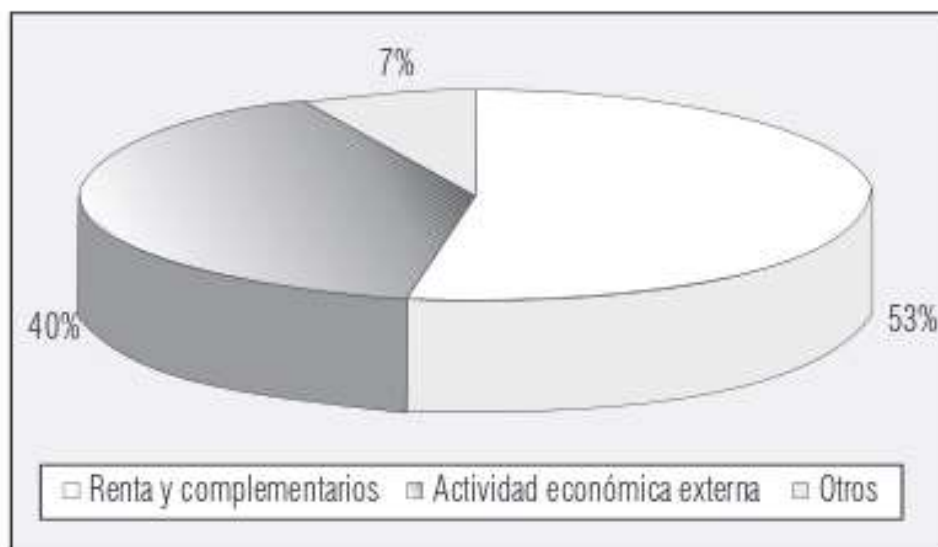
*Ilustración 3 Composición de los Ingresos Tributarios en 1938*

FUENTE: (González & Calderón , 2002)

Como se puede observar, la proporción de ingresos por aduanas y comercio exterior continuaba teniendo un volumen considerablemente alto frente a los demás ingresos tributarios, por lo que en 1942 se expide la Ley 45, por la cual se suprimen unos impuestos, se aumentan las tarifas de otros y se provee a la forma de obtener recursos extraordinarios como la emisión de bonos para el cubrimiento de la deuda pública.

Para el año 1953 se fortalece el recaudo por concepto de impuestos directos, debido a que en el Gobierno de Rojas Pinilla se expiden los Decretos 2317 y 2615 y por medio de ellos se elevan

las tarifas para las sociedades y se establece la doble tributación por rentas, cambiando drásticamente la proporción de los ingresos tributarios a los porcentajes que se muestran en la Ilustración 4.



*Ilustración 4 Composición de los ingresos tributarios en 1955*

FUENTE: (González & Calderón , 2002)

La Ley 81 de 1960 estableció el régimen de renta presuntiva sobre la propiedad rural en concordancia con las normas sobre reforma agraria de la época (la tasa era de 4% para arrendatarios y de 7% para propietarios). Dicha Ley estableció la cesión de rentas entre los cónyuges y dispuso un sistema para gravar las rentas de capital, especialmente en la finca raíz. (González & Calderón , 2002, pág. 16)

Durante las décadas del 50 y 60 el sistema tributario se enfocó en los impuestos directos, pero a partir de la expedición del impuesto a las ventas (1963-1965) los impuestos indirectos empiezan a cobrar mayor importancia, en principio se pretendía que el impuesto a las ventas fuera aplicado



únicamente a la producción manufacturera de bienes terminados y venta de productos importados, pero los Decretos 1595 de 1966, 2049 de 1968 y 435 de 1971 permitieron que se acercara cada vez más a un impuesto al valor agregado. (González & Calderón , 2002)

En 1986 se presenta una modernización del sistema tributario teniendo como prioridad una simplificación del mismo, así pues, se extendió el IVA al sector comercial y debido a la informalidad de la economía se creó el régimen simplificado en 1984; así mismo se extendió la retención en la fuente a todos los conceptos de pago, especialmente las compras; y la sustitución de los largos anexos de las declaraciones.

Por otra parte, se expide la ley 75 de 1986 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones”. Esta Ley marcó una tendencia que pretendía reducir el papel del estado, para de esta manera reducir la carga tributaria y evitar la evasión. Para completar la Ley mencionada anteriormente, se compiló el estatuto tributario, que contiene los tres impuestos nacionales más importantes, el IVA, la renta y timbre.

Otro aspecto importante de la modernización del sistema tributario fue la creación del régimen tributario especial para organizaciones sin ánimo de lucro; debido a la apertura económica, fue necesario reducir los costos de aranceles.

### ***6.2.2. El presupuesto de Estado.***

“El presupuesto enmarca toda la práctica de política fiscal del Estado. Por medio de éste se llevan a cabo la búsqueda y el cumplimiento de principios y finalidades de la actuación administrativa” (Peña González, 2007, pág. 248).

En Colombia el Decreto 111 de 1996, define al presupuesto como: “(...) instrumento para el cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social” (Estatuto Orgánico del Presupuesto, 1996) en otras palabras, el Presupuesto es una Ley por medio de la cual se autoriza al Gobierno de realizar determinados gastos y se le delega el recaudo de los ingresos que se prevén para cubrirlos, de acuerdo con lo expresado en los planes y programas de Desarrollo económico y Social. (Gómez et al., 2007).

De esta manera, el Estatuto Orgánico del Presupuesto está contenido en las siguientes cinco leyes:

1. Ley 38 de 1989: Normativo del Presupuesto General de la Nación.
2. Ley 179 de 1994: Modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica de Presupuesto.
3. Ley 225 de 1995: Modifica la Ley Orgánica de Presupuesto.
4. Ley 617 de 2000: Reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
5. Ley 819 de 2003: normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Cabe resaltar que la Ley de presupuesto no está ligada a su respectiva Ley Orgánica desde 1991, entendido esto porque el diseño constitucional asumido en ese año se sujeta a la Ley consagrada

en el Plan Nacional de Desarrollo en todo lo relacionado con inversiones tal como se menciona en el artículo 346 de la Constitución Política de Colombia.

A pesar de lo anterior, la ley anual de presupuestos tiene dos particularidades que la hacen diferente a otras leyes expedidas: (1) tienen vigencia temporal debido al principio de temporalidad de la Ley Orgánica de Presupuesto, la aprobación de la ley anual de presupuesto tiene una vigencia fiscal definida, por lo tanto, solamente regirán durante el año fiscal para el cual fueron expedidas; (2) poseen limitaciones a su contenido establecidas por la Corte Constitucional, es decir, la ley anual del presupuesto debe tener un contenido únicamente instrumental que permita una adecuada ejecución del presupuesto por lo cual, no se pueden incluir artículos diferentes a los que busquen estimar los ingresos, autorizar los gastos o permitir la debida ejecución de lo aprobado.

### ***6.2.3. Principios constitucionales del Derecho Fiscal.***

Para hacer referencia a los principios constitucionales del poder fiscal, se pueden diferenciar según su aplicabilidad: a los ingresos públicos, a los gastos públicos o a los principios presupuestarios.

Así pues, los principios aplicables, a los ingresos públicos son: justicia tributaria, reserva de ley, eficiencia, progresividad, equidad y no retroactividad; a los gastos públicos son: reserva de ley, justicia material del gasto y racionalidad económica: por último, a los principios presupuestarios son: planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal.

La contribución al financiamiento de gastos e inversiones del Estado es un deber del ciudadano, tal como se enuncia en Art 95.9 de la Constitución Política de Colombia (1991), esto expresado dentro de los principios de Justicia y equidad.

