



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

**Análisis de la influencia de las élites en la
formulación de las reformas tributarias en
Colombia en el período 2012 a 2018 desde una
perspectiva de financiarización.**

Mayerli Diaz Quintero

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Bogotá, Colombia
2020

Análisis de la influencia de las élites en la formulación de las reformas tributarias en Colombia en el período 2012 a 2018 desde una perspectiva de financiarización.

Mayerli Diaz Quintero

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magíster en Ciencias Económicas

Director:

Dr. Diego Alejandro Guevara Castañeda.

Línea de Investigación:

Economía Pública y Políticas

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Programa de Maestría en Ciencias Económicas

Bogotá, Colombia

2020

A mis padres, por ser mi polo a tierra, por su apoyo incondicional y motivación para emprender este proyecto.

Agradecimientos

Quiero agradecer el contenido de este trabajo a mi director, Diego Guevara, por orientarme en la elección del tema a desarrollar, por motivarme y apoyarme para culminar este proceso, también a Christiann Orjuela y Julián Ortiz por sus valiosos comentarios y aportes.

Resumen

La financiarización es la creciente relevancia que toman las finanzas sobre la economía productiva. Este proceso ha venido ganando terreno de manera macro-sectorial en la economía afectando así al Gobierno, las políticas, los hogares, las firmas y la banca. En los países desarrollados uno de los elementos clave que evidencian un proceso de financiarización son los mercados bursátiles, mientras que, para el caso de los países en vía de desarrollo, lo son los flujos de capital y el mercado bancario.

Colombia, como país en desarrollo, muestra su creciente dependencia a los mencionados flujos de capital, la consolidación de su sector bancario y el aumento de su deuda pública, además de la influencia que generan las élites con poder económico en la política fiscal a través de los beneficios tributarios a los que tienen derecho y que en buena medida son generados a través del lobby. Esto amplía la brecha entre los grupos privilegiados y los demás agentes de la economía. Es así, que a pesar de tener una reforma tributaria en promedio cada dos años, el país no logra emitir una reforma estructural, sino solo reformas que actúan como paliativos para el hueco fiscal dejado en gran parte por la baja en los precios del petróleo y que, por supuesto, no logran mejorar la tributación en términos de eficiencia, progresividad y equidad.

Palabras Clave: Financiarización, Élites, Reformas, Tributación, Progresividad, Eficiencia, Equidad.

JEL: B50, E62, H20

Abstract

Financialization is the growing relevance that finance takes on the productive economy. This process has been gaining ground in a macro-sectoral way within the economy, thus affecting the Government, policies, households, firms and banks. Stock markets are key elements for developed countries, while for the case of developing countries are capital flows and the banking market.

Colombia, as a developing country, shows its growing dependence on the aforementioned capital flows, the consolidation of its banking sector and the increase in its public debt, in addition to the influence generated by the elites with economic power in fiscal policy through the tax benefits to which they are entitled and which to a large extent are generated through lobbying. This widens the gap between privileged groups and other agents in the economy. Thus, despite having a tax reform every two years on average, the country does not manage to issue a structural reform, but only reforms that act as palliative for the fiscal gap left largely by the drop in oil prices and which, of course, fail to improve taxation in terms of efficiency, progressiveness and equity.

Key Words: Financialization, Public Debt, Elites, Reforms, Taxation, Progressivity, Efficiency, Inequality.

JEL: B50, E62, H20

Tabla de contenido

Introducción.....	1
1. El Proceso de Financiarización	3
1.1. Conceptualización de la Financiarización	3
1.2. Financiarización en Países Emergentes.....	5
1.3. La Política fiscal y la Financiarización	6
1.4. Conclusiones.....	11
2. La Financiarización en Colombia.....	12
2.1. Antecedentes (década de los 70's hasta finales de la de los 80's)	12
2.2. Financiarización inicial colombiana (1991 – 1999).....	13
2.3. Consolidación de la financiarización colombiana (2001 – Actualidad)	15
2.4. Financiarización del Estado colombiano a través de la deuda pública en el período 2012 a 2018.....	21
2.4.1. Deuda externa del GNC.....	23
2.4.2. Deuda interna del GNC.....	24
2.4.3. Servicio de la Deuda Pública del GNC	28
2.5. La Política Fiscal Colombiana	31
2.6. Conclusiones.....	37
3. Élités y su influencia en la formulación de las reformas tributarias	39
3.1. La Financiarización y las Élités.....	39
3.2. Las Élités en Colombia.....	40
3.3. Influencia de las élites en las reformas tributarias 2012-2018.....	43
3.3.1. Cabildeo o Lobby en las Reformas Tributarias	44
3.3.2. Reformas tributarias en Colombia en el período 2012 -2018	48
a) Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012	55
b) Ley 1739 de 2014.....	56
c) Ley 1819 de 2016.....	57
d) Ley 1943 de 2018.....	59
Conclusiones	61
Bibliografía	64

Índice de ilustraciones

Ilustración 1: Cartera Bruta por Tipo (miles de millones de pesos)	18
Ilustración 2: Afiliados a AFP por tipo de multifondo	19
Ilustración 3: Cantidad de créditos aprobados para pregrado por estrato.....	20
Ilustración 4: Saldos de la deuda del GNC (billones de pesos)	22
Ilustración 5: Deuda del GNC como porcentaje del PIB.....	22
Ilustración 6: Composición deuda externa GNC (Billones de pesos).....	23
Ilustración 7: TRM a 31 de diciembre	24
Ilustración 8: Composición de la Deuda del GNC	25
Ilustración 9: Participación de los TES B en la deuda interna y la deuda total del GNC	26
Ilustración 10: Participación en la tenencia de TES B por sector	26
Ilustración 11: Tenencia de TES B por tipos de entidades	27
Ilustración 12: Servicio de la deuda del GNC como porcentaje del PIB.....	28
Ilustración 13: Servicio de la deuda como porcentaje de los ingresos corrientes del GNC	29
Ilustración 14: Inflación vs crecimiento del PIB 2012-2018	30
Ilustración 15: Efectos de la política fiscal en la desigualdad	36
Ilustración 16: Coeficiente de GINI en Colombia.....	37
Ilustración 17: Estadística de recaudo mensual por tipo de impuesto 2012 – 2020 (en millones de pesos corrientes).....	51
Ilustración 18: Costo fiscal de Beneficios Tributarios en Renta 2014 a 2018 (en miles de millones de pesos)	53
Ilustración 19: Ingresos no Constitutivos de Renta (en millones de pesos)	54

Índice de Tablas

Tabla 1: Ranking de los 5 países más desiguales del mundo	37
Tabla 2: Relación calificación riesgo país y reformas tributarias.....	46

Introducción

La financiarización de la economía mundial se ha profundizado a través de los últimos años y esto ha cambiado las dinámicas de los mercados, no solamente financieros sino del sector real y, además, ha sido un elemento importante dentro de la toma de decisiones fiscales, tanto tributarias, de financiación y de gasto, por parte de los hacedores de políticas.

Esta ampliación del campo de acción de la financiarización ha permitido que se conformen grupos de actores que se han visto beneficiados por estas nuevas dinámicas económicas, otorgándoles prioridad y un mayor poder en la toma de decisiones. Esto ha llevado a un mayor grado de desigualdad sobre todo en los países de la periferia, tal como lo señala OXFAM: “en ingreso, América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo seguida de los países subsaharianos. En riqueza y patrimonio, la desigualdad también es muy alta, aunque no tanto como en otras regiones. Con respecto a la tenencia de la tierra América Latina ocupa de nuevo el primer lugar en desigualdad.” (OXFAM, 2016b, pág. 36).

De acuerdo con cifras del Banco Mundial (2018), para el año 2015, 7 de los 10 países con mayor índice de Gini eran Latinoamericanos, y para 2016 el top 10 ya se encontraba conformado sólo por países de la región de América Latina y el Caribe. En Colombia, a pesar de mostrar una senda decreciente, el índice de Gini ha sido históricamente muy alto si se compara con otros países, lo que lo llevó a oscilar entre los primeros 5 lugares del ranking de los países más desiguales del mundo en el período 2008-2016.

Ante este hecho, las Finanzas Públicas adquieren una gran relevancia, tal como lo expone Giraldo (2009):

“Las finanzas públicas constituyen una redistribución de la asignación que el mercado hace de los recursos de la sociedad (...) a través de ellas se extraen recursos a los agentes económicos mediante el cobro de impuestos y se reasignan a través del gasto público.” (pág. 29).

Es así como la eficiencia y progresividad de los impuestos, son consideradas como factores importantes para la búsqueda de la reducción de la desigualdad, pues la tributación constituye una fuente de ingresos con la cual es posible hacer gasto público social, necesario para lograr la reasignación de recursos ya mencionada. Sin embargo, dicha finalidad peligra con la presencia en la política económica de grupos beneficiados del proceso de financiarización, que capturan el poder y perturban la toma de decisiones encaminadas a la redistribución de la riqueza.

Por lo anterior, este trabajo busca analizar la influencia que ha tenido la financiarización del Estado colombiano en la formulación de políticas tributarias y la manera en que estas beneficiaron a élites de ciudadanos, a su vez acreedores de deuda pública, en detrimento de los principios constitucionales de la tributación en el territorio nacional, durante el periodo 2012 a 2018.

En la primera sección se abordarán las generalidades del proceso de financiarización como lo son los orígenes de su concepto, definiciones y características de este proceso, seguidos de la financiarización en países emergentes y las características propias para este grupo. En la sección dos, se verá cómo se ha manifestado el proceso de financiarización en Colombia, su relación con el aumento de la deuda pública y los agentes que tienen derechos sobre esta deuda, junto con un esbozo general de la política fiscal.

En la tercera sección, se centrará la atención en lo que concierne a las élites en Colombia, y su influencia en las reformas a través del Lobby, las reformas tributarias emitidas en el periodo 2012 a 2018 y su falta de mejoría en temas de equidad, progresividad y eficiencia.

1. El Proceso de Financiarización

1.1. Conceptualización de la Financiarización

La financiarización es entendida como la creciente relevancia que toman las finanzas sobre la economía productiva. La definición más citada es la dada por Epstein(2005) para quien la financiarización es: “la creciente importancia de los mercados financieros, los motivos financieros, las instituciones financieras y las élites financieras en el funcionamiento de la economía y sus instituciones de gobierno, tanto a nivel nacional como internacional” (pág. 3) . Por su parte Guevara (2015) la define como “las dimensiones problemáticas del auge de las finanzas en diferentes sectores, regiones y actores de la economía en el período posterior a la década de los setenta del siglo XX” (pág. 16).

De la mano con estas definiciones, se consideran como elementos relevantes para el proceso: i) la expansión de los mercados financieros que traen consigo un desplazamiento de la inversión real viendo esto como un efecto de *crowding out* (Mateo, 2014); ii) la desregulación del sistema financiero y la economía; iii) el nacimiento de las instituciones financieras; iv) la búsqueda de mayores niveles de liquidez que permitan una mayor transaccionalidad y movilidad de los activos en los mercados financieros (Lo Vuolo R. , 2001); v) el aumento de la desigualdad de ingresos que conlleva a una extensión del crédito en la búsqueda de la cobertura del sub-consumo y, vi) la penetración de los mercados e instrumentos financieros en varios de los aspectos económicos y sociales como es el caso de la política pública que pasa a ser determinada por ajustes macrofinancieros (Giraldo, 2008).

De acuerdo con lo anterior, la financiarización va más allá del ambiente económico, haciendo presencia en lo social y lo político. Así, las finanzas buscan: “(...) neutralizar lo máximo posible la política monetaria y la política fiscal autónoma de los estados soberanos e imponer un control de la lógica financiera sobre el sector productivo” (Lo Vuolo R. , 2001, pág. 1). A su vez, los grupos financieros propenden por crear una atmósfera económica, política y social que se adapte a sus necesidades y permita su desarrollo y expansión, lo que acorde a lo expuesto por el autor, reitera que las finanzas no son neutrales.

Cabe resaltar que, aunque autores como Mateo (2014) consideran a la Financiarización no como la posible causa de una crisis económica sino como una respuesta a la crisis del sistema, este trabajo se centra en la visión de la financiarización como factor que genera inestabilidad. En palabras de Guevara (2015) el concepto de financiarización es: “un concepto propio de las escuelas heterodoxas donde se resaltan las inestabilidades y complicaciones de un sistema financiero que no cumple su círculo virtuoso en la economía.” (pág. 1).

Así, a pesar de que se rescate una parte virtuosa de las finanzas, por su papel otorgado como apoyo al emprendimiento y al desarrollo de grandes proyectos, también se destaca su parte problemática. Esto debido a que deja de lado su sustento en lo real y productivo y se enfoca meramente en lo que compete a especulaciones, inversiones a corto plazo y búsqueda de liquidez y mayor rentabilidad, generando inestabilidades en el sistema. Por lo anterior, autores de literatura heterodoxa acuñaron el término de financiarización para “describir dimensiones conflictivas del neo-empoderamiento de la finanza en el último cuarto de siglo” (Guevara, 2015, pág. 15) mientras que el término profundización financiera es utilizado para referirse al desarrollo positivo de las finanzas.

Desde un análisis marxista, se entiende la financiarización como la transformación de la acumulación capitalista constituyéndose en el resultado del capitalismo maduro. El capital al no ser capturado totalmente por la producción por causa de su estancamiento y tener problemas en cuanto a rentabilidad, va a parar en actividades especulativas de los mercados financieros, por lo que son las finanzas y la circulación quienes prosperan (esto último también contemplado desde la escuela de la regulación). A su vez, la creciente relevancia de las finanzas también va de la mano con los cambios en cuanto a regulación y marcos institucionales (Lapavistas, 2019).

Desde una perspectiva postkeynesiana, se define la financiarización como un proceso de no-equilibrio a largo plazo, se destaca también que la financiarización es un proceso dinámico, que no se encuentra aislado de los demás fenómenos económicos. A su vez, los canales por medio de los cuales la financiarización puede afectar el proceso económico son las actuaciones: de los mercados financieros que consideran el mayor acceso a la deuda y las condiciones de acceso al crédito; de las empresas no financieras en cuanto a su apalancamiento, comenzando a obtener recursos no solo de la inversión sino también del mercado financiero; y cambios en la estructura y regulación de los mercados (Palley, 2009).

Así, las finanzas comienzan a ganar relevancia en el comportamiento de actores económicos como la Firma, los Hogares, el Gobierno, y los Bancos Centrales y Comerciales. Para la Firma se hace evidente la importancia que gana la maximización del valor del accionista y la rentabilidad a corto plazo. Para el caso de las empresas que no son financieras, su participación en actividades financieras toma relevancia con la destinación de recursos que deberían ser para la reinversión y posterior crecimiento. En este punto también recibe un papel importante la flexibilización de los mercados de bienes, capitales y laboral (Guevara, 2015).

En cuanto al Gobierno, de la mano del *New Public Management*, se propone una reducción del aparato estatal, la privatización de la provisión de bienes y servicios públicos en su búsqueda para mejorar la eficiencia de las instituciones del sector público. Esto implica la aplicación de técnicas de gestión privadas donde los

destinatarios de los servicios públicos pasan a ser considerados como clientes, y donde se da paso a la competencia a través de la creación de cuasimercados, dejando a cargo del Estado el papel de regulador más que proveedor. Autores como Guerrero (2004) exponen que el fin último de estas medidas es introducir la lógica de mercado en lo público y la búsqueda de la privatización estatal. En lo que respecta a la Banca Central, se ha llevado el foco de atención al control de la inflación, buscando que esta oscile en valores bajos para que no afecte los rendimientos de las inversiones, dejando de lado el crecimiento y el desempleo.

En relación con los Hogares, estos se empiezan a ver afectados como resultado de los cambios en los sectores. Tal es el caso de la afectación de los ingresos en forma de salarios que, a su vez, comienzan a complementarse con el acceso a deuda y a la compra de títulos valores, y de forma indirecta con la vinculación de la salud, pensiones y la educación a los mercados financieros. Para el caso de las pensiones, en cuanto se colocan los recursos en fondos privados y estos van a dar al mercado de valores, en cuanto a la educación, esta se ve impactada con un mayor acceso a través de la mayor disponibilidad de crédito.

1.2. Financiarización en Países Emergentes

En palabras de Lo Vuolo (2001) un país emergente en el contexto de la globalización financiera es aquel que: “está dispuesto a colocar lo máximo posible su economía, a los efectos de que toda su riqueza sea transformada en riqueza líquida y puesta a disposición de los mercados financieros para operar. (...) básicamente un país emergente es un país que le permite a los operadores financieros diversificar riesgo y obtener una tasa de rentabilidad superior a la que habitualmente obtienen las economías desarrolladas.” (pág. 5). Desde un panorama de integración financiera, los países emergentes o en desarrollo se ven inmersos dentro de una financiarización subordinada. Esta posición subordinada indica que las entradas de capital, en su mayoría, se dan a corto plazo, pues están tras la búsqueda de rendimientos financieros y no se interesan en asumir riesgos productivos, cuyos resultados son la vulnerabilidad externa y la subordinación a las monedas de las economías avanzadas. Así, dicha posición subordinada se ve afirmada por la limitación de no contar con una moneda considerada como dominante (Bonizzi, Kaltenbrunner, & Powell, 2019).

Las entradas de capital, de acuerdo con Bonizzi (2019), se encuentran divididas entre flujos de capital considerados como flujos netamente financieros y aquellos flujos que son considerados como flujos de capital en sí. Los flujos financieros (que pueden ejemplificarse con el caso de la compra de bonos del tesoro) implican una cierta inversión, pero al mismo tiempo también generan una obligación de vuelta, lo que hace que la cuenta de capital se mantenga en cierta medida constante. Los flujos de capital por su parte son los que generan mayor beneficio pues implican una sustitución o complemento al ahorro interno y a su vez permite hablar de inversión.

Para los países en desarrollo, en relación con lo expuesto anteriormente, las entradas de capital que se dan en mayor medida son las de flujos financieros, por lo que su cuenta de capital no se está viendo beneficiada, sino que de cierta manera solo se estaría hablando de un apalancamiento internacional. Esto a su vez implica que, al estar tratando con entradas de capital en su mayoría a corto plazo, las economías en desarrollo se ven inmersas en un panorama con mayor volatilidad. Además, una parte del superávit generado dentro del país debe extraerse para llevarse a los dueños del capital aportado.

Por otra parte, la subordinación a la que se encuentran sujetos estos países también genera vulnerabilidad, tanto interna como externa, al hacer evidente su dependencia hacia los flujos de capital del exterior, impacto que se refleja en la balanza de pagos. Lo anterior a causa de que las divisas empiezan a ser necesarias para el pago de importaciones y para garantizar el servicio de la deuda externa, por lo cual se debe incentivar la entrada de estos medios de pago (Bonizzi, 2019). De igual manera, esta vulnerabilidad se puede relacionar con el poder que se otorga a organizaciones externas, tales como el Fondo Monetario Internacional y otras bancas multilaterales, para decidir sobre las políticas económicas que deben implementar estos países y así determinar si son aptos o no para recibir recursos de su parte. Bonizzi (2019) muestra que, para el caso de crisis financieras, el Fondo Monetario Internacional se constituye como un prestamista de última instancia que a cambio de recursos plantea una serie de condiciones, argumentando que se busca evitar el riesgo moral, sin embargo, estas condiciones son demasiado controvertidas, pues recaen en la falacia de talla única¹ (Boyer, 2012).

1.3. La Política fiscal y la Financiarización

La distribución de la riqueza es inequitativa alrededor de todo el mundo, siendo las regiones más desiguales la subsahariana y América Latina. Este fenómeno ha sido agravado por la financiarización, lo que se evidencia en el crecimiento de las brechas de ingreso entre las élites y el resto de los ciudadanos. Si bien dentro de la economía se han relacionado íntimamente el crecimiento y la desigualdad desde la mitad del siglo pasado, gracias a los estudios de Lewis y Kusnetz (Amendola & Dell'Anno, 2010), la literatura no es tan extensa para analizar los impactos negativos que tiene la desigualdad del ingreso para el desarrollo de los países.

Al respecto, Ortiz y Cummins (2012) hacen una aproximación al tema e identifican cuatro consecuencias de la extrema inequidad de la riqueza, que impactan negativamente el desempeño económico y social de los países. En primer lugar, una mayor inequidad genera un crecimiento económico más lento; en segundo lugar, una mala distribución del ingreso está fuertemente correlacionada con problemas sociales y sanitarios; la

¹ La Falacia de talla única (Boyer, 2012) habla de considerar que un mismo grupo de medidas, en general influenciadas por políticas neoliberales, va a tener el mismo efecto en todas las economías.

tercera conclusión a la que llegan los autores es que la inequidad tiene como resultado una mayor inestabilidad política de los Estados; y, por último, una mayor desigualdad económica se traduce en una mayor desigualdad social evidenciada en temas tan importantes como la educación y salud de la población.