1. Justicia en los ingresos públicos: impone la obligación para el Estado de gravar, formal y materialmente por igual, a quienes realmente gozan de la misma capacidad económica, pues aquella es "un presupuesto o premisa inicial de la tributación" (Sentencia C-505/99, 1999). Este principio comprende otros cuatro que lo hacen más perceptible, (1) *la generalidad*, indica que las cargas tributarias se deben soportar sobre todos, es decir, nadie debe ser apartado de contribuir al sostenimiento del Estado; (2) *la equidad*, hace referencia a que se debe dar el mismo trato a situaciones económicamente iguales, puesto que la capacidad económica que se manifiesta es la misma; (3) *la progresividad*, cuyo concepto complementa al principio de equidad, pues se trata de que la carga tributaria sea mayor entre mayores sean los ingresos y patrimonio del contribuyente; y(4) *la eficiencia*, que viéndose desde dos perspectivas, administración y contribuyente; establece que se debe propender por el mejor recaudo posible con el menor desgaste administrativo de su gestión y así mismo, el contribuyente debería ejecutar su obligación tributaria con las menores trabas y dificultades.
2. Reserva de Ley: En materia de asuntos tributarios únicamente el Congreso de la República de Colombia, mediante una ley, puede crear impuestos. Se llama Reserva de ley porque mediante ningún otro acto jurídico (Decreto, Ordenanza, Acuerdo, Resolución, etc.) se ofrecen crear impuestos. Es decir, ese tema es exclusivo para ser regulado por una ley.

También se conoce como legalidad presupuestaria, en los artículos 346 y 347 de la Constitución Política se encuentra consagrado el principio de legalidad del presupuesto, de acuerdo con ellos, el presupuesto de la Nación, como un estimativo de los ingresos y autorización de los gastos públicos, debe ser fijado por el Congreso, esa es la instancia legitimada para expedirlo, modificarlo y adicionarlo. “El artículo 346 es claro al indicar que las prescripciones sobre el presupuesto allí contenidas rigen en tiempos de paz, esto es, en tiempos de normalidad institucional” (Peña González, 2007, pág. 288). Sin desconocer que el poder ejecutivo tiene intervención de gran importancia en todo este proceso.

3. No retroactividad: este principio pretende salvaguardar la seguridad jurídica, prohíbe en materia de tributos que una ley tenga efectos con anterioridad a su vigencia, salvo que se trate de una disposición favorable para el contribuyente (Sentencia C-785/12, 2012), esto implica que en el caso de presentar beneficios para el contribuyente, puede aplicarse la ley incluso antes de su vigencia
4. Justicia material del gasto público: se refiere a una equitativa asignación de los recursos públicos y a los criterios de eficiencia y economía. Los principios de legalidad y de justicia material del gasto público conformarán un límite a la actuación de los poderes públicos, y como principios de carácter positivo, habrán de ser respetados en la toma de decisiones de gasto público. (Sanchez, 2015, pág. 158)
5. Planificación: este principio trata de la relación congruente que deben tener los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Inversiones, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones.
6. Temporalidad o Anualidad: El presupuesto tiene vigencia de un año. Por consiguiente, debe ser ejecutado dentro del año fiscal que comienza el 1 de enero y culmina el 31 de

diciembre. Después de esa fecha no se puede adquirir ningún compromiso con cargo al presupuesto que se cierra.

7. Universalidad: Dicho principio muestra que es la totalidad de los gastos que se pretendan ejecutar los que deben estar contenidos en el presupuesto, por lo tanto, ninguna autoridad podrá ordenar gastos que previamente no estén incluidos en él. En los casos de gastos que inicialmente no se contemplaron o que resultaron insuficientes y que son necesarios para el correcto funcionamiento del Estado, se requiere para su ejecución que previamente se modifique el presupuesto a través de una adición, para incluirlos o complementarlos.
8. Unidad de caja: Con el recaudo de todos los ingresos (rentas y recursos de capital) se deben atender todas las erogaciones que demande el funcionamiento del Estado.
9. Programación integral: “Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación” (Decreto 115 , 1996)
10. Especialización o especificidad: Este principio busca que las entidades no realicen actividades que no correspondan con su naturaleza, ya que los gastos que se autoricen en el presupuesto deben guardar estricta relación con el objeto y funciones de la organización respectiva, y se deben ejecutar de conformidad con el fin para el cual fueron programados.
11. Coherencia macro económica: El presupuesto debe guardar armonía y ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República. Esas metas tienen que ver con las tasas de inflación, desempleo, crecimiento del PIB, de los medios de pagos, de las exportaciones, importaciones, tasa de cambio, etc.

12. Homeóstasis presupuestal: este principio establece relación directa con el principio de coherencia macroeconómica, pues refleja que “el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico” (Decreto 115 , 1996).

### **6.3. Relación entre el Modelo Económico Neoliberal y el Sistema Tributario Colombiano.**

Colombia fue uno de los países latinoamericanos que se vieron afectados con el aumento significativo en las tasas de interés de la deuda externa con Estados Unidos explicada en el capítulo 1 la contextualización del neoliberalismo. De acuerdo con lo anterior el Neoliberalismo llega a Colombia en primera medida con la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990), quien realizó e implemento un plan durante su Gobierno para la apertura económica.

Al finalizar este periodo presidencial, el nuevo presidente electo, Cesar Gaviria inicia en firme con las reformas económicas y políticas neoliberales de fondo:

1. **La reforma arancelaria**, permitió que al mercado colombiano llegaran productos provenientes del extranjero, para competir con los productos nacionales.
2. **La reforma portuaria**, cuyo objetivo ha sido la privatización de Puertos de Colombia.
3. **La reforma cambiaria**, son las medidas monetarias tendientes a detener el aumento del precio del dólar.
4. **La reforma tributaria**, con la cual se pretendió recaudar dineros para inversión social.

5. **La reforma al comercio exterior**, se crea el ministerio de comercio exterior encargado de las preventas de los productos nacionales.
6. **La reforma a la inversión extranjera**, para posibilitar la llegada de capitales interesados en invertir en nuestro país.

### ***6.3.1. Reforma Tributaria Neoliberal.***

Gonzales & Calderón (2003) expone que:

En la década de los noventa, con la apertura económica, los ingresos tributarios se vieron reducidos drásticamente debido a la disminución de los gravámenes arancelarios, por tanto, fue necesario introducir nuevas reformas que permitieran incrementar el recaudo. Los ingresos tributarios sufrieron una importante transformación durante este período; las reformas tributarias, casi una al año durante la última década, se convirtieron en una respuesta reactiva al aumento del gasto estatal, con las cuales se enfrentaba la situación deficitaria del momento, ya que el gasto, particularmente del gobierno central, ha venido creciendo excesivamente, pero no se puede asegurar que ninguna de las reformas tributarias haya contribuido a dar soluciones estructurales al creciente déficit del Gobierno Central (pág. 1).

En 1990 se aprueba la 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. 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. 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 revaluación de la tasa de cambio, y a un incremento de las tasas de interés.



\*El valor del PIB para 2000 y 2001 es preliminar

*Ilustración 5 Ingresos Tributarios y Gasto Público*

FUENTE: CONFIS

Por lo anterior y a raíz de la Constitución de 1991, tal como se observa en el gráfico, el gasto creció con mayor rapidez que los ingresos tributarios, “no solo debido a los compromisos en cuanto a transferencias a los entes territoriales, sino también a causa de la creación de nuevas instituciones y de la expedición de leyes que comprometieron grandes partidas del presupuesto nacional” (Asobancaria como se citó en González y Calderón 2003 (pág. 6)).