A partir de estas cuatro consecuencias expuestas por Ortiz y Cummins, se puede inferir que la inequidad en la distribución del ingreso es un fenómeno que se debe combatir para lograr alcanzar un mayor bienestar social, económico y político de la población. En este sentido, la política fiscal, entendida como la manera en que los Estados recaudan recursos y la manera en que los utilizan, dota de herramientas a la sociedad para mejorar su desempeño en esta materia, tal como lo señala la OXFAM (2015):

“(…) ambos componentes de la política fiscal [impuestos y gasto público] deben estar diseñados para favorecer de manera directa la forma en la que se distribuyen los ingresos y la riqueza entre las distintas personas o clases sociales. Una política fiscal bien diseñada puede, entre otras cosas, proteger el consumo de los más pobres, incentivar actividades productivas ecológicamente responsables y generadoras de empleo para la mayoría e, incluso, ayudar a revertir esquemas que mantienen las brechas de género.” (pág. 118)

En otras palabras, la política fiscal en su parte impositiva debe ser progresiva, de tal manera que los impuestos más altos recaigan en los agentes que más ingreso reciben, y el gasto público (gasto social) debe estar enfocado a cubrir las necesidades de los más vulnerables. Este diseño de la política fiscal genera un efecto redistributivo del ingreso, mejorando la equidad de la sociedad, y “es válido para todo tipo de países, incluso en los menos desarrollados en los que sigue habiendo espacio para incrementar moderadamente los ingresos y las transferencias redistributivas hacia los pobres, así como para tener sistemas impositivos más progresivos.” (Baez Melian, 2018, Pág. 6)

La importancia de una política fiscal bien estructurada es, por lo tanto, preponderante dentro de la sociedad. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la financiarización ha llegado tan lejos que ha hecho de la política fiscal un instrumento para que quienes tienen poder económico, obtengan mayores beneficios haciendo que los impuestos y el gasto público pierdan su carácter de progresividad. Por tanto, es importante exponer el proceso histórico que llevo a que la política fiscal de muchos países estuviera permeada por la financiarización y sirva para el beneficio de esta.

El abandono del patrón oro en 1971 por parte de los Estados Unidos, provocó a la larga el desmonte del control cambiario y la adopción de la tasa cambiara flexible que se regula con el mercado de divisas. Esto llevo a que los déficits, tanto fiscal como de la balanza comercial, tuviesen que financiarse con créditos bancarios

internacionales y el mercado de títulos, ya que los Bancos Centrales no eran libres para emitir títulos de valor, lo que permitía controlar las divisas. Debido a que el mercado financiero daba unos rendimientos extraordinarios por encima de los ahorros, la financiación pública empezó a hacerse por medio de emisión de títulos de deuda pública, los cuales empezaron a ser obtenidos principalmente por los fondos de pensiones. Es decir, los países empezaron a participar activamente en el mercado financiero como actores muy importantes (Giraldo, 2005).

En relación con lo anterior, la financiarización no solo se ha evidenciado dentro de los mercados de capitales como se expuso anteriormente, sino que también ha llegado a abarcar aspectos como lo social, llegando también a manifestarse en el Estado. La financiarización del Estado en palabras de Karwowski y Centurion (2018, pág. 2) es: “la relación cambiada entre el Estado, entendido como soberano con deberes y responsable ante sus ciudadanos, y los mercados y prácticas financieras, de manera que se puede disminuir esos deberes y reducir la responsabilidad”. Es así, que esta financiarización abarca dos grandes ramas que son la financiarización de la política monetaria con medidas como la inflación objetivo y desregulación financiera; y la financiarización de la política fiscal. Esta última se enfoca en el equilibrio estatal en lo que concierne al gasto estatal, principalmente en la provisión social en cuanto a pensiones, salud, educación e infraestructura física y las fuentes de ingreso tales como la gestión de la deuda soberana (profundizando mercados secundarios para la deuda pública) y los ingresos fiscales, en donde el aumento de la carga de la deuda pública como respuesta a la caída de los ingresos fiscales es considerado un claro síntoma de financiarización (Karwowski & Centurion-Vicencio, 2018).

Las consecuencias para la política fiscal de esta financiarización de la deuda pública son varias, de las cuales Giraldo (2005) destaca:

- Gracias a la deuda, se establece una relación de subordinación entre el Estado (deudor) hacia los mercados financieros (acreedores) en donde los últimos ejercen un gran poder sobre el primero;
- los mercados financieros empiezan a ejercer estricta vigilancia sobre la política fiscal de los países que emiten títulos de deuda pública, ya que, del cumplimiento del pago, dependen sus ingresos;
- los acreedores de la deuda pública ejercen presión para que desde la política fiscal se aumenten impuestos de consumo interno y se flexibilice el régimen salarial, lo que lleva a una contracción de la demanda interna y crea un superávit de la cuenta comercial para conseguir las divisas requeridas y garantizar el servicio a la deuda y reducir el riesgo de default del país deudor, lo que tiene un efecto depresivo sobre la economía;
- el mercado financiero presiona a los gobiernos para reducir subsidios y transferencias directas que desencadenen fenómenos inflacionarios, ya que se requiere tener control sobre la inflación para tener

rendimientos financieros altos, y para garantizar el libre flujo de divisas para que se garantice el pago de la deuda.

Respecto a este último punto, este desencadena un proceso dentro de la política fiscal conocido como la desinflación competitiva, que, si bien tiene una connotación de política monetaria, las políticas fiscales adoptadas por los Estados deudores se enfocan principalmente en cumplir con dicho objetivo. En efecto, Lordon (1998) desarrolla un trabajo en el que identifica la desinflación competitiva como el modelo de política económica por parte de los Estados, enfocada más en controlar este indicador que en su papel de mejorar la distribución del ingreso. Según el autor, este modelo se compone de cuatro elementos importantes para el desarrollo de su metodología: i) el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda; ii) disciplina en el manejo de los ingresos del Estado; iii) reducción del déficit fiscal; y iv) una nueva concepción del papel del Estado dentro de la economía, en donde su intervención directa no es deseable y se debe sustituir por un esquema de incentivos y estímulos indirectos.

Otro aspecto relevante dentro de las decisiones de política fiscal que se toman en pro de aumentar la inversión dentro de un país ya sea en el sector real o en el sector financiero, es la tendencia a la baja en la tributación empresarial. Un informe de OXFAM (2016) identifica que existe una carrera a la baja en la tributación fiscal de las empresas, pues a nivel mundial el promedio del impuesto de sociedades cayó de 27,5% a 23,6% entre el 2006 y el 2016, además, en los países de la OCDE el recaudo de impuestos a sociedades como porcentaje del PIB pasó de 3,6% en 2007 a 2,8% en 2014.

Esta carrera a la baja en la tributación empresarial se evidencia especialmente en los países con paraísos fiscales, en donde las empresas no tienen que pagar impuestos sobre las utilidades que obtienen de sus operaciones económicas, sea cual sea su naturaleza. Esto es un elemento relevante dentro del análisis de las brechas en el ingreso que se dan entre países y al interior de ellos, ya que la existencia de paraísos fiscales genera un desplazamiento de ingresos de esta naturaleza de los países cuyo recaudo depende en gran medida de la tributación empresarial, particularmente los países pobres, hacia los países que implementan dichos paraísos. Lo anterior conlleva a que estos recursos no sean destinados al gasto social necesario para reducir la inequidad en el ingreso y de esta manera se amplía aún más la brecha económica entre los países desarrollados y los que están en vía de desarrollo.

Según Schwab (2018), los elementos más importantes para los empresarios a la hora de evaluar la viabilidad de inversión en cada país, son la disponibilidad de mano de obra calificada, el goce de buena salud y la estabilidad social. Estos tres elementos son provistos, en general, por el Estado. Por lo tanto, bajos recaudos gubernamentales, llevan a que estos bienes no sean provistos y no se lleve a cabo inversión ni reinversión en el país. Es así como, dentro de las alternativas para cubrir los ingresos que se dejan de recibir están la

reducción del gasto social; el aumento de impuestos indirectos y a personas naturales, que impactan en mayor proporción a los más pobres; y el endeudamiento del Estado; todas estas medidas que contribuyen a aumentar la inequidad al interior de los países.

Sin embargo, no solamente las empresas utilizan estos paraísos fiscales para dejar de tributar, puesto que los países que llevan a cabo esta práctica fiscal, también conceden beneficios a hogares que depositan allí su dinero, tal como lo señala Zucman (2014):

“De hecho, nunca ha habido tanta riqueza en los paraísos fiscales como hoy. A escala mundial, el 8% de la riqueza financiera de los hogares se mantiene en paraísos fiscales. Según las últimas informaciones disponibles, en la primavera de 2015 la riqueza extranjera en Suiza ascendía a 2,3 billones de dólares. Desde abril de 2009, cuando los países del G20 celebraron una cumbre en Londres y decretaron el "fin del secreto bancario", la cantidad de dinero en Suiza ha aumentado un 18%. Para todos los paraísos fiscales del mundo combinados, el aumento es aún mayor, cercano al 25%. Y aquí sólo estamos hablando de individuos”. (pág. 2)

Otra importante consecuencia de la financiarización de la política fiscal son las crisis económicas y sociales que ha provocado en varios países alrededor del mundo. Este es el caso sudafricano, en donde se han venido implementando políticas de austeridad fiscal que, junto con otros factores como la sobreacumulación de capital, el alto porcentaje de pobreza, la corrupción corporativa y una alta tasa de desempleo, pueden llevar al país a una situación en donde la ira social lleve a una crisis política interna (Bond & Malikane, 2019). Así, como resultado de la financiarización de la política fiscal, ningún país se encuentra exento de resultar perjudicado por la reducción del gasto fiscal y de tener que cargar con el rescate de instituciones privadas con recursos públicos. Este es, a su vez, el caso de los países europeos que se vieron inmersos en una crisis económica después de la recesión de 2008 y que, contrario a lo que sostiene la economía ortodoxa, no se debió al despilfarro fiscal sino a las prácticas económicas deflacionarias a las que los llevó el mercado financiero como resultado de dicha crisis económica (de Freitas, 2017).

Por lo anterior, se destaca la necesidad de implementar medidas para contribuir a disminuir la desigualdad. Dentro de las medidas sugeridas por Oxfam (2016b) se encuentran: la disminución de brechas salariales de los trabajadores con respecto a los altos directivos y de igual manera políticas que promuevan la igualdad de género en el mercado laboral, formalización y salarios justos; mantener bajo control la capacidad de influencia de las élites más poderosas; adecuados sistemas de protección social; frenar la privatización de los servicios públicos, la implementación de un gasto público progresivo y la distribución del esfuerzo fiscal de forma justa y equitativa. Esto teniendo en cuenta que “la progresividad impositiva es una herramienta de probada eficacia

para limitar el aumento de la desigualdad y la concentración de ingresos y riqueza” (Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez, & Zucman, 2018, pág. 15).

1.4. Conclusiones

El proceso de financiarización puede definirse como aquel aumento de la presencia e importancia de los elementos financieros por sobre lo productivo, impactando a actores de la economía como los Hogares, la Firma y el Estado, llegando también a tocar los terrenos sociales en el caso por ejemplo de la salud, las pensiones y educación. A su vez, se puede evidenciar que la financiarización impacta en diferente medida a los países de acuerdo con su categorización como desarrollados o en vía de desarrollo.

Haciendo énfasis en estos últimos se tiene que los países en vía de desarrollo tienen como característica primordial la creciente dependencia a las entradas de capital, que en su mayoría se ven representadas en su mayoría como flujos financieros, lo que implica la necesidad de incentivar dichas entradas al constituirse como un apalancamiento internacional, debido en parte a tener una moneda subordinada o no dominante. Unos de los incentivos a las entradas de capital se hacen explícitos con la carrera a la baja en impuestos y con la desinflación competitiva, en donde los paraísos fiscales son un fuerte precedente en cuanto a carga impositiva para atraer esos flujos financieros y de capital.

Teniendo en cuenta estas características generales de financiarización y de igual forma lo que caracteriza a una economía como subordinada, se evidencia que Colombia se constituye como una economía en desarrollo y que de igual manera se encuentra en un proceso de financiarización subordinada. En la siguiente sección se verá más a profundidad cómo se ha manifestado el proceso de financiarización en Colombia, y cómo se ha visto afectada la política fiscal.

2. La Financiarización en Colombia

Si bien el proceso de financiarización en Colombia inició hace 40 años, la literatura que se ha desarrollado en torno a él y a sus efectos dentro del sistema económico nacional es muy reducida. Sin embargo, son valiosos los aportes que se han hecho dentro de la academia para analizar este fenómeno. Tal es el caso de Guevara (2015) quien identifica tres momentos de dicho proceso y evalúa el impacto a la distribución del ingreso, que ha traído consigo el auge de la importancia del sistema financiero dentro de la economía colombiana. Cada momento tiene una primera fase de expansión, caracterizada por un aumento de la inversión, en su mayor parte especulativa, seguida por una crisis, originada por dicha expansión y caracterizada por la salida rápida de recursos financieros especulativos, que dejan a la economía nacional perjudicada. Este proceso es conocido como “*Boom & Bust*”. A continuación, se muestran algunas características generales de las etapas del proceso de financiarización colombiana identificadas por el autor, extendiendo la última para incluir el análisis de la financiarización en los últimos años.

2.1. Antecedentes (década de los 70's hasta finales de la de los 80's)

El primer momento del proceso de financiarización en Colombia se dio en la década de los 70's, pero si bien es caracterizado por una expansión del sistema financiero, evidenciado en la fundación de gran cantidad de pequeñas compañías financieras, no puede catalogarse como un proceso de financiarización consolidado sino uno preliminar pues había medidas en contravía de la financiarización y a su vez no había un gran avance en cuanto a apertura económica (Guevara, 2015). Este momento preliminar de la financiarización de la economía colombiana culmina en la crisis financiera de 1982, que fue originada por diversas causas como:

- Las altas tasas de interés y una caída de la demanda, tanto interna como externa, que ejercieron un efecto tijera en la oferta real de la economía, que ya estaba bastante debilitada debido a la escasez de flujos de inversión concentrados en el sector financiero;
- El nivel de endeudamiento, tanto privado como público, se tornó crítico en solamente 3 años, esto junto con la alta inflación y la vulnerabilidad de las pequeñas compañías financieras, crearon un ambiente de tensión que decantó en la intervención estatal de varias de dichas compañías;
- La falta de regulación y la creencia en la autorregulación de los mercados que permitió que algunos de los principales actores del sector financiero incurrieran en prácticas antiéticas y perjudiciales para la economía como los autopréstamos.

Todos estos factores contribuyeron para que en octubre de 1982 se decretara el estado de emergencia económica y se optara por la nacionalización de varios bancos y entidades financieras para devolverle la confianza y solidez a una economía colombiana en crisis. Estas medidas no fueron efectivas y la crisis

económica duró hasta final de la década, cuando Colombia empezó a adoptar medidas recomendadas por consenso internacional, que giraban en torno a un mayor grado tanto de desregulación de los mercados como de apertura económica. Respecto a lo último, es importante resaltar que estas medidas se tomaron durante los últimos años de la década de los 80's e inicios de los 90's, cuando Latinoamérica vivió un cambio estructural en el manejo de la economía y que consolidaba la idea de la autorregulación de los mercados y la importancia de un Estado débil. Tal como lo exponen Martin-Mayoral & Sastre (2017):

“Durante el periodo 1990-2000, con la implementación del consenso de Washington, la mayoría de los Gobiernos de América Latina llevaron a cabo profundas reformas estructurales e institucionales que se enfocaban, en gran parte, en la disciplina presupuestal. Esas reformas implicaban políticas en áreas como la estabilización macroeconómica, oportunidades económicas con respecto al comercio y la inversión, y la expansión de las fuerzas económicas al interior de la economía doméstica. Durante esos años, el rol del Estado se vio disminuido en los países de América Latina y el gasto social, se vio altamente condicionado a la disciplina fiscal y el pago de la deuda”. (pág. 10).

Llama la atención que el Consenso de Washington, fue implementado en todos los países de la misma forma, ignorando las particularidades sociales e históricas de cada uno de ellos, lo que puede interpretarse como una mentalidad de planeación hegemónica que excluye el conocimiento local y sus formas de conocer (Zapata, 2018). Este hecho es relevante para analizar el comportamiento económico de los diferentes países y las consecuencias que trajo para cada uno de ellos la implementación de estas políticas económicas, recomendadas por organismos multilaterales. En línea con lo expuesto por Giraldo (2008), el Consenso de Washington establece el traslado de la regulación monetaria a un banco central independiente. Este autor puntualiza que la pérdida del Estado del control sobre la moneda y las finanzas públicas, pasando a manos del capital financiero privado, constituye uno de los aspectos más importantes de la financiarización, ya que:

“La lógica financiera expresa un poder real y concreto sobre la sociedad [...]. Este poder surge de la capacidad del capital financiero para transformar el dinero en deuda, la deuda en propiedad y la propiedad en influencia sobre las relaciones sociales que estructuran la sociedad, por lo que el poder financiero se transforma en un poder social y político.” (pág. 7).

2.2. Financiarización inicial colombiana (1991 – 1999)

Los cambios en el paradigma económico latinoamericano, concretamente en Colombia, constituyen el inicio del segundo momento de financiarización de la economía nacional, caracterizado por la implementación de reformas laborales, fiscales, comerciales, monetarias y sociales consagradas en varias leyes y en la Constitución Política Nacional, elaborada en 1991. Los elementos más importantes de estas reformas fueron

la independización del Banco Central, cuyo principal objetivo desde entonces ha sido controlar la inflación; la profunda desregularización del mercado financiero; y las mayores facilidades para llevar a cabo procesos de privatización de activos estatales estratégicos (Guevara, 2015).

Según el mismo autor, todas las reformas implementadas a comienzos de la década de los 90's representaron el andamiaje requerido para insertar al país en la dinámica financiera mundial, atraer capital extranjero y estimular las exportaciones. Los resultados de estas reformas fueron los esperados, ya que la economía se consideró más estable y la política macroeconómica propicia para atraer capital extranjero. Esto dio como resultado un alza en las tasas de interés, una liberación del tipo de cambio y una inflación mínima, escenario propicio para el crecimiento de la cuenta de capital, constituido en su mayor parte por especulación; un incremento del nivel de endeudamiento, tanto privado como público; y una transformación del sector bancario. Este último proceso, estuvo marcado por la transformación de la banca especializada a la banca universal, la eliminación de barreras para la participación extranjera en la bancarización del país y la consolidación de la creación de una élite económica gracias a las fusiones, adquisiciones y privatizaciones que concentraron los activos bancarios en manos de unos pocos actores.

Siguiendo el análisis de Guevara (2015), este periodo de financiarización finalizó con la crisis financiera más grave de la historia de Colombia, hasta ese momento, que llevó a que el producto interno bruto cayera en cerca de 5 puntos porcentuales en 1999, cuyas causas se pueden resumir de manera general así:

- Un alto nivel de endeudamiento tanto público como privado, exterior e interno que, combinado con una inestabilidad externa, principalmente en los países emergentes, condujo a un escenario de tensión que, una vez más, tuvo como consecuencia la declaratoria de emergencia económica en 1998.
- La crisis hipotecaria que tuvo su origen en la desindexación de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) de la inflación, para darle más rentabilidad a las entidades prestamistas en detrimento del bienestar de los prestatarios, pues estos, en su mayoría asalariados, veían como el monto de las cuotas de su pago hipotecario crecía de manera más acelerada que sus ingresos (dependientes de la inflación). Situación que hizo que muchos deudores no pudiesen cumplir con sus obligaciones y tuvieran que declararse en default.
- Los constantes ataques a la banda cambiaria que ejercían presión al alza sobre las tasas de interés, haciendo que se abandonara el modelo de banda cambiaria que había estado vigente en el país hasta el año de 1999 cuando se decidió adoptar el tipo de cambio flexible. El precio de la divisa llegó a máximos históricos y la inflación empezó a ascender, lo cual, si se tienen en cuenta los niveles de deuda de la época, no mandaba buenos mensajes al mercado financiero internacional.

Una vez más se puede ver el patrón de “*Boom & Bust*” característico de los momentos de la financiarización de Colombia. Esta crisis, como ya se dijo, fue la más grave de la historia del país y trajo consigo consecuencias negativas para los principales indicadores macro, como lo son la tasa de ocupación, el Producto Interno Bruto (PIB) y la balanza comercial. Fueron varias las medidas que se tomaron para afrontar la crisis, como la sustitución de la UPAC por la Unidad de Valor Real (UVR), la obligatoriedad de los bancos para saldar las deudas de sus clientes con los activos inmobiliarios que financiaron con hipotecas, y, por último, la aprobación por parte del Gobierno de un plan de salvamento para entidades financieras nacionales que se encontraban en dificultades. Esto último generó todo un debate, ya que agentes internacionales con muchos más recursos recriminaron esta actitud por parte del Estado por no dejar actuar a las fuerzas del mercado (Guevara, 2015).

2.3. Consolidación de la financiarización colombiana (2001 – Actualidad)

La crisis de finales de siglo tuvo consecuencias económicas significativas para Colombia, que no logró empezar a recuperarse hasta el año 2002, año en que se implementaron, nuevamente, reformas económicas enfocadas a la apertura y la desregulación de los mercados, concretamente en estos aspectos: i) laboral, con la reducción de pagos a los trabajadores y aumento del horario productivo; ii) pensional, con el aumento del monto de los aportes de los trabajadores y el aumento de la edad de pensión y iii) fiscal, en donde se contemplaba la disminución del gasto social del Gobierno (Guevara, 2015). Otra de las medidas importantes que se tomó en materia económica fue la implementación de la Inflación Objetivo (IO) como eje central de la política monetaria. Tal como lo señalan López et al. (2016):

“En cuanto se refiere al contenido operativo de la política monetaria, a finales de 1999 se produjo un documento con precisiones acerca de algunos elementos esenciales del esquema de IO. La elección de los cambios del IPC completo como medida de la inflación; así como la decisión de no excluir de éste los elementos más volátiles como los precios de energía y los alimentos, estaba basada en el reconocimiento y comprensión que tiene ese índice dentro del público, así como de su utilización en la definición de muchos contratos de precios, financieros y laborales. Así se garantiza una buena comunicación acerca de los objetivos principales de la política monetaria.” (pág. 13).

Sin embargo, estos objetivos pueden ir en contravía con objetivos como el crecimiento económico o el incremento de la tasa de ocupación del país. Así, una política monetaria para combatir la inflación podría generar un crecimiento económico lento y por lo tanto mantener una alta tasa de desempleo, elementos importantes para la consolidación de la financiarización de la economía colombiana. Sin embargo, de acuerdo con Guevara (2015), todas estas reformas, junto con un ambiente exterior favorable y el incremento del precio del petróleo, mejoraron la situación económica de Colombia, que se tornó en uno de los países más atractivos

para la inversión extranjera directa, tanto, que el crecimiento del PIB alcanzó su máximo histórico de 7,1% en el año 2006 y del 6,3% en el 2007. Por otra parte, es importante destacar que, tras la crisis financiera de Estados Unidos de 2008, Colombia tuvo una rápida recuperación, ayudada por lo atractivas que se vieron las economías de la periferia durante dicha crisis para los inversionistas, y por un repunte en el precio internacional del petróleo.

Es así, como los diferentes Gobiernos en Colombia, a lo largo de los últimos 40 años, implementaron políticas económicas que buscaron crear un escenario apropiado para la inversión especulativa del país a través de reformas, en vez de garantizar la plenitud de derechos de todos los ciudadanos del territorio nacional por medio de políticas fiscales progresivas. Como resultado puede verse que la configuración económica del país durante esos años se enfocó en mantener la inflación controlada a través de altas tasas de interés (que perjudican la inversión en el sector real), la reducción del déficit fiscal y la desregulación del mercado financiero, en lugar de buscar una mejor distribución del ingreso y procurar acabar con la situación de pobreza y pobreza extrema. También es importante destacar que, durante este periodo, las entidades financieras experimentaron varias transformaciones, entre las cuales se incluye la fundación de la Bolsa de Valores de Colombia, que empezó a darle un mayor protagonismo al mercado accionario, aunque este aún era incipiente si se le compara con el de los países desarrollados. Por otra parte, las entidades bancarias, con su figura de banca universal, se vieron inmersas en una dinámica de fusión, adquisición y concentración, que generó un mercado de oligopolio que tuvo como consecuencia la consolidación de una de las élites nacionales, tema en que se profundizará más adelante.

Desde 2015, el contexto internacional se vio enmarcado por varios aspectos relevantes como la normalización de la política monetaria de Estados Unidos; la desaceleración de la economía China y de la Zona Euro, que conllevaron a una desaceleración de flujos de capital hacia las economías emergentes generando depreciación en sus monedas; la desaceleración en las economías de América Latina, que como casos más representativos están la economía Venezolana y Brasileña; y como factor de gran afectación en temas fiscales, la caída de los precios del petróleo debido al exceso de oferta mundial. Este último punto disminuyó de manera considerable la renta petrolera del Gobierno Nacional Central compuesta tanto de los dividendos de Ecopetrol como de los impuestos pagados por este sector.

En este período los actores que dinamizaron la economía fueron los servicios financieros, actividades sociales y la construcción. Lo anterior es respaldado por el desarrollo que ha mantenido el sector bancario consolidándose como uno de los más robustos de la región (Dinero, 2018). Sin embargo, cabe destacarse que a la par de este desarrollo también se hizo necesaria la emisión de una regulación acorde para mantener la confianza en estas instituciones. Tal es el caso de la Ley 1870 de 2017, con la cual se emiten normas para

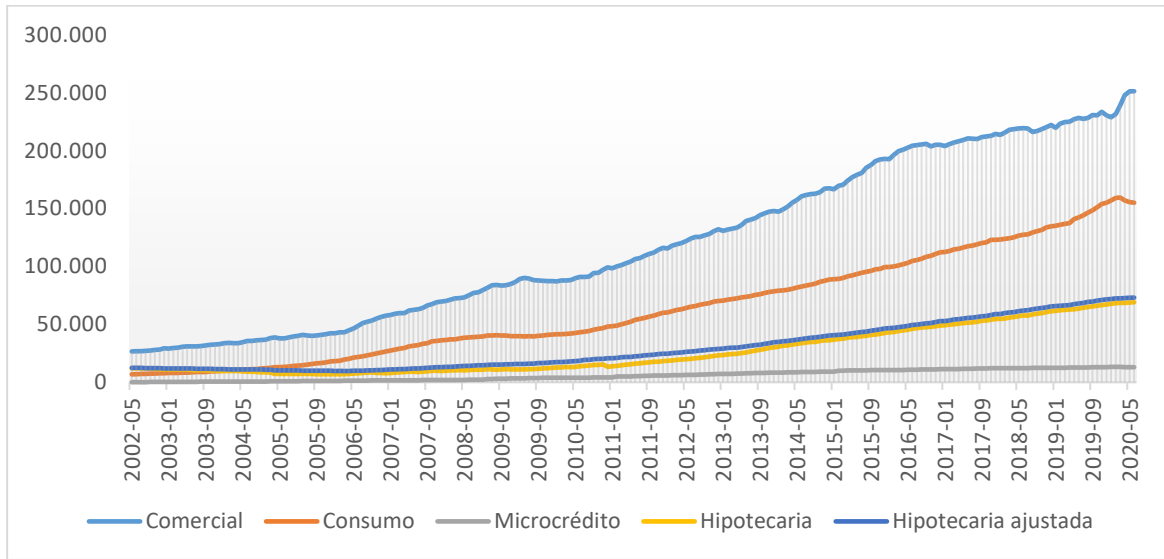
fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros. Esta normativa también obedece a una de las recomendaciones de la OCDE en materia de resiliencia macroeconómica. En relación con lo anterior, Standard & Poors subió la calificación de los bancos colombianos de estable a positiva, por la mejora en regulación de conglomerados, la posibilidad de negociación en créditos vencidos y los avances en Basilea III² (Dinero, 2018).

Así, el sistema bancario privado pasó de 95 bancos a 13 conglomerados. Para 2019 el sistema financiero estaba compuesto por 15 bancos nacionales y 10 internacionales. Dentro de los nacionales se encuentran el Banco de Bogotá, Banco Popular, Bancolombia, Banco de Occidente, Banco Caja Social, Davivienda, Banco AV Villas, Bancamía, Banco W, Bancoomeva, Banco Finandina, Banco cooperativo Coopcentral, Mundo mujer, Bancompartir y Serfinansa. Dentro de los internacionales están Itaú, Citi, GNB Banco Sudameris, BBVA, Scotiabank Colpatría, Banco ProCredit, Banco Falabella, Banco Pichincha, Santander, Multibank. (La República, 2019). En lo que respecta al sector financiero estatal, en 2019 se dio luz verde al Grupo Bicentenario, un holding financiero estatal con el que se busca mejorar la eficiencia, transparencia y optimizar los recursos invertidos en las empresas que lo conforman, ganando a su vez competitividad frente a otros conglomerados. Dentro de las entidades que conforman el grupo se encuentran: el Banco Agrario, el Fondo Nacional del Ahorro, el ICETEX, la Financiera de Desarrollo Nacional (FND), Findeter, el Fondo de Financiamiento para el Sector Agropecuario (Finagro), la Previsora, Positiva y Segurexpo.

Por otro lado, teniendo en cuenta la deuda como eje transversal del proceso de financiarización, en la siguiente ilustración se puede observar el aumento de la cartera bruta por tipo, en donde las categorías predominantes son los créditos comerciales y de consumo. Este último, puede relacionarse con la búsqueda de compensar el déficit en aumentos reales salariales, ligado a su vez con las cascadas de gasto asociadas a la hipótesis de ingreso relativo (Van Treeck, 2012) y las mayores facilidades de acceso al mismo como lo es con el caso de las tarjetas de crédito. Lo anterior se refuerza con el hecho de que, para los países en desarrollo, los elementos clave en temas de financiarización son el mercado bancario y los flujos de capitales (Guevara, 2015).

² Basilea III constituye un conjunto de medidas acordadas internacionalmente en respuesta a la crisis financiera de 2008 que buscan reforzar la regulación, la supervisión y la gestión del riesgo de los bancos, en especial de aquellos que cuentan con presencia internacional.

Ilustración 1: Cartera Bruta por Tipo (miles de millones de pesos)



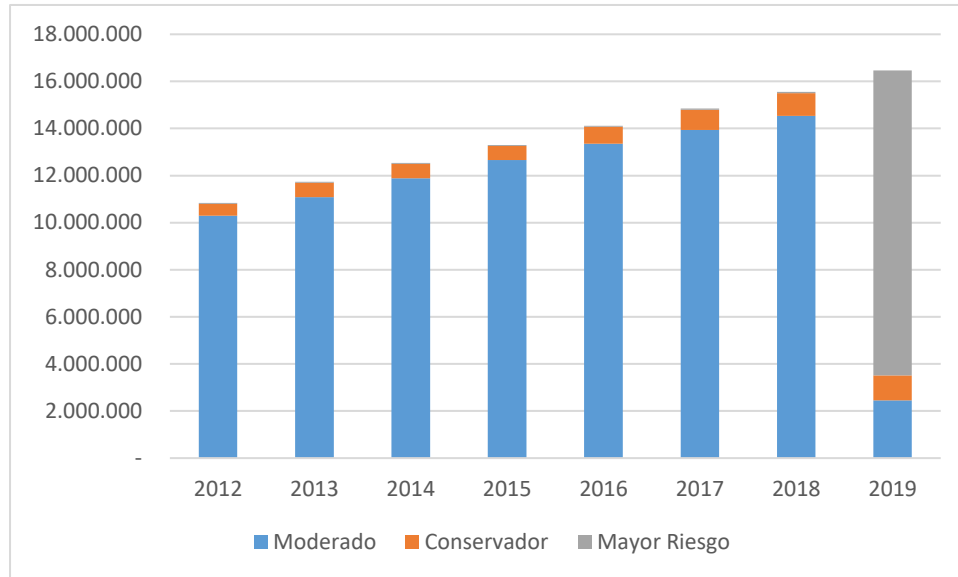
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de la República.

En el mismo sentido, se puede evidenciar el aumento de la deuda también como factor relevante en aspectos sociales como la educación y la jubilación. Tal y como lo expone Guevara (2015):

“en una dimensión más macroeconómica, el auge de las finanzas es una realidad que, de la mano de la deuda, permea el consumo masivo y volátil de bienes y servicios. Adicionalmente, cada vez más un número mayor de derechos sociales como la jubilación están ligados a los comportamientos de los mercados bursátiles y de bonos, y otros derechos como la educación empiezan a depender fuertemente del crédito” (pág. 1),

En relación con lo anterior, en el siguiente gráfico se observa el aumento de afiliados a los multifondos moderados y de mayor riesgo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas. Esto debido en parte a la emisión del Decreto 959 de 2018 por el MHCP que establece reglas de asignación por defecto para los afiliados de AFP que no hubieran elegido uno de los fondos del esquema de multifondos a los fondos de mayor riesgo y moderado de acuerdo con parámetros de edad y género. Dentro de estas AFP se encuentran Protección, Porvenir (que para 2014 tuvo una fusión por absorción con Horizonte), Old Mutual (que cambió en 2019 su razón social a Skandia), Colfondos y Old Mutual Alternativo.

Ilustración 2: Afiliados a AFP por tipo de multifondo

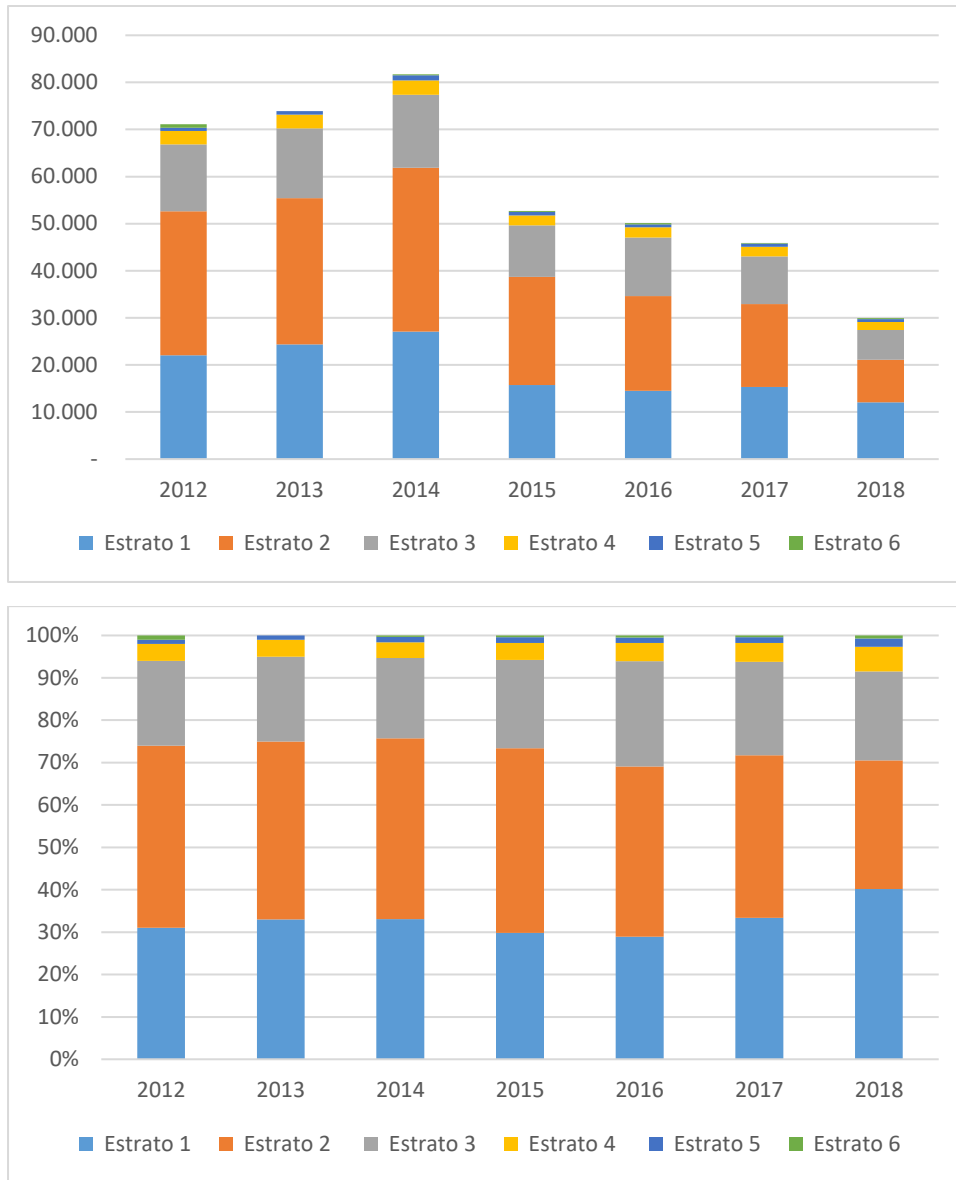


Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Cabe resaltar que estas entidades (las AFP) pueden realizar la inversión de los recursos captados tanto en el mercado de capitales como en títulos de deuda pública. Esto significa, en este último caso, que la garantía de esos recursos recae en la salud de las finanzas públicas generando deuda social por dejar el riesgo de estas inversiones en manos de los aportantes, ya que los recursos captados por las AFP son un “superávit” disponible para la inversión (Lo Vuolo & Seppi, 2009). Este riesgo a su vez no es apreciado por los cotizantes, pues como se enunció anteriormente, muchos fueron asignados al multifondo de mayor riesgo por no haber decidido de manera expresa a cuál de ellos pertenecer. Por tanto, los recursos aportados no solo están sujetos al comportamiento del mercado, sino que también implican un riesgo que no es explícito.

Para el caso de la educación, como bien lo expresa Guevara (2015) los créditos se han edificado como una opción para garantizar su acceso en lo que se refiere a educación superior. Una de las entidades más reconocidas por su oferta de créditos educativos es el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). Esta entidad en sus informes de gestión muestra que el grueso de los créditos (más del 90%) es adquirido por la población de menores recursos ubicados en los estratos 1, 2 y 3; lo que refuerza la importancia del acceso a la deuda para este grupo poblacional.

Ilustración 3: Cantidad de créditos aprobados para pregrado por estrato.



Fuente: Elaboración propia con datos del ICETEX.

Por otra parte, se han llevado a cabo operaciones de privatización de empresas estatales en los sectores de energía (como Isagén S.A., Electricaribe, la Empresa de Energía de Bogotá y la Empresa de Energía de Boyacá S.A.), telecomunicaciones (con Telecom), transporte y financiero (con el Banco Popular). A su vez, dentro del plan de gobierno del presidente Duque se encuentran la venta de paquetes de acciones de Ecopetrol e ISA (Portafolio, 2019). Este proceso de privatizaciones, como se expuso anteriormente, puede verse derivado de la adopción del New Public Management, buscando aumentar la eficiencia de los recursos introduciendo la lógica empresarial y de mercado, teniendo en cuenta que el Ministerio de Hacienda espera

destinar el dinero obtenido en esas privatizaciones en inversiones de sectores más rentables como infraestructura y energías limpias, cediendo así parte de la carga del Estado al sector privado.

Así, se observa un mayor grado de financiarización en el país con la consolidación de su sector bancario; el aumento de la cobertura en temas de pensiones por fondos privados que comienzan a constituirse como entidades financiarizadas y; la deuda privada como actor principal en los hogares permitiéndoles complementar sus ingresos laborales para lograr acceder a un mayor nivel de consumo y otros, como la educación superior. En cuanto a la deuda pública, se tomará un apartado para observar más de cerca su comportamiento y los agentes acreedores de la misma, enfatizando la relación planteada por Lo Vuolo y Seppi (2009) en cuanto al uso de los excedentes fiscales de los fondos de pensiones en inversión en títulos de deuda.