La aceleración del gasto público durante la década de los noventa ha generado fuertes presiones sobre los ingresos de la nación, obligando a los gobiernos a recurrir a

frecuentes reformas tributarias, que sólo han logrado incrementar los ingresos de manera marginal. (González R. & Calderón M., 2003, pág. 6)

El incremento en el gasto público durante esta época no fue compensado con un aumento proporcional en los ingresos de la nación, a pesar de estas reformas.

Los gobiernos de su momento intentaron con estos cambios incrementar el recaudo, aunque los compromisos del gasto público son bastante inflexibles, lo que se debe hacer es lograr una mayor eficiencia del mismo.

Ahora bien, las disminuciones de los ingresos tributarios se dieron principalmente por la creación de exenciones tributarias con el fin de estimular el mercado accionario; por ejemplo: (1) que la utilidad de enajenación de acciones, a través de las bolsas de valores, no constituiría ni renta ni ganancia ocasional; (2) 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; (3) los fondo de pensiones y cesantías también fueron exonerados de impuesto a la renta y complementarios; (4) 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; (5) la tarifa general del impuesto al valor agregado pasó a ser de 12%, con el objetivo de compensar la caída de los ingresos tributarios generada por el desmonte de las restricciones al comercio exterior.

Se excluyeron del pago del impuesto a algunos bienes, como las materias primas para medicamentos, plaguicidas y fertilizantes, las llamadas telefónicas locales, nacionales e

internacionales, los juegos de video, los hoteles, los bares y discotecas, el servicio particular de transporte aéreo, entre otros. (Calderon y Gonzalez, 2001)

### ***6.3.2. Reformas tributarias 1990-2004.***

Durante el periodo 1990-2004 se aprobaron un total de once reformas tributarias en Colombia, a razón de casi una por año, excluyendo el reciente fracaso del proyecto de Ley 166-C de 2004, a través del cual se pretendía ampliar la base del IVA y elevar su tasa general del 16% al 17%. El conjunto de estas reformas ha permitido incrementar la carga tributaria efectiva a nivel nacional en cerca de 6% del PIB. Dicha carga era de 14% del PIB en 1990 y actualmente se ubica en cerca del 20% del PIB (incluyendo 2,3% de contribuciones a la seguridad social). Sin embargo, el gasto público total se incrementó aún más rápido, en cerca de 10% del PIB, al pasar de niveles del 24% a 34% del PIB durante ese mismo periodo. (Clavijo, *Tributación, Equidad y Eficiencia en Colombia: Guía para salir de un sistema tributario amalgamado*, 2005, pág. 2)

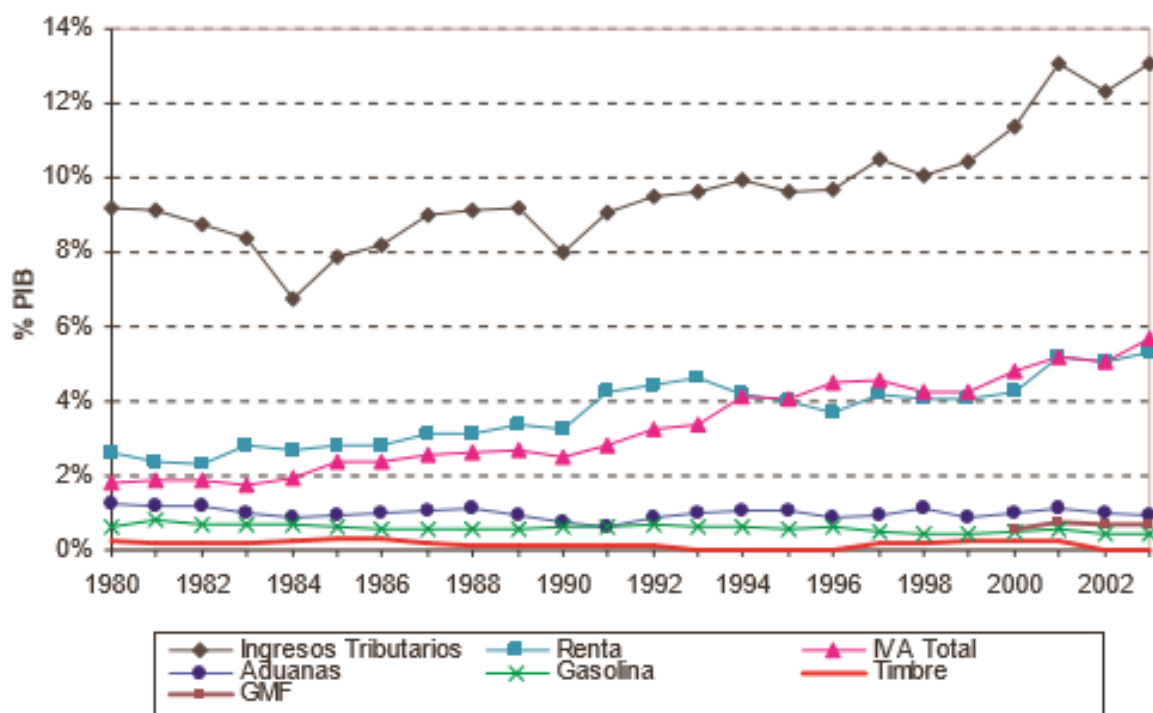


Ilustración 6 Ingresos como proporción del PIB

FUENTE: Clavijo 2005

Como se puede apreciar en la Ilustración anterior, en 1990 hubo una disminución notable de los ingresos tributarios, esto debido a la apertura económica que se presentó en esa década, motivo por el cual fue necesario introducir nuevas reformas tributarias que permitieran incrementar el recaudo. A partir de ese momento, los ingresos tributarios fueron transformándose de manera continua, tanto que las reformas tributarias eran siempre la mejor respuesta para solventar el gasto público.

Tabla 1 Reformas Tributarias (1990-2003)

REFORMA	OBJETIVOS	MECANISMOS UTILIZADOS	MODIFICACIONES		
			RENTA	IVA	OTROS*

<p>REFORMA DE 1990 (Ley 49 de 1990)</p> <p>Ley Marco de Comercio Exterior</p>	<p>Aumentar el ahorro de la economía y fomentar el desarrollo del mercado de capitales</p> <p>Inducir la repatriación de capitales en el exterior</p> <p>Sustituir ingresos tributarios externos por ingresos de carácter interno</p>	<p>Ampliación de la tributación mediante amnistías y modificaciones administrativas orientadas a simplificar la administración y el cobro de los recaudos.</p> <p>Con el fin de fortalecer el mercado de capitales se otorgaron incentivos tributarios para dichas actividades.</p>	<p>BASE:</p> <p>Se redujo el número de contribuyentes obligados a declarar renta</p> <p>Se desgravó la utilidad obtenida en la enajenación de acciones a través de la bolsa</p> <p>TASA:</p> <p>Se redujo el impuesto de saneamiento</p> <p>Se redujeron las tarifas de renta y remesas para la inversión extranjera.</p>	<p>BASE</p> <p>Se aumentó la base al eliminar ciertas exenciones</p> <p>TASA</p> <p>Se aumentó la tarifa general de 10% a 12%</p>	<p>*Aranceles</p> <p>BASE</p> <p>Se liberaron 861 posiciones arancelarias con lo cual el universo arancelario en licencia previa pasa de 60% a 46%</p> <p>TASA</p> <p>Se estableció reducir progresivamente la sobre tasa que se cobre sobre el valor CIF de todas las importaciones de 16% a 8%</p> <p>Se estableció una reducción gradual del arancel promedio de 16.5% a 7%</p> <p>*Se creó la Superintendencia de Impuestos Nacionales</p>
<p>REFORMA DE 1992 (Ley 6 de 1992)</p>	<p>Asegurar el equilibrio de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo</p> <p>Sustituir los ingresos tributarios externos por ingresos de carácter interno</p> <p>Asegurar en el corto plazo que el manejo fiscal contribuyese</p>	<p>Con el objetivo de aumentar los recaudos, la reforma se concentró en la simplificación de la estructura tributaria. Se disminuyó la dispersión de tarifas y se amplió la base para casi todos los impuestos</p> <p>Se reforzó el control sobre la evasión tributaria y la corrupción</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</p>	<p>BASE</p> <p>Se incluyeron nuevos servicios tanto en la base del IVA como el 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</p>	

	al equilibrio macro económico.	administrativa	para todos los contribuyentes  TASA Se disminuyeron aún más los impuestos de remesas y rentas para las sociedades extranjeras.	cual aumentará paulatinamente hasta 14% por términos de 5 años a partir de 1993.	
REFORMA DE 1995 (Ley 223 de 1995)	<p>Mantener el equilibrio de las finanzas públicas, asegurando la estabilidad económica.</p> <p>Aumento de los ingresos corrientes para cumplir con obligaciones de gasto e inversión públicas.</p> <p>Proporcionar más transparencia, neutralidad, equidad y eficiencia a la estructura tributaria vigente.</p> <p>Consolidar los procesos de apertura y privatización</p>	<p>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>Se excluyeron algunos contribuyentes para aumentar la eficiencia del sistema tributario, combatiendo la evasión.</p> <p>Para el logro del tercer objetivo se incluyeron 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 tasa marginales del 20% al 35% a personas naturales y 35% para</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 al 16%</p>	<p>Se redujo gradualmente la contribución especial para industrias extractivas</p> <p>Se creó el impuesto a la gasolina y al ACPM</p> <p>Se reformaron tributos territoriales al consumo como licores y cigarrillos</p>

			sociedades.		
REFORMA DE 1998 (Ley 488 de 1998)	Generar nuevos recursos para reducir el déficit fiscal que se presentaba en las finanzas públicas	Se creó un nuevo impuesto cuyos recursos se destinarían al fortalecimiento del sector financiero y a la reconstrucción del eje cafetero.  La reducción de la tasa general de IVA y el aumento significativo de la base de bienes y servicios se hicieron con el objetivo de hacer más equitativo y menos distorsionante la estructura tributaria.	BASE:  Exonera del tributo la utilidad por enajenación de acciones, ingresos de empresas industriales y comerciales del Estado, cajas de compensación y fondos gremiales de actividades como salud y educación etc. Y el ahorro de largo plazo de los trabajadores.  Eliminó la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto	BASE:  Se gravaron casi todos los bienes y servicios propuestos por el Gobierno como el transporte aéreo nacional pero también se hicieron nuevas exenciones como comisiones.  TASAS:  Hubo una reducción de la tasa general al 15% para finales del 1999  Se hicieron ajustes a las tasas diferenciales a bienes como vehículos  Se estableció una tasa implícita para importación de bienes excluidos	Se creó el régimen simplificado de imposición (RUI) para pequeños contribuyentes sobre renta e IVA.  Los municipios podrían establecer la tarifa de la sobre tasa a la gasolina y al ACPM entre el 14% y el 15%  Se estableció una contribución del 2 por mil sobre las transacciones financieras denominado gravamen a los movimientos financieros
REFORMA DE 2000 (Ley 633 de 2000)	Continuaron con el fortalecimiento del sector financiero  Simplificar y volver más sostenible el sistema tributario	Se declaró como permanente el GMF y se aumentó su tasa al 3 por mil con el fin de mejorar la situación del sector financiero  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 Fogafin y Fogacoop, pero estarían exentos algunos ingresos como las transferencias de la Nación.  Le da continuidad como no contribuyente al fondo para la	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 equipos del sector primario y materias primas de	Se declara como nuevo impuesto el GMF y se establece la tarifa del 3 por mil. Los recaudos serán base de las transferencias a los municipios. La causación del GMF es de carácter instantáneo.

			reconstrucción del eje cafetero, fondos parafiscales y agropecuarios, etc.	medicamentos. TASA:  Se establece una nueva tasa general del 16%.  Se establece una tarifa especial para servicios aduaneros excepto para los amparados por el Plan Vallejo o acuerdos de Libre comercio	
REFORMA DE 2003 (Ley 863 de 2003)	Superar crisis económica a través de una disminución del déficit fiscal	Ampliación de la base gravable del impuesto a la renta y creación de sobretasa  Creación del impuesto al patrimonio  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 patrimonios 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 dos 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 pagado con tarjeta débito	Se crea un impuesto temporal al patrimonio con base gravable el patrimonio líquido superior a 3.000 millones a una tarifa del 0.3%  Se aumenta la tarifa del GMF a 4 por mil.

FUENTE: (Sánchez, 2005)



### 6.3.3. El Neoliberalismo y Sistema Tributario Colombiano.

Tabla 2 Indicadores macroeconómicos y presupuestales (1987-2000)

Años	Crecimiento PIB real (%) 1994=100	Inflación	Gasto Presupuestado, Miles de Millones \$	Presupuesto Hacienda Ordinario %	Presupuesto Hacienda Deuda %	Presupuesto Guerra %	Presupuesto Obras Públicas %	Presupuesto Educación %	Presupuesto Salud %	Crecimiento Gasto real ejecutado %
1987	5.4	23.4	972.9	12.5	24.7	11.4	6.7	16.6	4.4	4.4
1988	4.1	27.8	1239.4	11.4	28.2	11.9	5.7	17.4	4.4	6.9
1989	3.4	24.7	1878.8	12.0	28.2	12.0	5.0	15.1	4.3	9.9
1990	4.3	28.2	2154.1	16.3	30.9	14.7	1.0	17.0	5.6	8.5
1991	2.4	26.1	2632.8	19.4	29.5	13.9	0.5	16.7	5.6	11.5
1992	4.4	23.0	4054.2	28.4	24.2	12.6	1.0	16.6	4.6	35.6
1993	5.7	23.9	6408.9	20.8	28.5	14.3	0.9	15.6	5.0	-16.9
1994	5.2	25.6	10378.2	23.4	33.3	13.0	1.1	11.5	5.3	17.6
1995	5.2	18.9	12198.8	20.7	21.8	14.9	1.1	15.3	7.1	5.8
1996	2.1	16.9	17267.3	19.0	28.6	14.0	1.0	13.5	6.6	24.7
1997	3.4	16.8	22248.3	15.2	32.3	15.1	0.9	13.6	7.2	-1.5
1998	0.6	14.8	38661.2	11.4	30.8	13.0	6.2	12.4	6.8	-9.0
1999	-4.2	12.6	45306.4	13.5	32.0	12.6	4.0	10.0	6.4	-1.6
2000	2.9	12.1	39728.3	27.8	38.5	11.4	0.7	4.5	2.0	4.3

FUENTE: (Avella, 2008, pág. 37)

Avella (2008) menciona.