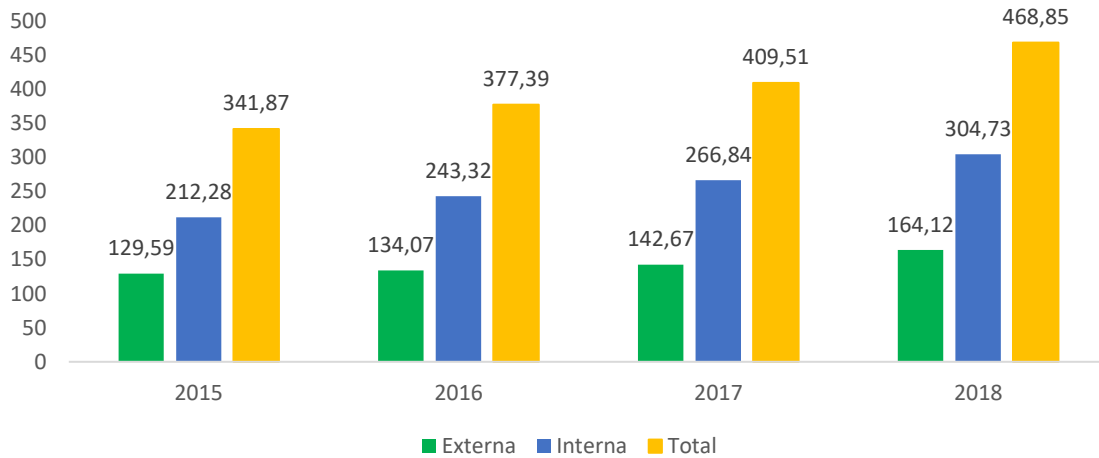
2.4. Financiarización del Estado colombiano a través de la deuda pública en el período 2012 a 2018

En este trabajo se ha argumentado que el endeudamiento es el principal medio de financiarización en los países en vía de desarrollo. Si bien Colombia mostró una tendencia creciente tanto a nivel público como a nivel privado, este apartado se enfocará en la evolución y análisis de la deuda del Gobierno Nacional Central (GNC). Es el GNC quien determina la manera de financiarse y el destino que le da a los recursos que recauda, ya sea por medio de la tributación, de la deuda o de operaciones especiales como lo son su participación en empresas y las multas pagadas por los ciudadanos. En relación con esto:

“De acuerdo con la Ley 80 de 1993 y el Decreto 2681 del mismo año, las operaciones de crédito público se definen como los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago. Dentro de estas operaciones están comprendidas la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales.” (Barrero Hernández, 2013. Pág. 7).

Según la Contraloría General de la República (2019) la deuda pública tuvo una tendencia creciente desde el año 2015, llegando a su punto más alto en el año 2018, tal como lo muestra la ilustración 4. Allí también se puede ver que tanto la deuda interna, como la deuda externa crecieron durante ese periodo de tiempo, siendo la primera mayor que la segunda y su impacto fue mayor en el crecimiento total de la deuda en el periodo de tiempo analizado.

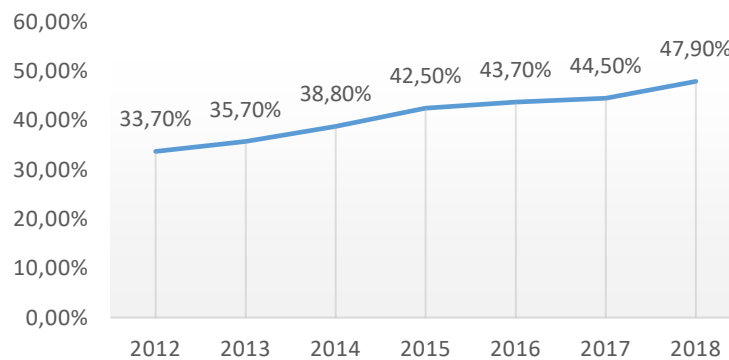
Ilustración 4: Saldos de la deuda del GNC (billones de pesos)



Fuente: Elaboración propia basado en la Contraloría General de la República (2019).

Si se analiza la deuda del GNC como porcentaje del PIB desde el 2012 hasta el 2018, se evidencia que este indicador se incrementó en más de 14 puntos porcentuales y presentó incremento año a año, tal como se puede apreciar en la ilustración 5. Esto quiere decir que la deuda del GNC creció con mayor aceleración de lo que lo hizo la producción nacional. Esto puede dar indicios de que el sector real no crece con la misma rapidez que lo hace el Sector Público Financiero, lo que quiere decir que la deuda del GNC no impulsa el crecimiento económico del país.

Ilustración 5: Deuda del GNC como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia basado en la Contraloría General de la República (2019).

Si se tiene en cuenta la deuda total de todo el sector público colombiano, también se puede observar una tendencia creciente en la relación Deuda/PIB, que en el 2018 fue del 59%. Al respecto la Contraloría General de la República (2019) afirma que:

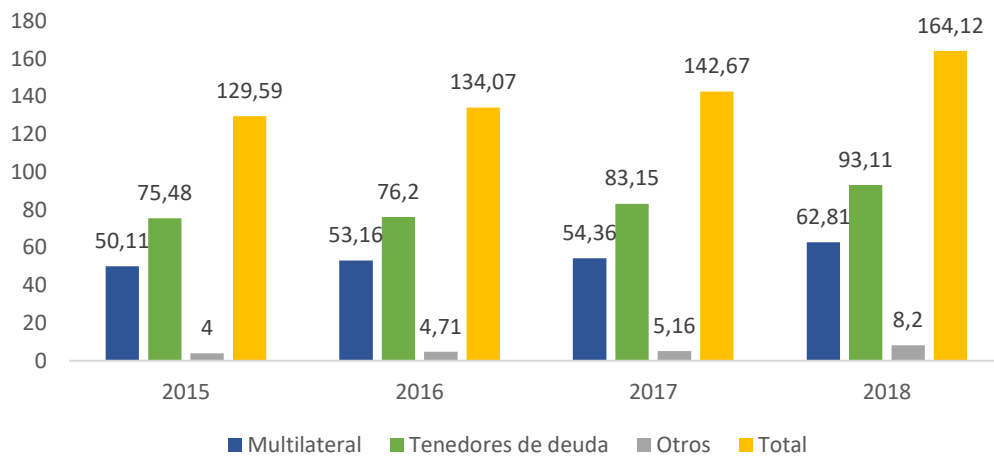
“Un elevado nivel del indicador Deuda/PIB puede ser fuente de riesgo para la estabilidad macroeconómica de un país. Aunque no existe un nivel predeterminado de alerta para este indicador y lo importante es la sostenibilidad de la deuda, límites como el establecido en el Tratado de Maastricht (60% del PIB) muestran que el registro del país en 2018 (59,0% del PIB) debe prender las alarmas de las autoridades colombianas” (pág. 46).

Así, si bien Colombia se caracteriza por implementar políticas económicas macro-prudenciales, un endeudamiento irresponsable puede traer como consecuencia una crisis económica que dispare el nivel de desempleo, la pobreza y la inequidad social.

2.4.1. Deuda externa del GNC

Si se desagrega la composición de la deuda externa del GNC, se puede ver que los mayores acreedores externos son los tenedores de deuda, seguidos por los organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. También se puede apreciar que todos los elementos de la composición de la deuda externa crecieron desde el 2015 hasta el 2018, tal como lo muestra la ilustración 6.

Ilustración 6: Composición deuda externa GNC (Billones de pesos)



Fuente: Elaboración propia basado en la Contraloría General de la República (2019).

Si bien Colombia buscó diversificar la deuda externa en otras monedas, como Yenes, Pesos colombianos y Euros, para el 2018 la mayor parte de la deuda externa del país se encontraba denominada en Dólares. Esto representó una fuente de crecimiento de la deuda total denominada en pesos, pues la moneda nacional había venido mostrando una depreciación persistente, como se observa en la ilustración 7, en donde se ve gráficamente la Tasa Representativa del Mercado (TRM) a 31 de diciembre de cada año del periodo analizado. Este debilitamiento del Peso Colombiano se dio principalmente por la caída de los precios internacionales del petróleo, pues cada barril pasó de costar 111 dólares en junio de 2014 a costar 32 dólares en febrero de 2016. Esto se tradujo en una menor entrada de divisas al país y el consecuente debilitamiento de la moneda local.

Ilustración 7: TRM a 31 de diciembre



Fuente: Elaboración propia basado en la Contraloría General de la República (2019).

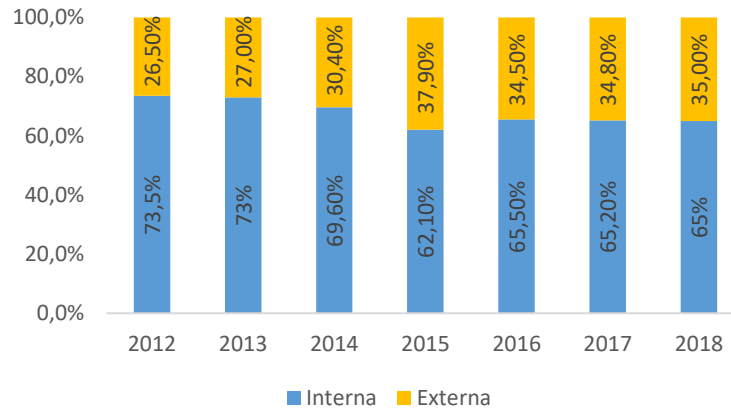
Es importante destacar que en el 2018 la deuda externa con organismos multilaterales creció en un 25% con respecto al 2015, ya que son estos organismos los que condicionan con prácticas enmarcadas dentro del modelo de desinflación competitiva los nuevos préstamos a países deudores. Como ya se ha visto, la deuda establece una relación de subordinación de los Estados deudores hacia sus acreedores (en este caso los organismos multilaterales), por lo cual, los primeros tienen que llevar a cabo las políticas macroeconómicas fijadas por consenso internacional, que aumentan la inequidad al interior de su territorio.

2.4.2. Deuda interna del GNC

Si bien la deuda externa mostró un crecimiento constante desde el 2012 hasta el 2018 en aproximadamente 9 puntos porcentuales, la deuda interna mantuvo su mayor participación dentro de la deuda del GNC. La ilustración 8 muestra la evolución del peso que tuvieron tanto la deuda interna como la deuda externa del GNC en el monto total de este rubro. Esto muestra que los acreedores de deuda interna fueron los principales

interesados en el sostenimiento fiscal del GNC, pues los rendimientos de sus activos dependían del pago de las obligaciones públicas del Estado.

Ilustración 8: Composición de la Deuda del GNC



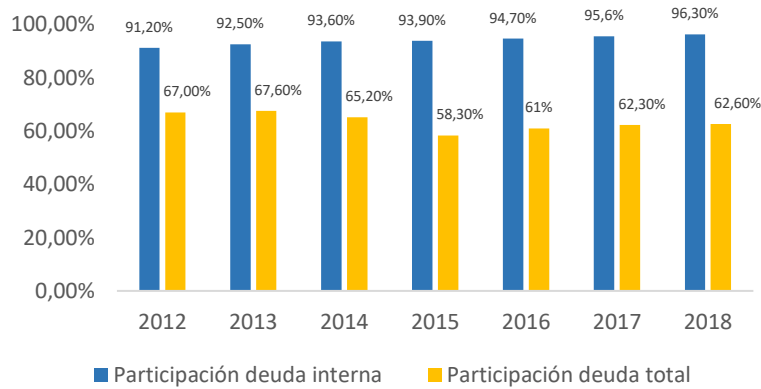
Fuente: Elaboración propia basado en la Contraloría General de la República (2019).

La desagregación de la deuda interna del GNC en el periodo 2012 a 2018, evidencia que más del 90% de esta se encontraba en Títulos de Deuda Pública Tipo B (TES B) y su participación tuvo una tendencia creciente durante todo el periodo de tiempo de referencia, tal como se muestra en la ilustración 9. Si bien esta tendencia se puede ver a lo largo de todos los siete años, los TES B perdieron participación dentro de la deuda total en el periodo de tiempo estudiado por el aumento de la participación de la deuda externa. Lo anterior es relevante ya que se evidencia que el Estado colombiano obtuvo recursos vía endeudamiento, durante el periodo de tiempo referenciado, principalmente recurriendo al mercado financiero.

Si se analiza la adquisición de TES B por sector, se encuentra que el que más adquirió durante el periodo estudiado, fue el financiero, ya que se hizo de entre el 43% y el 53% del total de este tipo de deuda en todos los siete años, sin embargo, fue perdiendo participación desde el 2013 hasta el 2018. Por otro lado, es importante destacar que el sector privado tuvo un crecimiento en la tenencia de estos títulos y en el 2018 incrementó su participación en este mercado en 18 puntos porcentuales con respecto al 2012, desplazando en el 2014 al sector público como el segundo acreedor del GNC. Además, como se puede observar en la ilustración 10, el sector público perdió participación en la Deuda Interna del GNC desde el 2012, pasando de tener el 26% de TES B en ese año a solo el 17% en el 2018.

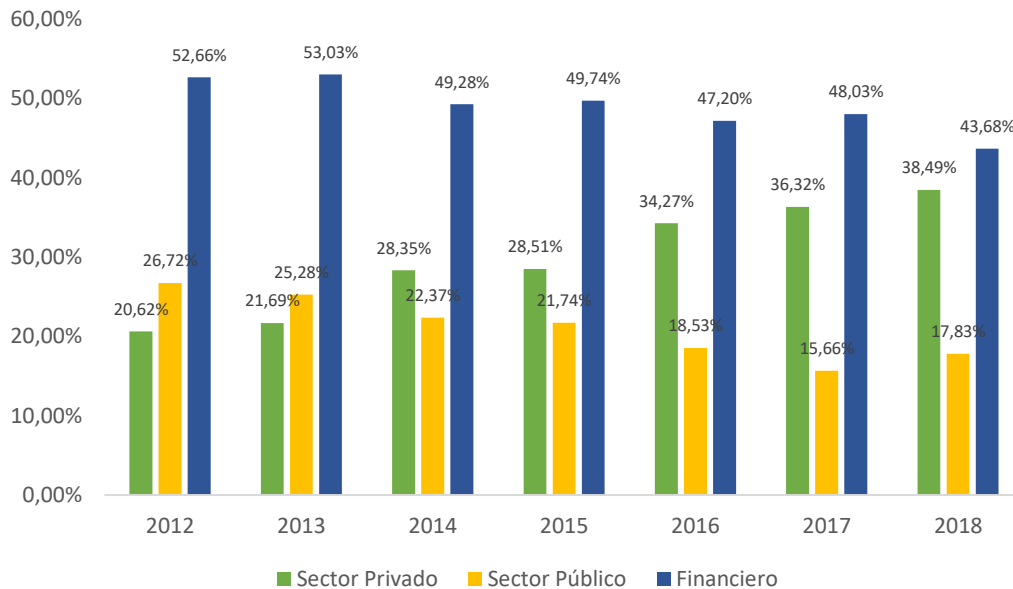
Esto evidencia la subordinación del GNC tanto frente al sector financiero, como frente al sector privado, pues estos son los principales tenedores de TES B, por lo cual, su influencia dentro de la toma de decisiones de política económica resulta ser muy importante, ya que el éxito de la emisión de Deuda Pública por parte del GNC depende de que haya agentes dispuestos a adquirir estos títulos.

Ilustración 9: Participación de los TES B en la deuda interna y la deuda total del GNC



Fuente: Elaboración propia basado en la Contraloría General de la República (2019).

Ilustración 10: Participación en la tenencia de TES B por sector

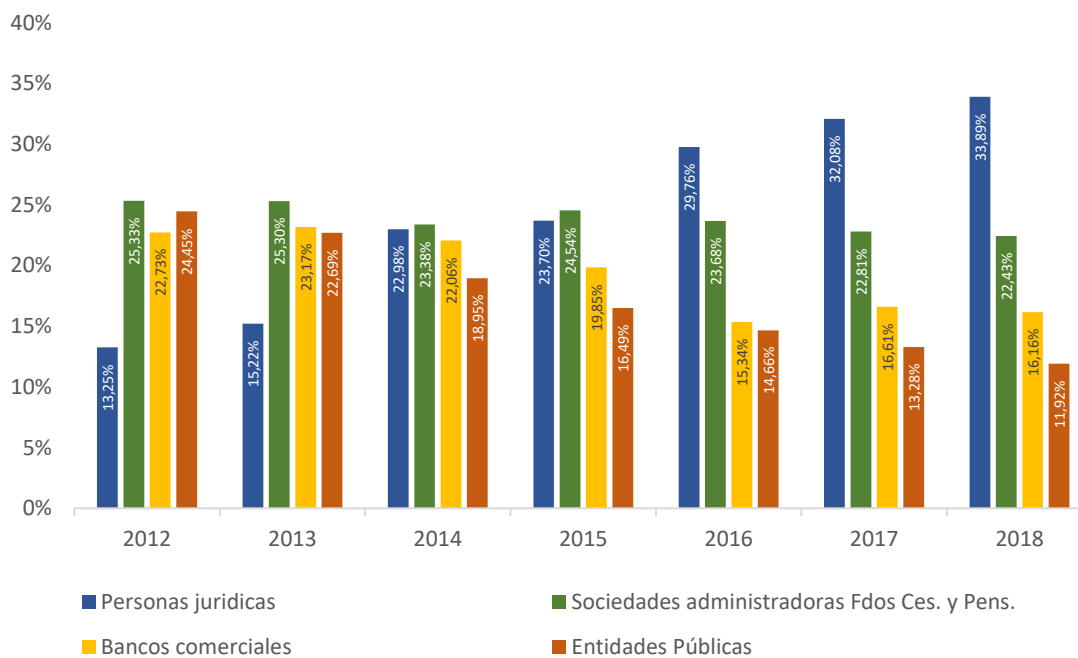


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de la República.

Por otro lado, si se analiza el tipo de entidades tenedoras de TES B entre el 2012 y el 2018, se observa que las personas jurídicas, las sociedades administradoras de fondos de cesantías y pensiones, los bancos comerciales y las entidades públicas concentraron el 80% de tenencia de títulos de deuda pública. Es importante resaltar que las personas jurídicas tuvieron un incremento importante en este aspecto pues pasaron de tener el 13% de TES B en el 2012 a tener cerca del 34% en 2018, lo cual hizo que pasaran de ser el cuarto tenedor de estos títulos a ser el primero. Así mismo, se pudo observar en la ilustración 11 que las administradoras de fondos de cesantías y pensiones tuvieron una participación en la tenencia de los TES B, relativamente constante y siempre conservaron alrededor de una cuarta parte de estos títulos.

Con esto se puede identificar cuáles fueron los principales actores interesados en la disciplina del Estado en cuanto al pago de la deuda, y que pudieron determinar la manera en que se manejaron las finanzas públicas y vigilar que las políticas macroeconómicas, incluyendo las fiscales, hayan estado encaminadas a reducir el riesgo de sus inversiones representadas en deuda pública.

Ilustración 11: Tenencia de TES B por tipos de entidades

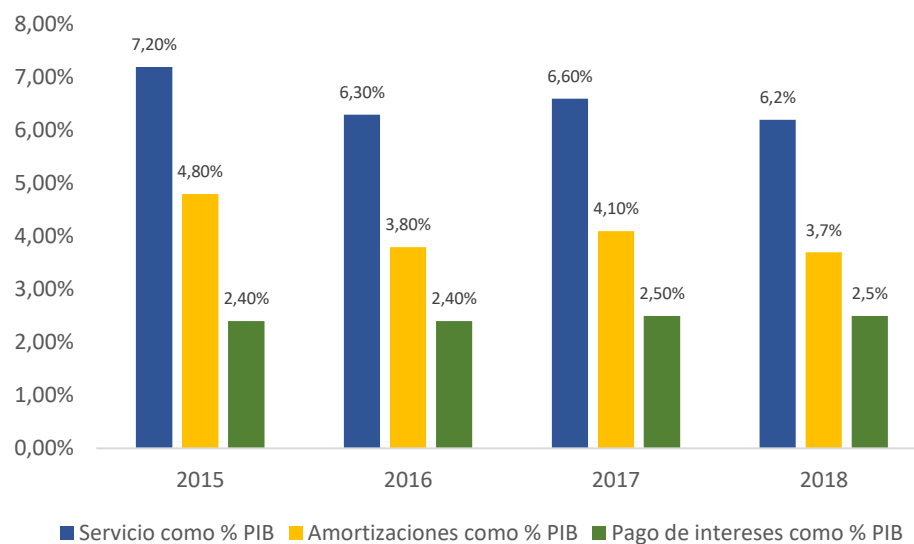


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de la República.

2.4.3. Servicio de la Deuda Pública del GNC

Ahora bien, es importante tener en cuenta que la deuda trae consigo obligaciones al Estado, una de ellas es el pago anual de amortizaciones, intereses y comisiones para la venta de la deuda dentro del mercado de capitales, por lo cual, es conveniente ver cuántos de los recursos públicos se destinan a estos pagos y el impacto que tiene en la economía nacional. Por un lado, se tiene que el servicio de la deuda del GNC, representó en promedio el 6.58% del PIB entre el 2015 y el 2018, representada en su mayoría en el pago de amortizaciones, seguido del pago a intereses y por último de comisiones, cuya participación fue de menos del 1% en el periodo de tiempo referenciado. Esto se puede apreciar en la ilustración 12.

Ilustración 12: Servicio de la deuda del GNC como porcentaje del PIB



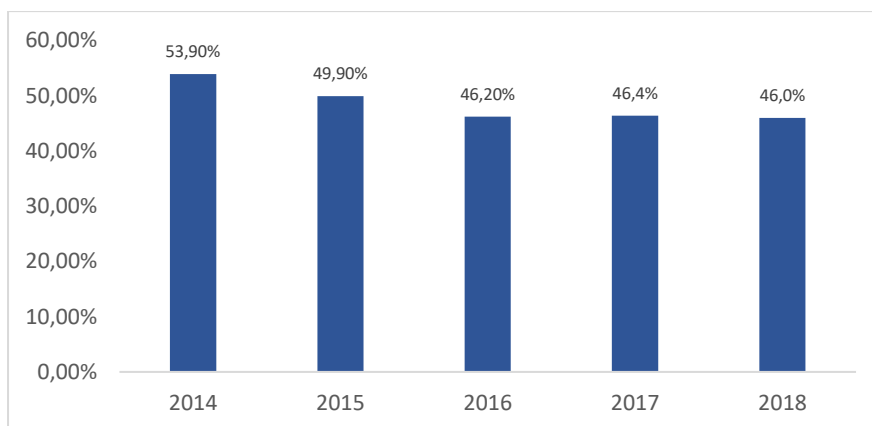
Fuente: Elaboración propia basado en la Contraloría General de la República (2019).

Si bien, un 6% del PIB no parece un monto mayor, esto cambia si se compara el servicio de la deuda del GNC con sus ingresos corrientes, provenientes de los impuestos y las multas. Se tiene que el servicio de la deuda representó casi la mitad de estos ingresos. Pero si bien la Deuda total del GNC fue creciendo respecto al PIB, el servicio a la deuda mostró un comportamiento opuesto tanto respecto al producto como a los ingresos corrientes del GNC, tal como se ve en la ilustración 12 y 13 respectivamente. Este hecho la Contraloría General de la República (2019) lo explica así:

“Uno de los hechos relevantes del comportamiento del servicio de la deuda en los últimos años tiene que ver con que en la medida que la proporción deuda respecto a PIB aumentó, la relación de servicio

de la deuda a ingresos corrientes de la Nación fue cayendo (...), debido a la política de emitir deuda a más largo plazo (...), pues las amortizaciones de 2018 resultaron inferiores a las registradas en 2014 como efecto de los canjes de la deuda, mientras que los pagos de intereses han mantenido una senda creciente.” (págs. 65 y 66).

Ilustración 13: Servicio de la deuda como porcentaje de los ingresos corrientes del GNC



Fuente: Elaboración propia basado en la Contraloría General de la República (2019).

Todos los indicadores presentados dan cuenta de la gran importancia que tuvo la deuda dentro del manejo que el GNC dio a sus finanzas desde el 2012 hasta el 2018, pues esta presentó un incremento nominal y en relación con el PIB. Como se pudo observar, la composición de la deuda se concentra particularmente en manos de acreedores de TES B a nivel interno, el sector financiero, fue, a lo largo de esos años, el sector que más deuda pública acumuló. Así mismo, llama la atención que las entidades que más crecieron en la tenencia de TES B fueron las personas jurídicas del sector privado, tanto así que en el 2018 fueron las principales acreedoras del GNC, seguidas por las Administradoras de Cesantías y Pensiones y la banca comercial. Además, vale la pena resaltar que entre estos tres tipos de entidades acumularon un 72,5% de los TES B expedidos por el GNC durante ese año.

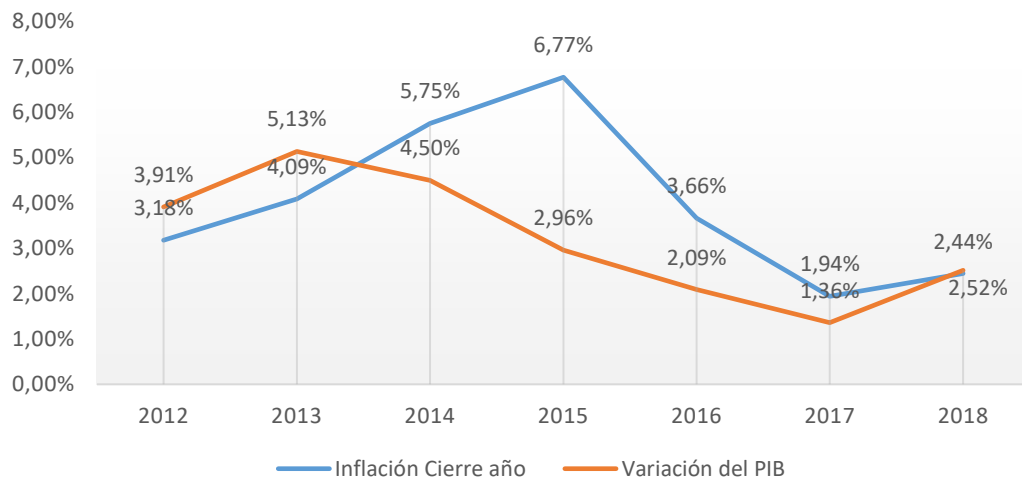
Es importante destacar que un alto nivel de deuda significa un gasto importante de recursos del GNC para cubrir su servicio, año a año. Esto puede verse, por ejemplo, en que la suma del pago de intereses y las amortizaciones a lo largo de los siete años estudiados fue superior al gasto del GNC destinado a la educación, lo cual profundiza la inequidad, pues los recursos públicos van a parar al patrimonio de los acreedores de deuda y no a quienes más necesitan de la asistencia social.

Si bien la deuda pública debería servir para que el Estado consiga recursos para invertir en el gasto social o para llevar a cabo políticas económicas que incentiven el crecimiento económico y debe responder simultáneamente a los objetivos tanto del Gobierno como del Banco Central, muchas veces estos objetivos pueden no ser los mismos, tal como lo expone Basilio (2018):

“Generalmente, los gobiernos buscan reducir el costo de sus pasivos y extender los plazos de vencimiento para reducir el servicio anual de la deuda y la incertidumbre sobre la redocumentación de los préstamos. Por el contrario, los bancos centrales prefieren colocar valores gubernamentales de corto plazo para enfrentar de forma más eficiente las variaciones en la tasa de interés de mercado.” (pág. 156).

Como ya se vio, el Banco Central se independizó del Gobierno Nacional a principios de la década de los 90 y ha continuado así hasta la actualidad. Esto llevó a que los intereses del GNC no hayan sido los de esta institución, pues la prioridad para el Banco fue la estabilización monetaria durante el 2012 al 2018. Si se analiza la tasa de crecimiento de la economía frente a la inflación anual, se ve que la política macroeconómica privilegió la estabilidad de los precios frente al crecimiento, pues en cinco de los siete años analizados la inflación se ubicó dentro, o se acercó en menos de un punto porcentual, al rango meta (2% - 4%), mientras el crecimiento del PIB estuvo solamente una vez por encima del PIB potencial (4%). Tal como se puede ver en la ilustración 14.

Ilustración 14: Inflación vs crecimiento del PIB 2012-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y Banco de la República

Teniendo en cuenta la importancia que tomó la deuda pública del GNC, su composición, y las decisiones de política monetaria del Banco de la República que tendieron a favorecer la estabilidad de la moneda, se puede concluir que este comportamiento responde a una consolidación de la financiarización del Estado colombiano durante el 2012 al 2018. Este proceso dentro de la economía nacional presenta las particularidades identificadas para los países emergentes. Debido a tal aumento, se ha generado una relación de dependencia a las fuentes internas y externas de capitales, dejando al país en una situación de vulnerabilidad frente a sus acreedores y a las organizaciones encargadas de avalar el riesgo de adquirir deuda pública del Estado colombiano. Es así como a nivel macro “la financiarización se refleja en las políticas fiscales basadas en presupuestos balanceados y austeridad, donde los acreedores externos son la prioridad de la política pública” (Guevara & Combata Mora, 2018, pág. 4).

A su vez, una de las principales consecuencias de un Estado financiarizado es la toma de decisiones fiscales que tienden a favorecer a las élites acreedoras como consecuencia de la presión de estas últimas sobre los hacedores de políticas públicas. Al respecto, uno de los aspectos más importantes para tener en cuenta es el sesgo de las políticas impositivas que tienden a favorecer a los acreedores del Estado, por lo cual, en la siguiente sección se tratará la política fiscal durante los años 2012 a 2018.

2.5. La Política Fiscal Colombiana

Las políticas de apertura económica y desregulación de los mercados, que tuvieron lugar a inicios de la década de los 90 del siglo pasado, y la fijación del régimen de inflación objetivo que se adoptó en el año 1999 se vieron reforzadas por la Ley 1473 de 2011 en la que se fijaban objetivos de reducción del déficit fiscal y es conocida como la regla fiscal. Como lo señalan Granger et al. (2018):

“Con el propósito de promover un manejo contracíclico de las finanzas públicas y asegurar la sostenibilidad de la deuda, en el año 2011 se expidió la Ley de la regla fiscal que impuso metas cuantitativas sobre el déficit estructural del gobierno a partir de 2014. Posteriormente, la Ley 1607 de 2012 introdujo modificaciones sobre el Estatuto Tributario para aliviar los costos laborales de las empresas y limitar los beneficios tributarios de las personas naturales, tratando de corregir algunos de los problemas del sistema impositivo.” (pág. 9).

Estas políticas fiscales, junto con el incremento de los precios del petróleo, hicieron de la economía nacional un destino atractivo para inversionistas que querían sacar su capital, especulativo o no, de los países desarrollados sumidos en una profunda crisis. Como consecuencia, Colombia pudo salir rápidamente de la desaceleración económica originada por la crisis *subprime* de los países de centro y retornó a una senda de crecimiento sostenido, hasta el año 2014, año en que el precio internacional del petróleo comenzó su caída

(Granger et al., 2018). Precisamente, desde el año 2014 hasta el 2017, la economía colombiana empieza a crecer a un ritmo más lento y tiene un leve repunte hacia el año 2018. Esta lenta recuperación podría ser explicada por un hecho ampliamente estudiado del comportamiento de la política fiscal en Colombia, que es la prociclicidad, es decir, tiende a ser expansiva en épocas de bonanza y a ser contractiva en épocas de crisis. Sin embargo, este es un rasgo distintivo de las diferentes economías en la Latinoamérica y responde a la implementación de políticas monetarias de estabilización de la inflación. En este sentido, Basilio (2018) concluye que: “Los países (...) han aplicado en la mayor parte del periodo en cuestión políticas fiscales procíclicas, las cuales han hecho que se haya logrado menor crecimiento económico en la región, debido a que han tenido que sujetarse a lograr estabilidad a toda costa como objetivo primordial, dejando de lado el crecimiento económico”. (pág. 163).

Es importante resaltar que la fijación del régimen de inflación objetivo es un mecanismo deseable dentro de un Estado financiarizado. Este tipo de políticas económicas aportan elementos importantes a la economía para que las élites acreedoras tengan bajo riesgo en su inversión y la oportunidad de movilizar su capital ante súbitos imprevistos que les hagan perder rentabilidad a sus activos. Así, las prácticas que favorecen la financiarización de una economía bajo este régimen son: i) tasa de cambio flotante; ii) disciplina fiscal, iii) contracción de la demanda interna, iv) inflación controlada, v) altas tasas de interés y vi) mayor endeudamiento del sector público. De este último punto en América Latina cabe resaltar que:

“(...) el “éxito” y la viabilidad del régimen de metas de inflación en las cinco economías vistas [Brasil, Perú, México, Chile y Colombia] dependen de la política de intervención esterilizada en el mercado cambiario, lo que implica un incremento de la deuda pública interna, y de la instrumentación de políticas fiscales procíclicas. Ambas políticas constituyen una fuente endógena de inestabilidad financiera y económica, respectivamente, que deben ser consideradas” (Basilio, 2018, pág. 154).

En efecto, las políticas fiscales procíclicas son una característica relevante dentro del análisis económico de Colombia, ya que impiden que las crisis económicas sean sorteadas rápidamente y con éxito a través de la estimulación de la demanda agregada por medio del gasto público. Al contrario, en un periodo de crisis los sistemas fiscales procíclicos tienden a buscar fondos a través de un aumento impositivo, lo que contrae la inversión y el consumo privado y llevan a profundizar las crisis. Un ejemplo de ello son las medidas que tomaron las autoridades económicas colombianas frente a la crisis de los precios del petróleo, ya que:

“En este periodo, la tasa de crecimiento disminuye y el déficit del gobierno aumenta por la reducción de las rentas petroleras, que prácticamente desaparecieron en 2016. En respuesta a esta situación y para amortiguar la caída de los ingresos, en 2014 se aprobó la Ley 1739 que aplazó el desmonte del

GMF, sustituyó el impuesto al patrimonio por el impuesto a la riqueza, y fijó una sobretasa temporal sobre el CREE. Al final de 2016, se aprobó la Ley 1819 con el fin de sustituir las rentas petroleras en el mediano plazo, reemplazar algunos impuestos transitorios y simplificar el sistema tributario. En particular, se aumentó de 16% a 19% la tarifa general del IVA, se otorgó carácter permanente al GMF, se eliminó el CREE, se estableció un impuesto sobre los dividendos y se aumentó la tarifa de renta corporativa a 33% con una sobretasa temporal de 6% en 2017 y de 4% en 2018, entre otras medidas.” (Granger et al., 2018, pág. 9).

Estas políticas tributarias, claramente contractivas en aquel momento de crisis, llevaron a la economía colombiana a un crecimiento de apenas el 1.4% en 2017. La naturaleza procíclica de la política económica colombiana, como ya se mencionó, es una conclusión a la que llegan diversos autores como Granger et al. (2018) y tomada como cierta de antemano por parte de otros, como es el caso de Espitia et al. (2017). Sin embargo, ciertamente, hay otros estudios que afirman que la política fiscal colombiana no es procíclica, sino más bien persistente, es decir, que el gasto fiscal no reacciona significativamente ante cambios en el crecimiento económico (Ciro & de Mendonca, 2017).

En cualquier caso, lo cierto es que no solamente las medidas procíclicas son una consecuencia negativa de un Estado financiarizado, también lo es la regresividad y la ineficiencia en la tributación. Estas surgen como consecuencia lógica de un debilitamiento del Estado dentro de la economía y su dependencia a los acreedores. Estos últimos evitan permitir la adopción de medidas tributación progresivas y que estimulen la demanda agregada y la inversión en el sector real, pues, como ya se mencionó, la contracción en la demanda interna es de vital importancia para crear un superávit de la cuenta comercial, garantizar entradas de divisas que aseguren el servicio de la deuda y, así, reducir el riesgo de default del país acreedor. Asimismo, señalan Espitia et al. (2017) que el sistema tributario en Colombia resultó ser insuficiente para garantizar el ejercicio pleno de derechos de todos los ciudadanos, ya que el recaudo fiscal en los países de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) alcanzó un 34% del PIB, en Latinoamérica el 21,7% y en Colombia el 20,3% para el año 2014. Lo que quiere decir que el país encontró serias dificultades para conseguir recursos por medio de la tributación. A su vez, la sobrecarga tributaria nominal para empresas fue alta, ya que para el año 2016, el impuesto de renta para las estas fue de alrededor del 40%; no obstante, la complejidad del sistema impositivo, junto con un débil control de pago, llevó a que las empresas “busquen todo tipo de excepciones y prebendas para reducir la tasa nominal a una tasa efectiva mucho menor o a que simplemente evadan el pago cargando a la empresa gastos ajenos para reducir su base gravable.” (Espitia et al., 2017, pág. 152).

Es importante señalar que el sistema de tributación colombiano tuvo varios impuestos antitécnicos como el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMV). Además, resultó ser inequitativo, pues las personas naturales no son las que mayor cantidad de impuestos pagaron, fueron las personas jurídicas, contrario a la tendencia de los países de la OCDE, pues en esos países, para el año 2014, por cada dólar recaudado para personas jurídicas se recaudaron 2,33 dólares de personas naturales, mientras en Colombia se recaudaron 0,22.

La situación es incluso más grave si se tiene en cuenta que la tributación para personas naturales recayó principalmente sobre quienes dependían del trabajo para obtener sus ingresos, aunque cabe señalar que la reforma tributaria de 2016 introdujo un impuesto a los dividendos con tarifas diferenciadas del 5% y el 10% (Espitia et al., 2017). Incluso, si se evalúa a nivel inter-factorial e intra-factorial se encuentra que, efectivamente, el trabajo tributó más que el capital en la economía colombiana y además la distribución tributaria fue regresiva al interior de los rentistas del capital, tal como lo señalan Rodríguez & Avila Mahecha (2017):

“De hecho, la evidencia indica que el impuesto sobre la renta de las personas naturales apuntala el statu quo de alta desigualdad en la distribución del ingreso personal, mientras que el impuesto de las personas jurídicas es más gravoso para los pequeños que para los grandes accionistas. (...) [Además,] El IVA [Impuesto al Valor Agregado] sobre el consumo final es más gravoso para los receptores de ingresos laborales que para los de ingresos de capital.” (pág. 134).

Sin embargo, señalan estos mismos autores que la regresividad de la tributación por grupos factoriales se redujo desde el año 2000 hasta alcanzar una cuasi proporcionalidad en el año 2014. Como ya se ha señalado, esta regresividad en el sistema de tributación colombiano es un claro síntoma de la financiarización del Estado, pues responde a la influencia que algunos sectores tienen sobre el poder ejecutivo y el legislativo. Asimismo, si se tiene en cuenta el costo fiscal de los beneficios tributarios, es posible ver que el sector que más se favoreció entre el 2012 y el 2017, fue el sector financiero, pues el costo fiscal de los beneficios a este sector fue del orden del 32,4% del total (Justicia Tributaria, 2019).

Respecto a los beneficios tributarios durante los años 2000 a 2015 se puede decir que, si bien la tasa nominal de impuesto sobre la renta de las empresas fue alta comparada la de otros países, la tasa efectiva pagada fue inferior, debido a la gran cantidad de exenciones, elusiones y evasiones. Estos beneficios tributarios aplicaron tanto para personas jurídicas como para personas naturales. Como lo señalan González & Corredor (2016): “(...) en Colombia el ingreso gravable disminuye a medida que se es más rico. Las numerosas deducciones y exenciones terminan reduciendo la tarifa efectiva” (pág. 178). Es así que se redujo los ingresos del Estado por vía impositiva y llevó a que la regla fiscal tuviera que ser cumplida vía endeudamiento y control del gasto social.

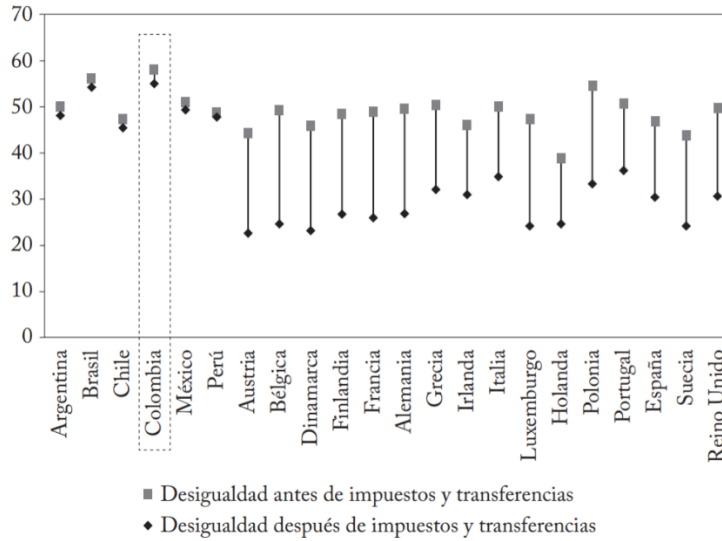
De igual manera, llama la atención que la mayoría de los beneficios tributarios recayeron sobre sectores que no fueron tan relevantes en la generación de empleo, tales como el minero y el financiero. Sin embargo, a pesar de que estos dos sectores fueron los que más beneficios fiscales tuvieron, el sector minero fue el que pagó la tasa efectiva más alta en tributación (26%) mientras las de los sectores financiero y bancario fueron relativamente pequeñas (9,8% y 16,5% respectivamente) (Villabona Robayo & Quimbay Herrera, 2017). Si se tienen en cuenta todos los elementos propios de la tributación colombiana durante los años 2012 a 2018, claramente se evidencia un tratamiento preferencial a élites que concentraban los recursos económicos del país, y propiciaba un ambiente favorable para la expansión de la financiarización dentro del sistema económico nacional, beneficiando a unos pocos y agravando la inequidad, tal como lo señalan Espitia et al. (2017):

“Los impuestos no deberían contemplar exenciones fiscales para empresas y personas naturales pues son inequitativos. La alta concentración de esos beneficios en pocas empresas contribuye a concentrar la riqueza y el ingreso. Así, no tiene sentido reducir la tarifa para las empresas sin gravar los dividendos que reciben los dueños del capital y eliminar las exenciones fiscales que corroen la base gravable del impuesto de renta de las personas jurídicas”. (pág. 154).