Brincos notables del gasto real ocurrieron entre 1992 y 1994, especialmente originados en los costos de estabilización monetaria de la época; dichas alteraciones se manifestaron en los cambios extremos de la participación relativa del ministerio de Hacienda en el total del presupuesto. La deuda pública interna protagonizó un papel sin precedentes; los llamados Títulos TES B fueron colocados en condiciones de mercado, dejando atrás una larga tradición de colocaciones forzosas en los portafolios de las empresas y de los bancos. Además, dadas las circunstancias cambiarias de la época, se promovió la sustitución de deuda externa por deuda interna; las magnitudes fueron tales que, para

1996, la deuda pública interna había llegado a igualar en valor a la deuda externa, cuando un lustro antes, la interna apenas representaba un 20% de la total. Para el cambio de siglo, las dos deudas crecían y el peso de su servicio se hacía más evidente en la composición del presupuesto nacional.

El cambio de siglo sorprendió a la economía en una de las coyunturas más difíciles de esta síntesis histórica; en 1999 el producto decreció, y el quiebre hacia abajo de la inflación sólo se produjo con la desaceleración pronunciada en el crecimiento. El gasto público real se contrajo, decreciendo continuamente entre 1997 y 1999. Los últimos tramos del desvanecimiento de la inversión como actividad del gobierno se vivieron en los años noventa (Gráfica 11). De haber estado en los ochenta todavía por encima del 30% del gasto real sin intereses, la inversión pasó a representar menos del 20% hacia mediados de los noventa, y para fines de siglo ya representaba menos del 10%

El predominio presupuestal de Hacienda se acrecentó a lo largo de los noventa, de modo que a lo largo de la década fue en promedio superior al 50%, seguido por los gastos en administración (justicia y defensa, entre otros) con un 20% en promedio, y gastos sociales (educación y salud) con otro 20%. (págs. 36-37)

Al finalizar la presidencia de Cesar Gaviria, en el siguiente Gobierno, Ernesto Samper inicia unas reformas para aumentar los ingresos del país y lograr sanar la deuda que tenía en ese periodo, con esto, el protagonismo inicial que había tomado el Neoliberalismo se fue perdiendo año tras año, y posterior a ello Colombia entró en una crisis económica donde las medidas de saneamiento terminaron de derogar la posible aplicación de dicho modelo.

### 6.3.3.1. Cesar Gaviria (1990-1994).

El plan de desarrollo de la administración Cesar Gaviria, se centró en el cambio el modelo de desarrollo, promoviendo el funcionamiento de los mercados y la privatización como motor del crecimiento de la economía. Los ministerios se alejarían de la ejecución directa de programas para concentrarse en las funciones de planeación, coordinación y cuando fuese necesario de regulación y las inversiones del Estado se concentrarían en aspectos de beneficio para el conjunto de la economía, vías y salud.

“En el primer año de la administración Gaviria se adoptó una importante cantidad de reformas estructurales, destacándose la apertura de la economía, la reforma financiera (ley 45 de 1990), la reforma tributaria (Ley 49/1990), la reforma del endeudamiento (Ley 51/1990) y la reforma cambiaria (Ley 9/1991). De otro lado, se obtuvieron facultades extraordinarias para reducir la sobretasa de las importaciones del 13% al 8%. La Ley introdujo una renta de destinación especial al establecer que los municipios deberían asignar un porcentaje del IVA transferido a programas de vivienda. La Ley de endeudamiento amplió los cupos de endeudamiento interno y creó los Títulos de Tesorería (TES)” (Junguito & Rincon, 2004, págs. 93-94)

Ahora bien, es importante recordar que en 1989 se formaliza el Sistema Tributario en Colombia mediante el Decreto 624, y en los años subsiguientes con Cesar Gaviria, se vive en Colombia el periodo presidencial más encaminado a la implementación del Neoliberalismo con dos reformas tributarias:

1. Reforma de 1990 (ley 49 de 1990) Ley Marco de Comercio Exterior: con esta reforma se buscaba fomentar el desarrollo del mercado de capitales, inducir a la repatriación de

capitales en el exterior, y sustituir los ingresos tributarios externos por ingresos de carácter interno. Ésta es la reforma que más se enfocaba en el modelo neoliberal, dado que se observa la disminución de aranceles efectivo de 20.2% del valor CIF de las importaciones al 7.2% en pro de la inversión extranjera, también disminuye en base de renta para el fomento de inversión nacional pero para sellar esas disminuciones aumentan el impuesto indirecto de IVA del 10% al 12%

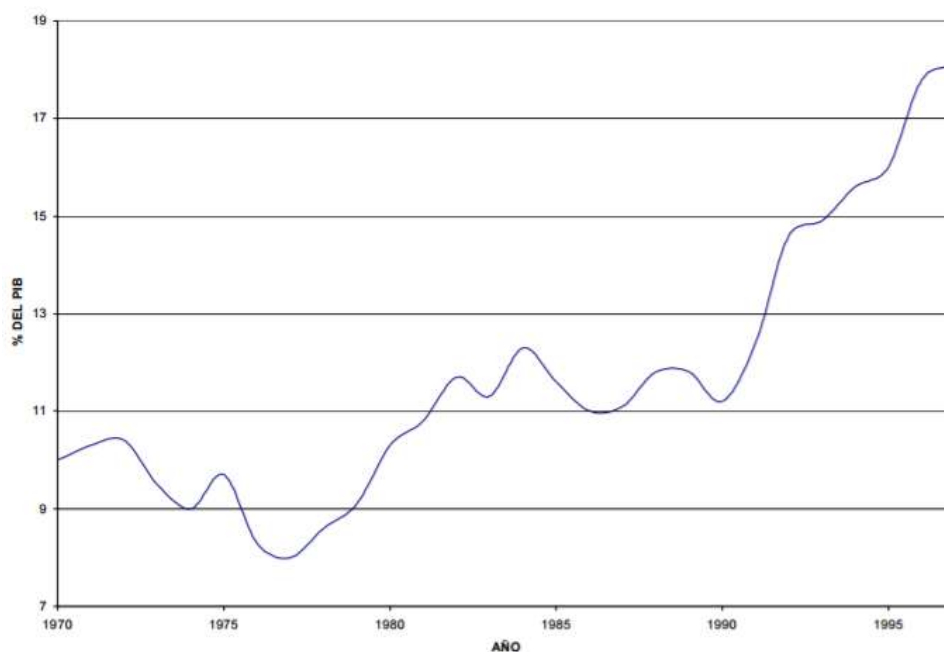
Lo anterior dado que con la Constitución Política de 1991 el Estado se descentralizó, dividiendo el poder en subcategorías, nacional, departamental y municipal, lo que conllevaba a un aumento del poder del Estado y un aumento en el gasto público, por ello el Gobierno debió asumir dichas transferencias, dejando a un lado la reducción de su gasto en las áreas que estaba trasladando y subyugar en términos absolutos su tamaño mientras crecía el tamaño de los gobiernos regionales. (Junguito & Rincon, 2004) Las transferencias establecidas por situado fiscal debían ser del 23% de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) en 1994, 23.5% en 1995 y del 24.5% a partir de 1996 (Artículo 10 de la Ley 60/93); mientras que las participaciones de los municipios ascenderían del 14% de los ICN en 1993 hasta alcanzar un mínimo del 22% en 2002.

Por ello se provocó un hueco fiscal que le correspondió enfrentar a las próximas administraciones y a los ciudadanos, no sólo en la forma de mayores impuestos, sino también con tasas de interés más altas. Por lo demás, se ha causado una duplicación de gastos y funciones que lanzan a la economía colombiana a la más absurda asignación de recursos públicos; por ello en 1992 se expide una reforma tributaria mediante la Ley 6 con el fin de aumentar los ingresos del Estado y seguir promoviendo la inversión extranjera y repatriación de capital al país.

(Kalmanovitz, 1999) Ahora bien es importante señalar que con la descentralización del Estado

se dejó de lado uno de los factores más importantes del Neoliberalismo, por no decir que el de mayor importancia: *la reducción del Estado*.