Este trato preferencial se evidencia aún más si se estudian con más detenimiento las reformas tributarias que se hicieron en Colombia durante el periodo de tiempo referenciado. Estas no tuvieron grandes avances en cuanto a los principios constitucionales de la tributación y no contribuyeron a reducir significativamente la desigualdad en el país. Como ya se mencionó, Latinoamérica es la segunda región más desigual del mundo, por lo cual, la política fiscal, incluyendo la tributaria, tiene una importancia fundamental para evitar las consecuencias negativas que tiene la concentración de la riqueza y los ingresos sobre la economía y la sociedad en general en esta parte del mundo.

Sin embargo, como se ha argumentado, el sistema tributario colombiano responde a otras motivaciones, como la estabilidad monetaria y el trato preferencial a élites acreedoras del Gobierno. Lo anterior es un claro síntoma de un Estado financiarizado cuyas políticas tributarias no responden a objetivos sociales, tal como se muestra en la ilustración 16, donde se aprecia que la política fiscal colombiana no genera un impacto significativo en lo que respecta a una mejora en desigualdad.

Ilustración 15: Efectos de la política fiscal en la desigualdad



Fuente: González & Corredor (2016)

A este resultado llega Lustig (2017) al estudiar el impacto del sistema impositivo sobre la inequidad en varios países de Latinoamérica y también llega a la conclusión de que Colombia es uno de los países que menos redistribuye mediante impuestos y transferencias directas. Otro de los autores que respalda este resultado es Rodríguez (2019) quien a través del diseño de un modelo de microsimulación basado en el modelo de impuestos y transferencias EUROMOD aplicado al caso colombiano denominado COLMOD, que permite estudiar los efectos sobre la distribución del ingreso y el recaudo fiscal de cambios de política, encuentra que el efecto redistributivo del Estado colombiano es bastante reducido “en especial, debido a un impuesto a la renta de personas naturales con pocos contribuyentes y unas mesadas pensionales regresivas” (pág. 2).

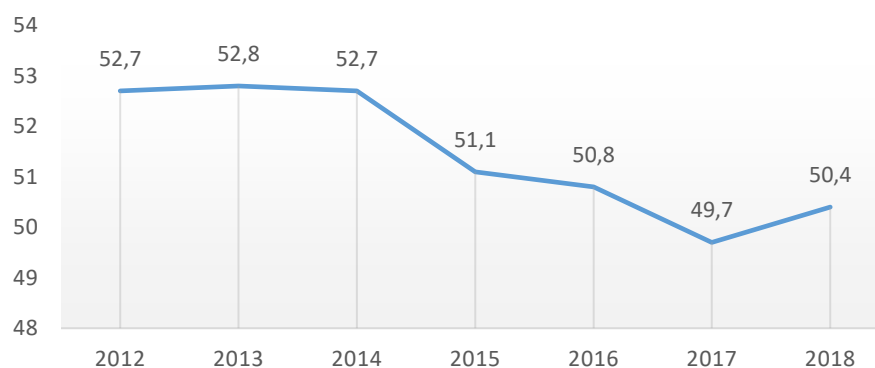
Esta falta de eficacia del sistema tributario nacional en el mejoramiento de la distribución resulta un elemento significativo dentro del bienestar de los ciudadanos. Si bien el coeficiente de GINI de Colombia tuvo una tendencia decreciente durante los años 2012 al 2018 (Ilustración 17), la tabla 2 muestra que Colombia se ubicó en los cinco primeros lugares de los países más desiguales del mundo en cada año del periodo analizado. Esta situación puede traer consecuencias negativas si se tiene en cuenta que el país ha vivido históricamente conflictos armados internos que desestabilizan el ámbito social y político e imposibilitan la inversión al crear incertidumbre.

Tabla 1: Ranking de los 5 países más desiguales del mundo

Puesto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Honduras	Brasil	Sudáfrica	Namibia	Esuatini	Santo Tomé y Príncipe	Brasil
2	Brasil	Colombia	Mozambique	Zambia	Brasil	Brasil	Honduras
3	Colombia	Honduras	Colombia	Botsuana	Santa Lucía	Honduras	Angola
4	Panamá	Panamá	Brasil	Brasil	Honduras	Panamá	Colombia
5	México	Costa Rica	Paraguay	Colombia	Colombia	Colombia	Panamá

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Ilustración 16: Coeficiente de GINI en Colombia



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

En este sentido, Garay y Espitia (2019) también exponen que, pese a la profundizada situación de desigualdad en Colombia, en términos de ingreso, riquezas y tierras, la política tributaria no contribuye a la mejora de esta condición pues hay una gran cantidad de tratos diferenciales que tienden a beneficiar poderosos sectores.

2.6. Conclusiones

En el proceso de financiarización para el caso colombiano se destacan 3 momentos. Uno inicial en los años 70's y 80's, entendido como una etapa preliminar del proceso en el que apenas comienza la apertura económica, se adoptan medidas de desregulación, se da a conocer el Consenso de Washington y con él se traslada la regulación monetaria a un banco central independiente. Un segundo momento conocido como una financiarización inicial en los 90's en donde se dan reformas laborales, fiscales, comerciales, monetarias y sociales, se da la independización del Banco Central, la desregulación del mercado financiero y la privatización de activos del Estado. Y un tercer momento, en donde se da la consolidación de la financiarización desde el

2000 hasta ahora, se dan reformas económicas enfocadas en la apertura y la desregulación de los mercados, se adopta el New Public Management, se implementa la política de Inflación Objetivo y la regla fiscal, consideradas como unas de las reformas para fomentar la inversión; se funda la Bolsa de Valores de Colombia y el sector financiero comienza a conformarse como uno de los más robustos de la región.

De este proceso de financiarización se destacan como elementos clave el mercado bancario, la dependencia a flujos de capital, y la deuda. En la deuda privada, se presentó un aumento de créditos comerciales y de consumo, al igual que en la deuda pública, que puede ser interna o externa. Para el caso de la deuda externa sus principales acreedores son los tenedores de deuda y organismos multilaterales; para la deuda interna aquellos sectores con mayor participación fueron el sector financiero y el sector privado con las personas jurídicas, las administradoras de Cesantías y pensiones y los bancos comerciales, abarcando más del 70% de los bonos TES B.

Todo lo anterior, va encaminado a mostrar que el país está sometido a una subordinación con respecto a los acreedores de su deuda, por lo cual se ve sujeto a adoptar políticas macroeconómicas encaminadas a reducir el riesgo de las inversiones y lograr entradas de capital, como es el caso del sistema tributario que responde a motivaciones como la estabilidad monetaria y el trato preferencial a élites acreedoras; lo que es un mecanismo deseable para un estado como el colombiano, financiarizado y en vía de desarrollo de acuerdo con lo revisado en la primera sección de este trabajo.

Así, teniendo en cuenta la dependencia de la economía colombiana a las fuentes internas y externas de capital, y viendo los acreedores y sectores con mayor participación en su deuda; en el siguiente apartado se verá a qué hace referencia el concepto de élite, cuáles pueden ser esos poderosos sectores mencionados por Garay y Espitia (2019), de los cuales ya se tiene indicios del sector financiero, y cómo lo anterior se refleja en la formulación de reformas tributarias.

3. Élite y su influencia en la formulación de las reformas tributarias.

3.1. La Financiarización y las Élite

El sistema económico actual evita que la riqueza sea redistribuida, ya que cada vez está más orientado a favorecer al 1% de las personas que concentran más riqueza que el 99% restante. Este 1% presiona a los hacedores de política para implementar figuras como los paraísos fiscales y gestores de grandes patrimonios. Los elementos que se consideran primordiales para que se dé tan alta concentración de la riqueza son el aumento del rendimiento financiero respecto del rendimiento del trabajo, junto a los beneficios tributarios y la evasión y elusión fiscal. Sumado a esto, se observa la existencia de sectores favorecidos en mayor medida por dichos beneficios, uno de ellos es el de la industria extractiva, que gracias al poder que ejerce en la economía y el lobby que pueden realizar logra tratamientos fiscales diferenciales que a su vez aumentan los beneficios obtenidos; otro de los sectores es el financiero, que como es de esperarse tiene el mayor margen de beneficio y de igual manera es el sector que maneja los recursos depositados en los paraísos fiscales (OXFAM, 2016a).

Jimenez y Solimano (2012) definen las élites económicas como: “una minoría que concentra un alto porcentaje del ingreso nacional, muy superior a su importancia numérica en la población, y que controla una significativa proporción de la propiedad de los recursos productivos de un país.” (pág. 7). Estos autores hacen referencia al origen de las élites, citando a Pareto, como aquel grupo privilegiado que se entiende como tal gracias a su esfuerzo e innovación atribuyendo en un principio los beneficios otorgados a un sistema meritocrático. De igual manera, exponen la existencia de sub-élite como la militar y política que dependen de las élites financieras siendo las últimas aquellas que poseen el patrimonio productivo, catalogándose así, como aquella que es dueña de los recursos a través de los cuales las demás élites logran parcialmente su financiamiento debido en parte a su acceso privilegiado a recursos financieros. A su vez, resaltan que, con el paso del tiempo, estos grupos privilegiados han hecho parte del proceso de profundización de la desigualdad.

El concepto de élite también hace referencia a una minoría superior que posee estructura y organización, destinada a liderar a las masas. La teoría de las élites tiene inmerso el concepto de circulación, propuesto por Pareto, en donde estas élites se encuentran en constante cambio y pueden en algunos casos tender a cooptar nuevos elementos de la clase gobernada, de igual manera este cambio puede darse por la lucha por el poder entre élites, como es el caso entre líderes nuevos y viejos. También implica el concepto de clase política de Mosca, en donde se pretende dar una base moral y legal, destacando la falsa ilusión del sufragio universal

donde se pretende hacer creer que es la mayoría quien elige a sus representantes y no que son sus representantes quienes hacen lo posible por ser elegidos. De igual manera, Michels destaca de la teoría de las élites, la ley de hierro de la oligarquía en donde a pesar de estar inmersos en una democracia, las élites pueden propender llegar al poder y querer mantenerse; al igual que destaca el papel de la prensa como medio para la conquista, preservación y consolidación del poder, por lo que de igual manera las masas tienen un papel relevante en cuanto se hace necesario su apoyo a las élites (Bolívar Meza, 2002).

3.2. Las Élites en Colombia

La financiarización en Colombia tuvo como consecuencia la consolidación de una élite económica que hizo su fortuna a partir del oligopolio de entidades financieras. Esto les permitió tener el capital suficiente para convertirse en los principales acreedores de deuda pública. Esta relación de deudor-acreedor, donde el Estado es el primer actor, es la que hace que se lleven a cabo prácticas gubernamentales que van en contra de los deberes de los Gobiernos en países en vías de desarrollo, como lo es la *captura de la democracia* propuesta por Cañate Alonso (2016) quien expone que:

“La extrema concentración de la riqueza va de la mano de la extrema concentración del poder, que pervierte las instituciones y los procesos políticos poniéndolos al servicio de las élites y no de la ciudadanía, dando lugar a desequilibrios en el ejercicio de los derechos y en la representación política dentro de los sistemas democráticos.

Cuando hablamos del secuestro de la democracia nos referimos a un proceso en el cual una élite política o económica coopta las instituciones democráticas para inducir la generación de políticas disfuncionales que le permitan mantener su posición privilegiada en la sociedad. Este secuestro supone la perpetua acumulación de riqueza, ingresos y poder en manos de las élites y la utilización del Estado para el beneficio de unos pocos.” (pág. 12).

Es por esto por lo que se considera que quienes presentan determinado poder sobre la regulación y las instituciones son o están ligados a aquellos en los que recae una mayor concentración de ingresos. A su vez, estos actores se ven relacionados con determinados sectores económicos.

De acuerdo con lo planteado por Guevara (2015), la consolidación de la élite económica financiera se dio a finales de la década de 1990, cuando el grupo AVAL, de Luis Carlos Sarmiento Angulo, poseía tres de los bancos más importantes del país y el fondo de pensiones Porvenir, que en el año 2015 era uno de los más grandes. Por otro lado, el Grupo Empresarial Antioqueño, se perfilaba también como una élite económica que

basaba su riqueza en el ejercicio de la actividad financiera, pues poseía, para 1998, los bancos Bancolombia y CONAVI, así como la aseguradora Suramericana. Asimismo, señala este autor que:

“Estos empoderamientos de la élite del país dentro del sector financiero se dieron de la mano de fusiones, adquisiciones y privatizaciones. Entre las fusiones que más se pueden resaltar en la década de los noventa están la del Banco de Colombia y el BIC (Banco Industrial Colombiano) en 1998, la fusión del Banco de Bogotá y el Banco del Comercio en el mismo año. Por otra parte es importante destacar las fusiones de Bancos con sus CAV (Corporaciones de Ahorro y Vivienda) y la conformación de Megabanco a partir de la fusión de bancos cooperativos en 1999”. (pág. 92).

En efecto, la consolidación de las élites económicas colombianas hizo que los niveles de concentración de la riqueza fueran tales que, de acuerdo con Oxfam, “Sólo el 1% de los colombianos más ricos concentra el 20% de los ingresos en el país, siendo este el valor más alto dentro de la base de The World Top Income Database” (OXFAM, 2016b, pág. 39). Esto hace de Colombia uno de los países de América Latina con mayor desigualdad del ingreso, y dicha desigualdad responde a heterogeneidades espaciales y de diferenciación en el nivel del ingreso (Sánchez-Torres, 2017).

Sin embargo, la consolidación de la élite económica nacional no estuvo de ningún modo exenta de conflictos, ya que se dio un distanciamiento de la élite económica y la élite política. Esto condujo a una fragmentación del Estado a finales del pasado milenio. Dicha dinámica se evidenció a través de la utilización de diferentes instancias públicas, ya que la élite política actuaba a través del Congreso y otras instituciones poco técnicas, mientras la élite económica lo hacía a través de entidades gubernamentales, que buscaban la eficiencia económica a través de instrumentos teóricos más sofisticados, tales como el Ministerio de Hacienda, el Departamento de Planeación Nacional y el Banco de la República (Orjuela, 1998). Como se verá más adelante, este enfrentamiento decantó en la consolidación de la élite económica, ya que las últimas reformas al sistema tributario se han presentado con un alto componente técnico con el fin promover el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad en el ingreso; sin embargo, la realidad es que cada reforma tributaria ha favorecido a grupos económicos y poco hacen en pro de mejorar la desigualdad.

Esto último es un aspecto relevante dentro del estudio del proceso de financiarización colombiano, ya que según Alvaredo & Londoño Velez (2014) la medición de la inequidad en la distribución del ingreso se encuentra sesgada y el mejoramiento del coeficiente de Gini, calculado con datos de recaudo, no es tan acelerado como cuando este se calcula a partir de encuestas, que es la metodología que generalmente se utiliza. Por lo cual, se puede inferir que las políticas fiscales en Colombia, como en los países financiarizados, se enfocan en el mejoramiento de los rendimientos financieros y no en el mejoramiento de la distribución. Según las

estimaciones de los autores, basadas en las declaraciones de renta, el 1% más rico de los ciudadanos colombianos concentraba el 22,1% de la riqueza nacional para el año 2010. También afirman que:

“El ingreso de la mitad inferior del 1% más alto (1-0,5%) se descompone en salarios (45,1%), ingresos por cuenta propia (17,0%), arrendamientos y rentas de capital (30,3%), beneficios (5,5%) e ingresos irregulares (2,1%). (...), la composición del ingreso varía sustancialmente con el ingreso. La participación de los salarios cae a medida que se sube en la escala de ingresos, y solo representa el 1,2% del ingreso del 0,001% más alto. (...)

Mientras que los individuos de altos salarios se han unido a los propietarios de capital en la cúspide de la jerarquía del ingreso en Estados Unidos y otros países anglosajones, Colombia sigue siendo una sociedad más tradicional en la que la cima de la distribución está mayoritariamente formada por los dueños del capital” (Alvaredo & Londoño Velez, 2014, pág 167).

En otras palabras, los ciudadanos más ricos del país son dueños de capital y sus inversiones están diversificadas mayormente en el sector financiero, pues poseen entidades de captación que crean riqueza a partir de la especulación, tanto de acciones como de deuda pública. Es así como este grupo, a través de bancos, aseguradoras y administradoras de fondos pensionales, se ha convertido en el principal acreedor del Estado en los últimos años. Esta dinámica de captar recursos de los ahorros de la población y especular con ellos se dio durante la consolidación de la financiarización colombiana y es un aspecto relevante para tomar decisiones de política económica, enfocada en la estabilidad monetaria y la disciplina fiscal que favorecen los intereses de los principales actores del mercado financiero, es decir, la élite económica colombiana. (Guevara, 2015).

En este sentido, de acuerdo con la lista Forbes³, para 2019 los tres multimillonarios más ricos de Colombia en la lista son: Luis Carlos Sarmiento Angulo (puesto 129 de la lista), Jaime Gilinski Bacal (posición 597) y Carlos Ardila Lülle (puesto 838) que, además de encontrarse en el ranking de los más ricos, están a la cabeza de los grupos económicos más destacados del país. Teniendo en cuenta esto, enseguida se listan los grupos económicos colombianos más representativos junto con algunas de las empresas que los conforman:

- Organización Ardila Lülle (OAL): cuenta con compañías en sectores como comunicación, bebidas, agroindustria, automotriz, deportes y RSE. Dentro de sus empresas están: RCN Televisión y Radio,

³ La Revista Forbes es una revista especializada en negocios y finanzas, anualmente publica su lista de las personas más ricas del mundo. Para el año 2019 el número de multimillonarios que conformaron la lista fue de 2.153, disminuyendo con respecto al año anterior.

Mundo Fox, NTN24 Noticias, WIN Sports, Postobón, Heineken, Projugos, los Ingenios azucareros Incauca S.A., Providencia S.A., y Comercializadora de azúcares Sucroal, Distribuidora de Vehículos Los Coches, Los Autos, Aress corredores de Seguros S.A. Además, tiene presencia en eventos relacionados con la Responsabilidad Social Empresarial como el Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias FICCI, Festival Internacional de Música de Cartagena, Hay Festival, FIDES entre otros.

- Grupo Santo Domingo: cuenta con empresas en los sectores de comunicación, industrial y servicios. Dentro de su portafolio se encuentran Caracol Televisión, Caracol Internacional, El Espectador, Revista Cromos, Blu Radio, Holding Valórem, Cine Colombia, Holding Bevco, Bavaria ahora fusionada a SAB Miller, Tiendas D1, Ensambladora de Renault y Toyota, inmobiliaria Terranum, Colseguros, Corpbanca, Avianca y la Fundación Santo Domingo.
- Grupo Luis Carlos Sarmiento Angulo: los sectores en los que tiene presencia son el agroindustrial, energía, infraestructura, hotelería, minería e industria, financiero, inmobiliario, y medios de comunicación. Las empresas que lo conforman son el Grupo Aval (Banco de Bogotá, Banco de Occidente, Banco Popular, AV Villas), Fondo de Pensiones y Cesantías Porvenir, Leasing Porvenir, Valores Bogotá, Titularizadora Colombiana, Corporación Financiera Colombiana, Bolsa de Valores de Colombia, Corporación Publicitaria de Colombia, Fidubogotá, Casa Editorial El Tiempo, Portafolio, ADN, City TV, Revista Carrusel, Gas Natural S.A., Empresa de Energías de Bogotá entre otras.
- Sindicato Antioqueño o Grupo Empresarial Antioqueño: este grupo se encuentra conformado por tres grandes marcas que son el Grupo Sura, Nutresa y Argos. A este grupo pertenecen compañías como Bancolombia, Inversiones Argos, Compañía Nacional de Chocolates, Grupo Sura, Protección, Inveralimenticias Noel, Industria de Alimentos Zenú, La Bastilla, El Corral, Fabricato, Colcafé, Acerías Paz del Río, el Grupo Nutresa, HV Televisión, Celsia.
- Grupo Gilinski: antiguo dueño de Bancolombia, comprende entidades como Banco GNB Sudameris, Servibanca, Servivalores, roductos Yupi SAS, Plásticos Rimax, BonBril, Editorial Semana y Dinero.

Así, de la mano de la gran riqueza que tienen concentrada los tres multimillonarios mencionados, también se puede inferir la influencia que pueden representar en varios de los sectores económicos de la economía colombiana como construcción, sector bancario, servicios, medios de comunicación, agroindustrial e industrial.

3.3. Influencia de las élites en las reformas tributarias 2012-2018

Como se mencionó, la financiarización del sector público en Colombia, durante el periodo 2012 - 2018 se manifestó, entre otras, por medio de deuda pública, que creció constantemente a través de todo el periodo. Las implicaciones de este fenómeno se evidencian principalmente en políticas fiscales procíclicas y reformas

tributarias regresivas que favorecen a unos pocos ciudadanos y que se traducen en inequidad y en crisis económicas profundas. Algunas de las políticas fiscales implementadas en Colombia durante los años mencionados tuvieron como propósito controlar la inflación y el gasto social, y privilegiar el servicio de la deuda, característicos de Estados financierizados. En este apartado se observará como las élites tienen presencia e influencia en la formulación de reformas, influencia que no se da de manera directa sino a través de mecanismos como la figura de Lobby, y el distanciamiento de estas reformas con los principios de tributación.