Ahora bien, “el gasto público consolidado se registra un crecimiento significativo del indicador del tamaño del Estado al ascender del 20.6% en 1990 al 23.6 en 1993, mientras los del gobierno ascendieron del 9.4% del PIB en 1990 al 12% del PIB en 1993. Este fue el inicio de un proceso de crecimiento del tamaño del Estado que se prolongó en la siguiente administración con la inmensa diferencia a favor de la administración Gaviria de haber sido financiado con ingresos corrientes y sin presiones adicionales de déficit público. 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”. (Junguito & Rincon, 2004, págs. 94-95)



*Ilustración 7 Gasto Gobierno Central*

FUENTE: (Kalmanovitz, 1999, pág. 10)

Con estas dos reformas se puede observar que las medidas fiscales iniciales no se alejaron de la teoría neoliberal, éstas reformas se encaminaron a la liberación económica de los mercados, en función del aumento de la inversión extranjera y el fomento de la creación de empresas nacionales. Ahora bien es de destacar que el ingreso colombiano en este periodo y hasta 1996 creció a una tasa anual del 5.6%, por encima del crecimiento promedio de la economía, el cual fue del 4.2% anual; pero el crecimiento del gasto real fue mucho más abultado, al alcanzar la tasa geométrica del 10% anual, de modo que la relación entre gasto y producto pasó de 9.4% en 1986 a 16.2% en 1996 (Avella, 2008).

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). 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 más tarde fueron declarados inconstitucionales. (Junguito & Rincon, 2004)

2. Reforma de 1992 (Ley 6 de 1992): Ésta reforma nace principalmente para aumentar los ingresos tributarios dado que en el país se había creado un vacío fiscal por el aumento del gasto público y la disminución de impuestos implementado con la reforma de 1990. Con la Ley 6 de 1992 se aumenta la base de renta para los nacionales y se siguen disminuyendo las tasas de las sociedades extranjeras; el IVA se mantiene en 12% pero se incluyen nuevos servicios.

Avella (2008) indica:

La reforma comercial redujo la tarifa media de protección del 83%, una de las más altas en América Latina a mediados de los ochenta, al 6.7% en 1992, una de las más bajas en el continente. Previamente, la devaluación de la moneda nacional se había acelerado por decisión de las autoridades, y para fines de 1990 la tasa de cambio real había alcanzado su más alto récord histórico en el siglo XX. Cuando un copioso acervo de divisas alcanzó las costas latinoamericanas a partir de 1992, las monedas continentales entraron en un franco proceso de apreciación real, y Colombia no fue la excepción; su moneda se apreció en 40% entre 1991 y 1997. (pág. 36)

#### 6.3.3.2. *La administración Samper (1994-1998).*

Al finalizar la presidencia de Cesar Gaviria, en el siguiente Gobierno, Ernesto Samper inicia unas reformas para aumentar los ingresos del país y lograr sanar la deuda que tenía en ese periodo, con esto, el protagonismo inicial que había tomado el Neoliberalismo se fue perdiendo año tras año, y posterior a ello Colombia entró en una crisis económica donde las medidas de saneamiento terminaron de derogar la posible aplicación de dicho modelo.

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, la revaluación de la moneda, con el consecuente detrimento de algunos sectores productores de bienes transables y el impacto de la liberalización había estimulado las importaciones, generando un déficit en cuenta corriente que era manejable. 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 revaluación real, en una dinámica inconveniente del gasto público y en una política monetaria demasiado permisiva. (Perry, 2012)

Las bases de la estrategia económica partieron del criterio que el objetivo primordial era lograr mayores niveles de equidad y para ello la política fiscal tenía un papel preponderante. Se defendió la importancia de la intervención del Estado en la economía a través de la implementación de políticas sociales activas. (Junguito & Rincon, 2004) Para el momento de la transición de la administración Gaviria y Samper la economía registraba un crecimiento económico sostenido de alrededor del 6% anual, gracias al auge del consumo privado resultante de la apertura comercial y de mayores ingresos provenientes de la bonanza petrolera.

“El Plan de gobierno de Samper 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. Desde el ámbito fiscal se había logrado obtener un significativo incremento en los ingresos al punto de permitir que se elevara el gasto del gobierno central con relación al PIB del 9.4% 1990 al 12.8% en 1994, al tiempo que se consolidaba un superávit en las cuentas del gobierno. En cuanto a la política financiera se caracterizó por tasas de interés menores y un acelerado crecimiento del crédito bancario, lo que llevo a una inflación del 22% anual y que se resistía a descender”. (Junguito & Rincon, 2004)

Entre 1990-1996 los ingresos corrientes solo habían incrementado un 2% del PIB, incluyendo el impacto de las reformas tributarias, mientras que los gastos lo habían hecho en un 5.5%. Se atribuyó lo sucedido a tres factores principales: las transferencias públicas vinculada con la



Constitución Política de 1991, la incidencia de la Ley 100/1993 que había modificado los regímenes pensionales y la Ley 4/1992 con sus impactos en incrementos de sueldos y remuneraciones a las fuerzas armadas. 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 mostraba un debilitamiento que era financiado con ingresos provenientes de privatizaciones, 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. (Junguito & Rincon, 2004)

En lo que respecta a 1996, los pronósticos fiscales no lucían mejores.

El gobierno procedió a declarar una emergencia económica que le permitiría adoptar medidas de control a los flujos de capital e incrementar los ingresos fiscales. La emergencia fue declarada inexecutable dos meses más tarde. El principal argumento en contra de la emergencia era que el problema fiscal era de tipo estructural y no un hecho sobreviviente que justificara una declaratoria de emergencia (...) durante el primer semestre de 1998 no se adoptaron medidas fiscales y la situación continuó deteriorándose. (Junguito & Rincon, 2004, pág. 100)

#### 6.3.3.3. *La Administración Pastrana (1998-2002).*

El ministro de hacienda de la época (noviembre de 1998) presenta un memorando dirigido al presidente de la república (Restrepo, 1999) donde 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 establecimiento de un impuesto “transitorio” del 2 por cada mil pesos sobre las transacciones financieras Más importante aún, con fundamento el hecho sobreviniente de 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.

De acuerdo con lo anterior, se pronuncia la declaratoria de emergencia económica en noviembre de 1998 que 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. (Junguito & Rincon, 2004)

Sobre el estado de la economía y, en particular, sobre la situación fiscal, las autoridades resaltan el aumento del gasto público y su ineficiente asignación como uno de los problemas centrales y mencionan que de no haberse tomado los correctivos al inicio de la administración el déficit consolidado del sector público podría haber alcanzado el 6% del PIB. Se destaca que el endeudamiento público se multiplicó y alcanzó niveles “exageradamente” alto. En efecto la proporción de la deuda sobre PIB pasó de 17.9% en 1997 a 29.6% en 1999. (Junguito & Rincon, 2004)

“En materia fiscal el desbalance fiscal, el SPNF alcanzó 4.1% del PIB en 1999 y el del gobierno alcanzó el 7.0%. Restrepo indica que como resultado de la recesión se presentó

una caída en términos reales en los ingresos fiscales y que, excluyendo los recaudos del nuevo impuesto a las transacciones financieras, la caída fue del 6.4% real. No obstante, se muestra confianza que con la recuperación de la economía y las medidas adoptadas sería posible alcanzar el “criterio de desempeño” para 1999 y la “meta indicativa” para el año 2000, previstas en el acuerdo con el FMI del 3 de diciembre de 1999, lo que llevarían a un déficit consolidado del 6% del PIB en este año y 3.6% en 2000.” (Junguito & Rincon, 2004, pág. 104)

La reforma tributaria (Ley 633/2000), mediante la cual se proveía de recursos adicionales al fisco nacional en monto anual del orden de \$3.8 billones. Dado que las disposiciones de la reforma hacían poco por mejorar la estructura fiscal de la Nación, la autoridad destacaba la conformación de una Misión de Ingresos Públicos, conformada por expertos nacionales e internacionales, con el fin de sugerir medidas de fondo para mejorar el sistema fiscal colombiano. Con esto se logra el descenso del déficit público a 3.4% por la recuperación del ingreso corriente frente al PIB.