3.3.1. Cabildeo o Lobby en las Reformas Tributarias

Un elemento de gran relevancia en cada una de las reformas es el lobby realizado en cada uno de sus proyectos. Angulo (2015) expone que a pesar de que el lobby se encuentre reglamentado en algunos países como es el caso de Estados Unidos y el Reino Unido, en Colombia a pesar de ser reconocida por la Constitución Política, esta práctica no está reglamentada. De momento, se cuenta con el Registro Público de Cabilderos de la Cámara de Representantes para la actuación en grupos de interés en trámites de las iniciativas legislativas creado con la Resolución MD-2348 del 16 de agosto de 2011. Dentro de los cabilderos registrados para el período 2010 a 2018 se encuentran:

- Cabilderos internos, que representan directamente a una institución, relacionados con la Federación Colombiana de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Financieras – FECOLFIN; Asobancaria; la Asociación Nacional de Empresarios – ANDI; la Cámara Colombiana de la Construcción – CAMACOL; la Federación Colombiana de Compañías de Leasing – FEDELEASING, la Federación Colombiana de Ganaderos – FEDEGAN, la Federación de Aseguradores Colombianos – FASECOLDA; Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO; y la Asociación Colombiana de Generadores de Energía – ACOGEN.
- Cabilderos externos, que representan a clientes, como Legislando Abogados⁴; CBA Group SAS; Leal Consulting & CIA SAS; Salazar Leontes SAS; Urdaneta, Vélez, Pearl & Abdallah Abogados⁵, Econcept⁶ y Valure – AP&DG.

⁴ Al consultar la página web de esta firma dentro de su oferta de servicio se encuentra el Lobbying, definiéndolo como: “el conjunto de técnicas y estrategias para relacionarse con los poderes del estado con la finalidad de conseguir que las decisiones de estos sean acordes con los intereses empresariales” (Legislando Abogados, 2020)

⁵ En la página de la firma exponen su experiencia en asuntos públicos tales como: asesoramiento y representación de clientes en trámites de reformas tributarias desde el año 2002, en regulaciones de los sectores energético, pensional y financiero, entre otros (Urdaneta, Vélez, Pearl & Abdallah Abogados, 2020). Así, ha sido representante de Asobancaria, Grupo Aval, Asofondos entre otros.

⁶ Econcept presta servicios relacionados con la coyuntura macroeconómica y política, consultoría económica, peritazgo en litigios y presentaciones. Dentro de los clientes de la firma pueden destacarse Bavaria, Scotiabank, Coca Cola, Colpatria, Itau, JP Morgan, Banco Itau BBA, Bank of America – Merrill Lynch, Citigroup, Standard & Poors y el World Bank.

Estos cabilderos representan los intereses de sectores como la construcción, financieros, de servicios, ganaderos, construcción e industria, y cabe anotar que los grupos económicos tienen presencia en dichos sectores.

Angulo (2015), hace énfasis en lo multifacético de esta práctica, que de primera mano se ve directamente relacionada con la conformación de grupos de interés. Resalta que tiene su alcance técnico para exponer de forma persuasiva los argumentos necesarios acordes a las posiciones defendidas. La identifica como una estrategia de influencia en la toma de decisiones para garantizar el statu quo de los actores que cuentan con poder económico, como una actividad de alianzas que busca conciliar posiciones y también como una estrategia de comunicación y relaciones públicas al incentivar la generación de opinión a través de los medios. A su vez plantea que la existencia de lobby da indicios de la existencia de grupos de poder, aquellos que no ejercen una participación directa en la política pero que a pesar de ello ejercen influencia porque “1) Hacen contribuciones económicas a las campañas políticas; 2) Otorgan créditos especiales a los candidatos políticos; 3) Representan importantes segmentos productivos de la sociedad que dinamizan la economía del país” (Angulo Cardona, 2015, págs. 39-40).

En relación con lo anterior, Angulo (2015) destaca tres actores dentro de lo que denomina lobby gremial que son la banca, los comerciantes y los empresarios. En el lobby político están los partidos políticos, congresistas y funcionarios públicos. Esto hace que en cada trámite de las reformas tributarias haya enfrentamiento de individuos para defender sus intereses particulares, y no haya un consenso pleno acerca de cómo se debe llevar a cabo estas transformaciones a pesar de que la Constitución plantea unos principios específicos que deben seguirse en el momento de tomar decisiones impositivas. Al respecto, señala Castañeda Rodríguez (2013) que las reformas que se han implementado en Colombia desde hace muchos años responden a dos elementos de gran interés económico: las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) que acorde al trabajo de Angulo (2015) podría tomarse como un lobista; y la deuda pública, considerada como uno de los factores más relevantes en temas de financiarización para países en desarrollo (Guevara, 2015).

En primer lugar, las recomendaciones del FMI, señala el autor, no han incrementado el bienestar general pero sí favorecen el flujo y las ganancias de capital. Así mismo, tratan de incentivar las exportaciones con beneficios tributarios y reducir la absorción doméstica, lo que favorece la entrada de divisas, garantizando el servicio a la deuda. En cuanto a la deuda pública, Castañeda Rodríguez (2013) dice que:

(...) la negociación de deuda pública en los mercados financieros hoy también determina las políticas tributarias que se pueden adoptar, pues la percepción de los inversionistas sobre la capacidad de pago lleva a que el riesgo país sea un indicador decisivo para otorgar recursos financieros. Moody's,

Standard and Poor's y J.P. Morgan indican qué políticas económicas son bien o mal vistas para reducir ese riesgo, y sus calificaciones afectan la disposición de los inversionistas a mantener deuda pública (...) y el precio requerido.” (pág. 272).

En la tabla 1 se muestra las fechas en que las tres agencias mencionadas modificaron la calificación riesgo país para Colombia. Allí se puede ver que de los tres años en que una o más calificadoras de riesgo bajó la calificación para Colombia, en dos de ellos se impulsó una reforma tributaria; la otra ocasión fue en diciembre de 2017, cuya consecuencia fue la reforma de 2018. El país debía generar un cambio en la legislación para poder tener una mejor salud fiscal y así no bajar su calificación. El director de Estudios Económicos de casa de Bolsa en 2017, dejó claro de manera abierta que se requería con urgencia una reforma tributaria estructural para equilibrar los ingresos de la nación argumentando que con la reforma del año 2016 no se logró un cambio sustancial; a su vez resaltó la importancia de cumplir con la regla fiscal para que la deuda colombiana siguiera considerándose como atractiva para los inversionistas (El Tiempo, 2017). De la misma forma, el exministro de hacienda Mauricio Cárdenas afirmó que de no haber sido por la reforma tributaria realizada en diciembre de 2016 el país habría perdido su grado de inversión (El Tiempo, 2017). Esto evidencia que, efectivamente, la calificación de estas agencias es un elemento que tiene mucho peso en el momento de reformar el Estatuto Tributario Nacional y que estas agencias también pueden ser vistas como cabilderos o lobistas.

Tabla 2: Relación calificación riesgo país y reformas tributarias.

Agencia	Calificación	Fecha	Grado	Variación	Reforma año
Moody's	Baa3(estable)	31-may-11	Inversión	-	No
Moody's	Baa3(positivo)	8-jul-13	Inversión	Subió	No
Moody's	Baa2(estable)	28-jul-14	Inversión	Subió	Sí
Moody's	Baa2(negativa)	22-feb-18	Inversión	Bajó	Sí
S & p	BBB-(estable)	16-mar-11	Inversión	-	No
S & p	BBB-(positiva)	15-ago-12	Inversión	Subió	Sí
S & p	BBB(estable)	24-abr-13	Inversión	Subió	No
S & p	BBB(negativa)	16-feb-16	Inversión	Bajó	Sí
S & p	BBB-(estable)	11-dic-17	Inversión	Bajó	No
Fitch Ratings	BBB-(estable)	22-jun-11	Inversión	-	No
Fitch Ratings	BBB-(positiva)	6-mar-13	Inversión	Subió	No
Fitch Ratings	BBB(estable)	10-dic-13	Inversión	Subió	No
Fitch Ratings	BBB(negativa)	22-jul-16	Inversión	Bajó	Sí
Fitch Ratings	BBB(estable)	10-mar-17	Inversión	Subió	No

Fuente: Elaboración propia basado en Contraloría General de la República (2019)

Cabe resaltar, como lo expone Angulo (2015), el perfil con el que deben contar los cabilderos para que se consideren como actores relevantes dentro del proceso de cabildeo. Debe haber ejercido como funcionario del

sector público y tener enlaces con el Congreso, ser mediador y tener aptitudes personales, deben tener una buena reputación y ser fuente confiable de información. Uno de los casos más representativos de cabildeo es el abogado tributarista Santiago Pardo, denominado como el tributarista del poder en un artículo de La Silla Vacía (Huertas, 2020); y acorde con el perfil de lobista el punto con más prioridad es aquel que trae a colación las puertas giratorias.

Se denomina “puertas giratorias” al movimiento que se da, ya sea desde el sector privado al público o viceversa, en lo que respecta a altos cargos, este fenómeno “constituye una muestra más de lo difusa que es la línea que separa el poder político y el poder económico” (Garay, 2013, pág. 1). Pardo fue subdirector y director de la DIAN para luego constituir su propia firma de derecho tributario para asesorar grandes empresas nacionales e internacionales. “Entre las más de 300 empresas nacionales e internacionales que asesora, están las más grandes del país como las del Grupo Empresarial Antioqueño, el Grupo Corona, el Grupo Aval y Bavaria” (Huertas, 2020, pág. 1). Pardo a su vez hace parte de la junta del partido Cambio Radical desde hace más de 12 años, y fue uno de los miembros que compuso la comisión de expertos para definir la Ley de financiamiento.

“Además de él, integraron la comisión el hoy director de la DIAN, que en ese entonces trabajaba en Brigard & Urrutia (considerada como una de las firmas más importantes de abogados del país y líder en fusiones y adquisiciones en 2020), José Andrés Romero; el presidente de la Bolsa de Valores de Colombia, Juan Pablo Córdoba; como cuota de la Andi, su directora de impuestos María Mercedes Vélez y el tributarista privado Juan Pablo Godoy” (Huertas, 2020, pág. 1)

Otros casos representativos de estas puertas giratorias son los economistas Juan Carlos Echeverry, socio fundador de la firma Econcept; y Mauricio Santamaría, quien se desempeña como consultor en la misma firma. Antes de que Echeverry fundara su firma ocupó cargos de gran relevancia como la presidencia de la junta directiva del Banco de la República y Ecopetrol, fue Ministro de Hacienda y Crédito Público en el período 2010 a 2012 bajo el mandato de Juan Manuel Santos y director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 2015. Por su parte Santamaría fue nombrado Ministro de la Protección Social en 2010 y en 2012 ocupó la dirección del Departamento Nacional de Planeación. Es así como, además de contar con las aptitudes necesarias, los cabilderos también cuentan con los enlaces necesarios para ejercer un buen proceso de lobby.

Huertas (2020) en su artículo expone que, en el caso de Pardo, defiende tanto los intereses del sector financiero como los del sector productivo, y que esta defensa queda plasmada en las reformas tributarias a través de los artículos propuestos. Es así como Pardo, para la reforma de 2019, llevó propuestas encaminadas a mejorar la competitividad de los empresarios nacionales y extranjeros dentro de las que se encuentran igualar el impuesto a los dividendos entre extranjeros y nacionales, crear una nueva normalización tributaria, quitar el

efecto de la renta presuntiva para 2021, hacer el 100% del impuesto de ICA como deducible. Para las reformas tributarias de 2012, 2014 y 2016 emitidas en el gobierno Santos fue un opositor, resaltando que las reformas no podrían ser consideradas como equitativas, generando de la mano con figuras públicas como German Vargas Lleras (Ex vicepresidente de Colombia) y Álvaro Uribe (Expresidente y actual Senador de la República) una estrategia comunicacional y de formación de opinión pública, haciendo que dichas reformas perdieran apoyo y resultaran modificadas.

En este mismo sentido, la CEPRID (2010) expone que para el caso de la Organización Ardila Lülle es reconocida la financiación de su parte a las dos campañas del presidente Uribe. A su vez, es uno de los mayores productores de etanol, combustible que está exento de IVA y de sobretasa a la gasolina. Por su parte, el Grupo Santo Domingo no se ha involucrado directamente en cuestiones de política pero ha financiado campañas políticas como la campaña a la reelección del expresidente Santos a través de Bavaria y Valorem por medio de los partidos políticos (La Silla Vacía, 2019), buscando favorecimiento en cuanto a la determinación de exenciones y deducciones para las compañías cerveceras, sin dejar de lado que las donaciones a los partidos políticos, movimientos y campañas es tomado como un beneficio en renta bajo la figura de ingreso no constitutivo. En lo que respecta al Grupo Empresarial Antioqueño, ha ejercido influencia en el caso de la determinación de estrategias de las agremiaciones empresariales como la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO).

Lo anterior lleva a pensar en una “mano invisible” que comienza a hacerse visible al ver las conexiones que hay detrás de la formulación de las reformas, reformas que, sin lugar a duda, requieren del aval de aquellos con poder económico y político para poder salir adelante en los debates legislativos.

3.3.2. Reformas tributarias en Colombia en el período 2012 -2018

La Constitución Política de Colombia establece en el numeral 9 del artículo 95 que todos los ciudadanos de Colombia deben “Contribuir [Sic] al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”(Colombia, 1991). Por lo cual, el pago de impuestos es de carácter obligatorio y universal para todos los miembros de la nación. Según los numerales 11 y 12 de su artículo 150, dentro de las funciones de las leyes que emite el Congreso de la República están las de “Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.” y “Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”. (Colombia, 1991). No obstante, no es el Congreso el único ente habilitado para fijar contribuciones tributarias y parafiscales, pues las asambleas departamentales y los concejos, tanto distritales como municipales, pueden hacerlo. Al respecto, es importante

resaltar que sin importar el ente gubernamental que defina la tributación, esta debe seguir los principios de equidad, eficiencia, progresividad y no retroactividad consignados en el artículo 363 de la Constitución Política.

Si bien allí se establecen estos principios para la tributación colombiana, no se especifica a qué se refiere cada uno de ellos, sin embargo, estos fueron definidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-419 de 1995, en la que se señala que:

“(…) un sistema tributario observará el principio de equidad horizontal cuando las personas con un mismo nivel de bienestar, antes de impuestos, son tratadas de idéntica manera por el sistema tributario y quedan con igual nivel de bienestar después de pagar sus contribuciones. En este caso se habla de tributos proporcionales. Por el contrario, los sistemas que respetan el principio de equidad vertical, llamados también progresivos, establecen pautas para dar un tratamiento diferencial a situaciones diferentes, de manera que a mayor bienestar mayor cuota de impuestos y viceversa.

(…) Del principio de equidad vertical se deduce el de progresividad que nuestra Constitución recoge en el artículo 363, el cual se apoya en la capacidad de pago del contribuyente y permite otorgar un tratamiento diferencial en relación con los contribuyentes de mayor renta, de manera que progresivamente terminan aportando más ingresos al Estado por la mayor tributación a que están obligados.

(…) El art. 393 alude de igual modo al principio de eficiencia, que en un primer sentido resulta ser un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como un principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo)” (Alviar & Rojas, 1985, pág. 9).

Por otro lado, si bien los impuestos son fijados con el objetivo de recaudar recursos para el funcionamiento del sector público, el gasto social y la provisión de servicios esenciales, en ocasiones los Estados pueden incurrir en gastos tributarios⁷ en forma de beneficios y exenciones para incentivar la compra de algunos bienes, desestimular la adquisición de otros, incrementar el empleo, incentivar la inversión, proteger el medio ambiente o apoyar a los sectores que más lo necesiten. (OXFAM; CEPAL, 2019). Es importante aclarar que los gastos tributarios no son siempre incentivos tributarios, ya que estos últimos, tienen como objetivo principal generar

⁷ La CEPAL identifica cuatro tipos de gastos tributarios, que son las exenciones, las deducciones, el crédito, la tasa reducida y el diferimiento, sin embargo, este trabajo se enfoca en los dos primeros, ya que son los que más llaman la atención, y por lo tanto los más debatidos y comentados, en el momento que se promueven proyectos de ley de reformas tributarias en el Congreso de la República.

un mayor recaudo futuro, pues buscan estimular el crecimiento económico a través de una mayor inversión, el fomento al empleo formal y el aprovechamiento de las externalidades positivas, mientras otros gastos tributarios tienen como objetivo el mejoramiento del bienestar social, así no se prevea un mayor recaudo futuro (OXFAM; CEPAL, 2019).

América Latina en los últimos años ha tenido una dicotomía en la implementación de la tributación, pues debe elegir entre promulgar impuestos que reduzcan la inequidad social o que incentiven el crecimiento económico. La evidencia muestra que se ha optado por elegir el segundo en detrimento de la primera, pues ha determinado imposición de fácil recaudo que resulta ser regresiva (Castañeda Rodríguez, 2013). Un ejemplo de ello es el IVA, impuesto muy discutido en el Congreso de la República de Colombia. Esto se convierte en un punto problemático cuando se identifica que impuestos como el mencionado, las exenciones y beneficios tributarios van en contra de los principios establecidos en la constitución y a su vez impiden generar el recaudo suficiente para garantizar el ejercicio pleno de derechos de toda la ciudadanía.

Sobre este, es importante resaltar que la determinación de la política impositiva en Colombia adquirió especial relevancia desde el año 1991, cuando por medio de la Constitución, se estableció que el país es un Estado Social de Derecho, lo que hizo que el Estado tuviese que buscar la manera de recaudar los recursos económicos requeridos para garantizar el ejercicio pleno de derechos de todos los ciudadanos dentro de su territorio y los impuestos se vieron como una fuente de ingresos para lograr tal objetivo. (López, Torres & Molina, 2011). La visión de que las responsabilidades sociales adquiridas por el Estado en la Constitución del 91 incrementaron su presión financiera con el objetivo de garantizar los nuevos derechos, es compartida por Bonilla et al. (2015), quienes conformaron la Comisión de Expertos de 2015 para evaluar las características de la reforma tributaria del 2016, y además agregan que:

“En la primera década de la Constitución una parte del aumento en gasto para financiar los nuevos derechos se tuvo que hacer con deuda, dado que los incrementos tributarios fueron insuficientes, pero la crisis de fin de siglo demostró que esto no era sostenible. Se hizo evidente que el Estado Social de Derecho que prescribe la Constitución no se sostenía con el nivel de ingresos tributarios existente. Las comparaciones sugieren que la carga tributaria en Colombia debería incrementarse en el largo plazo principalmente para financiar la garantía de educación, salud y pensiones. Este gasto público es el que contribuye en mayor medida a mejorar la distribución de ingresos en países donde hay cubrimiento universal de esos servicios básicos.” (pág. 25).

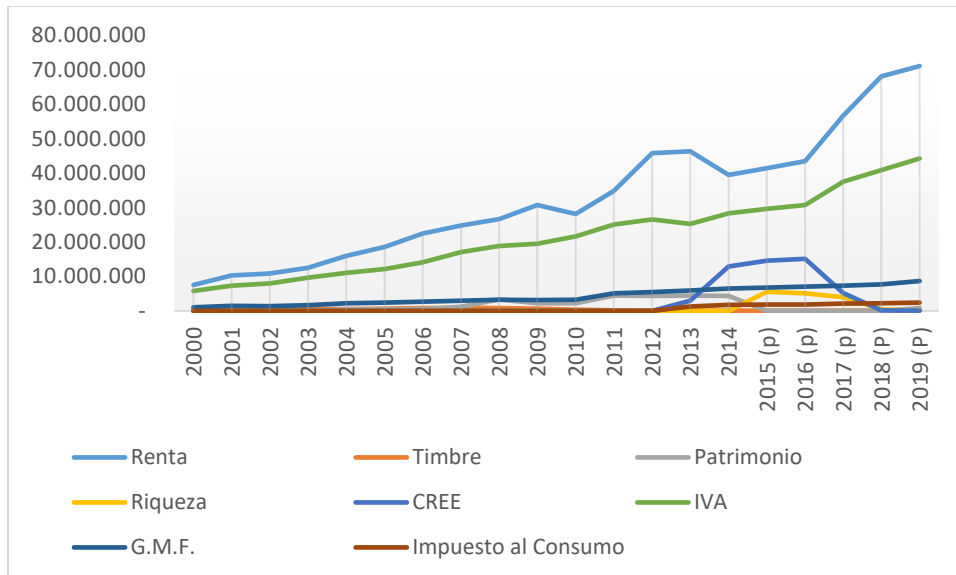
Por lo tanto, en las modificaciones en el sistema tributario del país se deben identificar las deficiencias en la imposición, tanto de personas como de empresas, con el fin de corregir posibles prácticas de recaudo que

atenten contra uno de los principios consignados en la Constitución, o simplemente apuntar a mejorar el desempeño del sistema en cuanto a equidad, eficiencia y/o progresividad. Frente a este punto señalan Perez et al. (2016):

“La idea central es, que debe haber planificación fiscal del estado a través de las reformas tributarias, con el objetivo de promover la formalización de empresas, ya que eso, generaría nuevos empleos, mayores ingresos y sería sostenible la política fiscal ante el gasto público, y se podría disminuir la deuda externa, la tasa de desempleo e inflación y prevenir crisis y déficits en los sectores productivos y del Estado.” (pág. 49).