Lo expuesto por los referentes Junguito, Avella y Kalmanovitz, interlocutores reconocidos en el ámbito económico colombiano y tomados como piezas claves en el desarrollo de este último capítulo; es preciso finalizar este análisis recordando que los procesos económicos y fiscales en Colombia durante los años 1990 a 2002 se vieron expuestos a un sin número de cambios, en primer lugar por la crisis económica que atravesaba el mundo, la cual afectó a Colombia de manera indirecta por la entrada en la globalización y en segundo lugar por el déficit nacional que se presentó, esto conllevó a un cambio en la aplicación del sistema económico y por ende al gobierno nacional no le fue posible desarrollar de la manera indicada el Neoliberalismo y en su

lugar debió dar un giro fiscal para aumentar ingresos públicos y a su vez el nivel de intervención en el mercado.

## 7. Conclusiones

1. El Neoliberalismo es un sistema económico que tiene su inicio en la economía liberal de Adam Smith en 1776 bajo la pregunta de ¿cómo se regulariza el mercado de oferta y demanda, y la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones?; y fue aplicado hasta la recesión económica de 1929, donde se crea el keynesianismo de la economía clásica el cual es totalmente opuesto al liberalismo, por ello en los 80's los opositores del keynesianismo, de la corriente Monetaristas liderado por Milton Friedman se encargan de la reconstrucción del liberalismo de Adam Smith, y con ello nace el Neoliberalismo.
2. Como los antecedentes del Sistema Tributario Colombiano se pueden destacar la Ley 56 de 1918, por la cual se establece el impuesto sobre la renta; la década de los años treinta donde se redujo el comercio exterior debido a las crisis mundiales y era necesario fortalecer otra fuente de ingresos públicos. Por otra parte, es importante recalcar que la finalidad del impuesto a las ventas en un principio era ser aplicado a bienes terminados e importados, pero mediante decretos se encaminó al valor agregado de las ventas en general.
3. La principal ley en Colombia que ayudo a la implementación del Neoliberalismo es la 75 de 1986, pues con ella se buscaba reducir el papel del Estado y así mismo reducir la carga tributaria en los contribuyentes y disminuir significativamente la evasión de impuestos y tasas.
4. El sistema tributario colombiano se formaliza en 1989 mediante el decreto 624 y un año después mediante el desarrollo del plan de gobierno de Cesar Gaviria se inicia la implementación del Neoliberalismo. El neoliberalismo se relaciona con el sistema

tributario principalmente por medio del presupuesto dado que este hace parte del sistema tributario y depende de la economía del país.

5. De acuerdo con esto se puede determinar que en Colombia a pesar del proceso de cambio que vivió a finales de los 80's e inicios de los 90's, no se implementó en realidad el sistema económico Neoliberal, el país ha desviado la concepción de la teoría neoliberal y de manera constante sobresale el intervencionismo y el proteccionismo de intereses dentro del gobierno.

## 8. Bibliografía

- alcaldia de bogota. (30 de 03 de 1999). *Alcaldia de Bogota*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=6533>
- Alonso, H. A. (2017). *Investigar en la Ciencia Contable*. Bogotá D.C.
- Avella Gomez, M. (2008). El Crecimiento Del Gasto Público En Colombia, 1925-2003, ¿Una Visión Descriptiva à La Wagner o à La Peacock Y Wiseman? *Borradores de Economía*.
- Avella, M. (2008). *Banco de la Republica*. Obtenido de <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra544.pdf>
- Banco Mundial. (2002). *Globalización, Crecimiento y Pobreza Construyendo Una Economía Mundial Incluyente*. Obtenido de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/367811468780284971/pdf/235911globalizacion0crecimiento.pdf>
- Batista , J. (2009). *El condicionamiento al capital externo como Instrumento para la implementacion de reformas neoliberales en AmericaLatina*. Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora del Rosario, Buenos Aires. Obtenido de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1585/1129566811.pdf?sequence=1>
- Benitez Ballesteros, M. F. (2009). *Narcotráfico e Intervención en Colombia*. Bogotá.
- Clavijo, S. (Febrero de 2005). Tributación, Equidad y Eficiencia en Colombia Guía para Salir de un Sistema Tributario Amalgamado. *Banco de la República*. Obtenido de <http://banrep.gov.co/docum/ftp/borra325.pdf>
- Clavijo, S. (Febrero de 2005). Tributación, Equidad y Eficiencia en Colombia: Guía para salir de un sistema tributario amalgamado. Obtenido de <http://banrep.gov.co/docum/ftp/borra325.pdf>
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Dávalos, P. (2008). *Pontificia Universidad Católica de Ecuador*. Recuperado el 15 de 04 de 2017, de Pontificia Universidad Católica de Ecuador: <http://www.puce.edu.ec/documentos/NeoliberalismoyEstadosocialdederecho.pdf>
- Decreto 115 , 42692 (15 de Enero de 1996).

- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia . (2004). *El Sistema Tributario Colombiano: Impacto Sobre la Eficiencia y la Competitividad*. Bogotá.
- Dirección General de Impuestos Internos (DGII). (2017). *Gobierno de la República Dominicana* . Recuperado el Marzo de 2017, de <http://www.dgii.gov.do/contribuyentes/Paginas/default.aspx>
- Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 (Congreso de la República de Colombia 15 de 01 de 1996).
- Ferri, J., & Uriel, E. (2005). *Universidad de Valencia Ferri*. Recuperado el 25 de 04 de 2017, de [http://www.uv.es/~fferri/Nueva\\_carpeta/Research/Articulo%20Papeles\\_1.pdf](http://www.uv.es/~fferri/Nueva_carpeta/Research/Articulo%20Papeles_1.pdf)
- Ffrench-Davis, R. (2007). *Chile entre el Neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Reformas y políticas Económicas desde 1973*. Santiago de Chile: J.C SAEZ. Obtenido de [https://books.google.es/books?hl=es&lr=lang\\_es&id=VydSfUzs2oYC&oi=fnd&pg=PT11&dq=neoliberalismo+en+chile&ots=1zT6t16SUx&sig=SF1zgcT0mCay-aujuYibxNfgTGk#v=onepage&q=neoliberalismo%20en%20chile&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=lang_es&id=VydSfUzs2oYC&oi=fnd&pg=PT11&dq=neoliberalismo+en+chile&ots=1zT6t16SUx&sig=SF1zgcT0mCay-aujuYibxNfgTGk#v=onepage&q=neoliberalismo%20en%20chile&f=false)
- Gómez, R. I., Elizalde, M. M., Martínez, G. M., Podríguez, J. P., & Pérez, J. Z. (2007). *Curso de Derecho Fiscal* (Vol. Tomo 1). Bogotá, Colombia: Cordillera S. A. C.
- Gómez, R. I., Elizalde, M. M., Martínez, G. M., Rodríguez, J. P., & Pérez, J. Z. (2007). *Curso de Derecho Fiscal* (Vol. Tomo 1). Bogotá: Cordillera S.A.C.
- González R., F. A., & Calderón M., V. (2003). Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX. *Departamento Nacional de Planeación*.
- González, F., & Calderón , V. (2002). Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX . *Reformas Tributarias I Boletines de divulgación económica*, 1-49.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: Mc Graw Hill.
- Hurtado Prieto, J. (2003). La Teoría del Valor de Adam Smith: La Cuestión de los Preios Naturales y sus Interpretaciones. *Cuadernos de Economía*. Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47722003000100002](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722003000100002)
- Junguito, R., & Rincon, H. (6 de Agosto de 2004). *La Política Fiscal en el Sigo XX en Colombia*. Obtenido de Banco de la Republica de Colombia: <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra318.pdf>



- Kalmanovitz, S. (18 de 01 de 1999). *La Política Fiscal Colombiana en un Contexto Histórico*. Obtenido de <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra112.pdf>
- Kalmanovitz, S. (2001). *Constitución y Modelo Económico*. UNIVERSIDAD NACIONAL, Bogotá. Obtenido de [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/cmodelo.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/cmodelo.pdf)
- Kenneth, J. (2014). Como llego Keynes a Estados Unidos. *Revista de Economía Institucional*, 299-310. Obtenido de <https://www.economiainstitutional.com/esp/vinculos/pdf/No30/jkgalbraith.pdf>
- Keynes, J. M. (31 de 12 de 1933). Carta Abierta al Presidente Roosevelt. *New York Times*.
- Keynes, J. M. (2003). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Mexico: Fondo de cultura mexicana. Obtenido de [https://books.google.com.co/books?id=eUFkCgAAQBAJ&pg=PA9&dq=keynes+la+teoria&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwiZleHvj\\_LTAhWGwiYKHclNAFUQ6AEINDAD#v=onepage&q=keynes%20la%20teoria&f=false](https://books.google.com.co/books?id=eUFkCgAAQBAJ&pg=PA9&dq=keynes+la+teoria&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwiZleHvj_LTAhWGwiYKHclNAFUQ6AEINDAD#v=onepage&q=keynes%20la%20teoria&f=false)
- Landreth, H., & Colander, D. (2002). *Historia del Pensamiento Económico* (Vol. Cuarta Edición). (A. Navarro, Ed., & E. Rabasco, Trad.) Aravaca: GAAP Editorial S.L.
- Martinez, R., & Reyes, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura, primavera*, 35-64. Recuperado el 2017, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf>
- Mendoza Laguna, Y. (2011). Concepciones sobre el Sistema Tributario. *Observatorio de la economía Latinoamericana*. Obtenido de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/2011/>
- Molina, M. G., & A. G. (2005). Have Tax Reforms Increased Revenue In Colombia? *Revista de Economía Institucional*.
- Nava. (2000).
- Ortiz, A. (1994). *Política económica de Mexico 1982 -1994*. Mexico DF: Nuestro Tiempo S.A. Obtenido de [http://ru.iiec.unam.mx/3543/1/Pol%C3%ADtica\\_economica\\_de\\_Mexico\\_1982-1994.pdf](http://ru.iiec.unam.mx/3543/1/Pol%C3%ADtica_economica_de_Mexico_1982-1994.pdf)
- Ortiz, A. (1994). *Política económica de Mexico 1982 -1994*. Mexico DF: Nuestro Tiempo S.A. Obtenido de [http://ru.iiec.unam.mx/3543/1/Pol%C3%ADtica\\_economica\\_de\\_Mexico\\_1982-1994.pdf](http://ru.iiec.unam.mx/3543/1/Pol%C3%ADtica_economica_de_Mexico_1982-1994.pdf)

- Panettieri, J. (1996). Paro forzoso y colocación obrera en Argentina en el marco de la crisis mundial (1929-1934). *Cuadernos del CISH*.
- Peña González, E. (2007). Principios e instituciones presupuestales en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 9(1), 247-300. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v9n1/v9n1a09.pdf>
- Perry, G. (13 de 05 de 2012). Lecciones de la crisis de 1999.
- Pizarro, E., & Bejarano, A. M. (Septiembre - Octubre de 1994). Colombia. Neoliberalismo moderado y liberalismo socialdemócrata. *Nueva Sociedad*, 133, 12-19.
- Plaza, M. A. (2005). *Pontificia Universidad Católica de Perú*. Obtenido de [http://macareo.pucp.edu.pe/~mplaza/001/apuntes\\_de\\_clases/teoria\\_macroeconomica/keys\\_salarios\\_precios.pdf](http://macareo.pucp.edu.pe/~mplaza/001/apuntes_de_clases/teoria_macroeconomica/keys_salarios_precios.pdf)
- República de Colombia. (30 de Marzo de 1989). Decreto 624 de 1989. *Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*. Colombia.
- República de Colombia. (30 de Marzo de 1989). Decreto 624 DE 1989. *Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales*. Colombia. Obtenido de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites\\_servicios/pasaportes/archivos/decreto\\_624\\_1989.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites_servicios/pasaportes/archivos/decreto_624_1989.pdf)
- Ruiz, R. (2006). *Historia y Evolución del Pensamiento Científico*.
- Salas, M. d. (2007). *Migración y Feminización de la población rural en México. 2000-2005*. México DF: Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso. Obtenido de <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2013/mlsl/index.htm>
- Sánchez, F. (Febrero de 2005). *Universidad de los Andes*. Obtenido de <http://www.larepublica.co/sites/default/files/larepublica/Impuestos%20y%20reformas%20tributarias%20-Cede.pdf>
- Sanchez, J. (2015). Los Principios Constitucionales del Gasto Público. *Cronicas Presupuestarias*, 157-190.
- Sandoval Casilimas, C. (2002). *Investigación Cualitativa*. Bogotá: ARFO Editores e Impresores Ltda.

- Santos, A. S. (2008). La Retórica Discursiva de Franklin D. Roosevelt en la Campaña Electoral de 1932. *EPOS XXIV*, 191-206. Obtenido de <http://revistas.uned.es/index.php/EPOS/article/view/10580/10118>
- Sentencia C-505/99, C - 505 (Corte Constitucional 1999).
- Sentencia C-785/12, C - 785 (2012).
- Serrano, J. M. (2006). *El Consenso de Washington ¿Paradigma Económico?* Obtenido de <http://www.cepal.org/Mujer/proyectos/gobernabilidad/manual/mod01/13.pdf>
- Serrano, M. (marzo de 2010). La Crisis Economica De 1929: Roosevelt y el New Deal. *Revista sociales y juridicas*, 112-130. Obtenido de <https://revistasocialesyjuridicas.files.wordpress.com/2010/09/06-tm-08.pdf>
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Londres. Recuperado el 15 de 04 de 2017, de [https://books.google.com.co/books?id=aMPZDAAAQBAJ&dq=la+riqueza+de+las+naciones&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.com.co/books?id=aMPZDAAAQBAJ&dq=la+riqueza+de+las+naciones&source=gbs_navlinks_s)
- Toussaint, E. (2003). *Las crisis de la deuda externa de América Latina en los Siglos XIX y XX*. Obtenido de <http://www.cadtm.org/IMG/pdf/toussaint01.pdf>
- Williamson, J. (1999). *La democracia y el Consenso de Washington*. Washington.
- Zacaria, H. D. (2008). *Ministerio de Interior*. Recuperado el 2017, de [http://www.mininterior.gov.ar/asuntos\\_politicos\\_y\\_alectorales/incap/clases/Paper\\_Zacaria.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_alectorales/incap/clases/Paper_Zacaria.pdf)