Sin embargo, la historia de las reformas tributarias que se han dado en el país, evidencia que, en lugar de apuntar a una mejor estructura del sistema, estas se llevan a cabo para aliviar graves problemas fiscales y de tesorería de naturaleza coyuntural, perdiendo su intención de reinversión social y “(...) el sentimiento generalizado es que han mantenido y creado nuevos privilegios, mayor complejidad en el sistema, numerosas imprecisiones e inseguridad jurídica.” (Uribe, 2016, pág. 27). En este sentido, las reformas tributarias aprobadas en los años 2012 a 2018 tuvieron las mismas dinámicas que las de los años anteriores y respondieron a la coyuntura del momento.

Ilustración 17: Estadística de recaudo mensual por tipo de impuesto 2012 – 2020 (en millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DIAN.

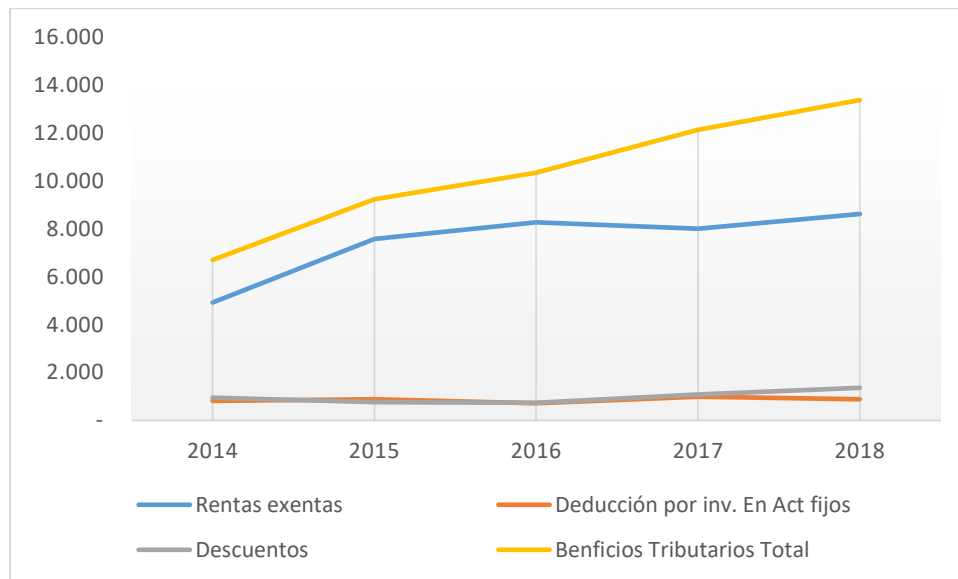
De acuerdo con la gráfica, impuestos indirectos como el IVA han tenido una tendencia de recaudo creciente, similar a la del impuesto de Renta. El punto para cuestionar es que impuestos como el IVA recaen sobre toda la población, afectando en mayor medida al ciudadano de a pie, mientras que impuestos como Riqueza y Patrimonio no logran el acogimiento necesario para poder mantenerse o impactar en el recaudo en parte gracias a ese lobby que impide con argumentos de competitividad tributaria permitir que estas imposiciones permanezcan. En relación con esto, Garay y Espitia (2019) luego de revisar el sistema tributario para estas dos últimas décadas, exponen que efectivamente la estructura tributaria colombiana otorga gran importancia en cuanto recaudo a los impuestos indirectos; a su vez, resaltan la generación de tratamientos desiguales sin justificación que da paso a tratamientos diferenciales y discriminatorios.

Una parte de los tratamientos desiguales a los que se refieren los autores hacen referencia a los beneficios tributarios, que se encuentran definidos como aquellos tratamientos diferenciales respecto al tratamiento general definido en un impuesto. Con corte a 2016, de acuerdo con el documento de Inventario de Beneficios Tributarios de la DIAN, de 253 beneficios vigentes a este año, para el impuesto de renta figuraban 168 beneficios, seguido del impuesto del IVA con 72 y el CREE con 26. Con respecto a esto, el Ministerio de Hacienda realiza una cuantificación en los Marcos Fiscales de Mediano Plazo del costo de fiscal⁸ de los beneficios relacionados con los impuestos de renta, CREE e IVA. Centrando la atención en el costo fiscal de los beneficios en el impuesto de Renta, donde la mayor parte se encuentra en rentas exentas, seguido de la deducción por inversión en activos fijos y descuentos, se encuentra que dichos beneficios presentan una tendencia creciente, como se observa en la ilustración 18, a excepción de la deducción por inversión en activos fijos que fue desmontado con la Ley 1430 de 2010 pero que mantiene su vigencia para el caso de las empresas que suscribieron contratos de estabilidad jurídica.

A su vez, de acuerdo con los datos reportados en estos Marcos Fiscales se observa que los subsectores que concentran una mayor proporción de beneficios son suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; transporte y almacenamiento; información y comunicaciones; construcción; comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas; industrias manufactureras; explotación de minas y canteras; administración pública y defensa; actividades inmobiliarias y por supuesto, las actividades financieras y de seguros y que en su mayoría la utilización de estos beneficios se concentra en el sector privado.

⁸ El costo fiscal hace referencia: “al ingreso que deja de percibir el Gobierno Nacional por concepto de la utilización de cualquiera de los beneficios tributarios contemplados” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2015, pág. 196)

Ilustración 18: Costo fiscal de Beneficios Tributarios en Renta 2014 a 2018 (en miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Marcos Fiscales de Mediano Plazo.

Adicional a los anteriores beneficios, otro rubro de interés son los denominados Ingresos no constitutivos de renta, que corresponden:

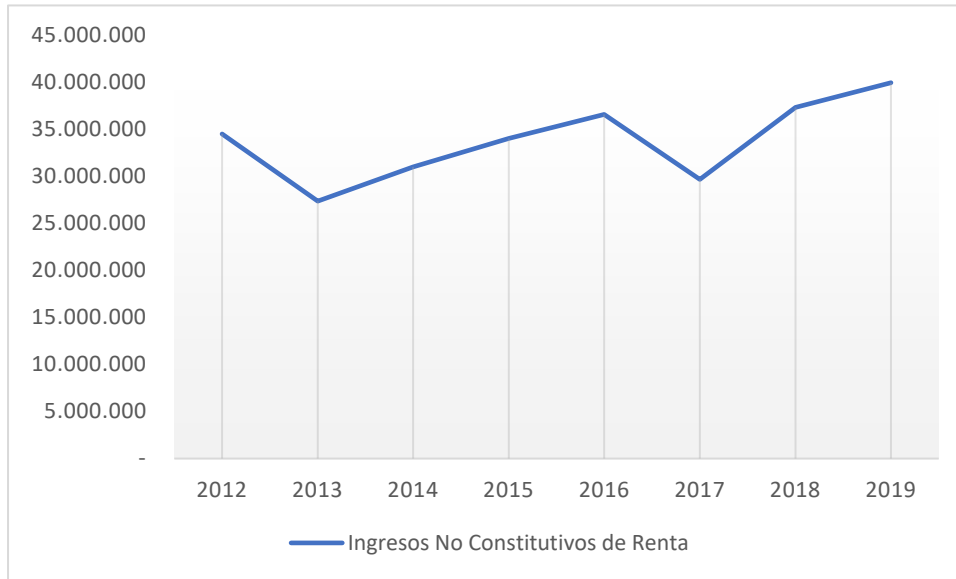
“a aquellos ingresos que no están sometidos al impuesto sobre la renta por expresa disposición legal. [...] La legislación colombiana contempla, entre otros ingresos, los siguientes como no constitutivos de renta: la prima en colocación de acciones o de cuotas sociales, las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en la Bolsa de Valores colombiana, el componente inflacionario de rendimientos financieros, las recompensas, la utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación, los gananciales, las indemnizaciones, las donaciones para partidos, movimientos y campañas políticas [...]” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019, pág. 491)

Sin embargo, dentro del marco fiscal de mediano plazo estos ingresos no son considerados como un gasto tributario. De acuerdo con lo expuesto por Garay y Espitia (2019) este rubro es uno de los que causan diferencias entre la tarifa nominal y la tarifa efectiva pagada en el impuesto de renta y a su vez es uno de los motivos por los que se erosiona la base gravable. Los autores también sugieren que este rubro debe ser sujeto de revisión para aumentar la eficiencia, equidad y progresividad impositiva.

Para los años gravables 2012 a 2019, dentro de las actividades económicas con mayores ingresos reportados como no constitutivos estuvieron las otras actividades relacionadas con el mercado de valores, extracción de petróleo crudo, transporte por tuberías, actividades de planes de seguridad social de afiliación obligatoria del

subsector de la administración pública y defensa, entre otras. En la siguiente ilustración se observa como este rubro, a pesar de presentar una disminución para los años 2013 y 2017, muestra una tendencia creciente y representa una cifra bastante considerable que ha oscilado entre los \$27 y \$39 billones de pesos para el período mencionado anteriormente.

Ilustración 19: Ingresos no Constitutivos de Renta (en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la DIAN.

Esta incapacidad del Estado por avanzar en la dirección que determina la Constitución de 1991 es explicada por la tesis expuesta por Castañeda Rodríguez (2013), según la cual las reformas tramitadas obedecen a intereses particulares de ciudadanos influyentes en el poder legislativo y el poder ejecutivo del país. Para este autor algunos elementos son relevantes para el análisis del fenómeno mencionado; en primer lugar, los impuestos tienen impacto en toda la sociedad y muchos agentes participan en su aprobación cuidando sus intereses particulares; otro aspecto es que si la tributación se entiende como un fondo común, los agentes buscarán aportar menos y aprovechar más; en tercer lugar, la experiencia y capacidad de la administración tributaria resulta fundamental; y por último, la política tributaria tiene gran incertidumbre y altos costos que generalmente dependen de su trayectoria.

Por último, argumenta que en las reformas al sistema tributario se han identificado factores de riesgo, que le quitan legitimidad a las reformas implementadas en el país, como lo son los vacíos en los procedimientos, conflictos de intereses no reportados y debilidad técnica. Por otra parte, las financiaciones a campañas para la elección de cargos públicos y las reuniones no documentadas entre grupos económicos colombianos con

altos funcionarios restan transparencia al proceso. Además, la falta de evaluación de la pertinencia y resultados de las reformas aumentan la percepción ciudadana de que estas reformas son diseñadas e implementadas para favorecer a élites de ciudadanos. Esta percepción puede arraigarse aún más en el imaginario colectivo, máxime si se analiza el problema de inequidad en el interior del país y las dificultades que se han evidenciado por parte del Estado en mejorar este fenómeno a través de la tributación y las reformas que se le hacen.

Así pues, en los siguientes apartados se puede ver que las reformas tributarias implementadas en el periodo de tiempo analizado no mejoraron significativamente la eficiencia, la equidad y la progresividad del sistema tributario en Colombia.

a) Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012

Según Concha Llorente et al. (2017) los objetivos en la exposición de motivos de esta ley fueron la promoción de la equidad y la neutralidad junto con la mejora en la competitividad y la generación de empleo. Los ejes centrales de esta Ley fueron la eliminación de los cobros parafiscales sobre la nómina, destinados al SENA y al ICBF; y por otro lado la creación del Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE. El Gobierno Nacional esperaba que la eliminación de 13,5 puntos porcentuales sobre los impuestos de la nómina ayudaría a la creación de entre 400.000 y un millón de empleos formales en un periodo de dos años, mejorando así la distribución del ingreso. En esta reforma también se crean el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN) y el Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAN), sistemas para la determinación del tributo de renta de personas naturales (Farné & Rodríguez, 2014).

Según Uribe (2016) la reforma tributaria del 2012 no tuvo los efectos esperados ya que la eliminación de los parafiscales y la creación del CREE no mejoraron los ingresos de la mayor parte de las empresas en Colombia. Esta ley solo podía mejorar la situación de las grandes sociedades que tuviesen un gran número de empleados, siendo así una reforma poco progresiva con las personas jurídicas, pues solamente las más grandes podían tener algún beneficio tributario que mejorara sus utilidades y les permitiera generar más empleos formales, algo que tampoco sucedió en la magnitud que se esperaba. En efecto, después de la reforma sí se pudo evidenciar una mejoría en la formalización laboral, sin embargo señala Osorio-Copete (2016) que:

"Es importante analizar el impacto de esta reforma en el mercado laboral colombiano teniendo en cuenta el contexto macroeconómico en el que se realizó, caracterizado por un crecimiento económico positivo, con niveles históricamente altos de inversión extranjera directa y con un aumento importante del tamaño del Estado. Además, si bien se ha observado una reducción en la tasa de informalidad de las 13 principales ciudades, este comportamiento fue acompañado de un aumento de la tasa de

informalidad en los primeros trimestres después del anuncio (abril de 2012) y antes de la implementación de la reforma tributaria (diciembre de 2012).” (pág. 127).

Todo lo anterior nos muestra que la reforma tributaria presentada en el 2012 complejizó el sistema de recaudo colombiano y benefició únicamente a las grandes empresas con un gran número de empleados. Más aún, el impacto en la variable de la formalidad laboral es atribuible a un buen contexto económico y a la alta tasa de trabajo informal que generó el anuncio de dicha reforma en el año 2012.

b) Ley 1739 de 2014

Los objetivos expresados en la exposición de motivos de esta reforma fueron el incremento del recaudo para el equilibrio fiscal, la competitividad y la generación de empleo (Concha Llorente et al., 2017). Los principales apartes de esa Ley son que: i) mantuvo el GMF en un 4 por mil hasta el año 2018 y se empezaría con su desmonte en el año 2019; ii) se aprobó la sobretasa sobre el CREE del 9%, hasta el año 2018; iii) se fijó como meta un recaudo de 53 billones de pesos; y iv) se aprobó el impuesto sobre la riqueza (Dueñas Espinosa et al., 2019). Sobre este último se escribió que:

“Dicho Proyecto de Ley introduce un nuevo impuesto al patrimonio bajo el ropaje de impuesto sobre la riqueza. La principal diferencia entre ambos se da en su estructura de tarifas. En el diseño actual las tasas son diferenciadas y planas por rango de patrimonio, es decir, a mayor nivel de patrimonio, las empresas deben pagar una tarifa mayor para todo el patrimonio. Con el impuesto a la riqueza, las tarifas se vuelven marginales por rango de patrimonio, por lo que se aplican tarifas escalonadas marginales.” (Gómez & Steiner, 2015, pág. 22).

Por otro lado, estos mismos autores señalan que esta reforma tributaria generó alarmas dentro de analistas económicos, pues podía generar una contracción de la inversión que agravaría la situación en la pérdida de los términos de intercambio consecuencia de la caída de los precios internacionales del petróleo y el carbón en el 2014. En efecto, en el 2015, la situación económica colombiana empeoró pues los precios de las materias primas continuaban en descenso, lo que hizo que el Gobierno Nacional conformara una comisión de expertos para elaborar una nueva reforma tributaria, que fuese estructural y que siguiera los principios de la tributación consignados en la Constitución Política de Colombia. Esta comisión de expertos presentó un informe al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Bonilla et al., 2015), en donde se destacan las siguientes observaciones que hicieron del sistema tributario nacional:

- En términos generales se encontró que el sistema impositivo nacional resultaba inequitativo horizontalmente, regresivo verticalmente; obstaculizaba el empleo formal, la competitividad empresarial y el crecimiento económico vía inversión en el sector real.
- Los impuestos directos, como el CREE y a la renta, resultaban excesivamente inequitativos horizontalmente y regresivos verticalmente, además de recaer en su mayoría sobre un reducido número de personas jurídicas, que por su tamaño o naturaleza no aplican a las numerosas exenciones y beneficios tributarios diseñados para el aprovechamiento de grandes empresas.
- Se señala que la extensa lista de bienes excluidos de IVA hacían que el costo fiscal fuera alto y generara inequidad, ya que favorecía a quienes consumían más y se dejaban de percibir recursos que podían ser utilizados para el gasto social y, así, cerrar brechas en el país; además de que “recauda poco, la tarifa es baja, su productividad es reducida, contiene múltiples beneficios y tratamientos especiales que generan inequidades entre actividades económicas y, al no permitir el descuento pleno sobre el IVA pagado en la adquisición de bienes de capital, grava la inversión y no contribuye a la eficiencia económica y la competitividad” (págs. 16 y 17).
- Por otra parte, la Comisión señala que, aunque el GMF tenía efectos negativos sobre la intermediación financiera, era un tributo de fácil recaudo que generaba ingresos importantes al fisco.

Este fue el diagnóstico que emitió la comisión de expertos en cuanto al sistema tributario en Colombia y fue el contexto bajo el cual se presentó el proyecto de Ley para la reforma tributaria de 2016. Como puede verse, ni la reforma tributaria de 2012 ni la de 2014 pudieron corregir los problemas de eficiencia, equidad y progresividad que históricamente había presentado el país en cuanto a la imposición fiscal, lo que se propuso corregir con la Ley 1819 de 2016.

c) Ley 1819 de 2016

En la exposición de motivos para presentar el proyecto de Ley se argumentó que la reforma tributaria perseguía los siguientes objetivos: i) Simplificación del sistema, ii) mejorar la equidad y la neutralidad en los impuestos, iii) promover la competitividad y la generación de empleo e incrementar el recaudo para el equilibrio fiscal (Concha Llorente et al., 2017). Sin embargo, todos los documentos consultados argumentan que esta reforma fue promulgada, como todas sus predecesoras, para aliviar el recaudo fiscal afectado por una coyuntura, como lo fue en ese momento la fuerte caída de los precios internacionales del petróleo, que hizo que el Estado dejara de percibir ingresos corrientes tanto por vía de la tributación como por vía de utilidades en las empresas de extracción de hidrocarburos en las que tenía participación.

El Gobierno Nacional de la época presentó la reforma tributaria del 2016 como estructural, integral y progresiva, no obstante, estos principios se presentaron como enunciados generales y no se precisó su alcance (González & Corredor, 2016), lo cual deja un vacío conceptual por el cual se dificulta evaluar los resultados que perseguía. Al respecto, algunos autores, que se refieren a continuación, evaluaron los efectos de esta reforma a la luz de los principios constitucionales de la tributación colombiana. En primer lugar, plantea Castañeda Rodríguez (2019) que los principales cambios que se implementaron en la reforma tributaria fueron:

- En el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas: la eliminación del CREE y el reconocimiento de las normas contables de las NIIF.
- Para el impuesto sobre la renta de las personas naturales: se eliminaron las metodologías de IMAS e IMAN, se estableció la separación de las fuentes de ingreso para el cálculo del pago tributario, se limitaron algunos beneficios tributarios, y se crearon el régimen para pequeños contribuyentes y el impuesto a los dividendos.
- En cuanto al IVA, se pasó de una tasa máxima del 16% a una del 19% y se incluyeron nuevos bienes gravados con este impuesto.
- Para el control de la evasión se le catalogó como un crimen y se hicieron cambios para acceder al régimen especial tributario.

Aunque se constituyó una Comisión de Expertos para que asesorara al Gobierno Nacional para el diseño de esta reforma, el diagnóstico de esta Comisión no fue exento de críticas. Según esto, en el informe presentado por la Comisión al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, si bien se reconocen profundos problemas en el sistema tributario, las recomendaciones que allí se hacen tienen un corto alcance y no atacan estructuralmente la problemática identificada (González & Corredor, 2016). A pesar de que la ley 1819 se presentó como una reforma tributaria estructural capaz de corregir los problemas de equidad, eficiencia y progresividad identificados por la Comisión de Expertos, muchos estudios consultados tienen fuertes críticas a esta reforma, pues tal como señala (Espitia, 2019):

“Las declaraciones de renta publicadas por DIAN para los años 2017 y 2018 muestran el impacto que tuvo la reforma tributaria de 2016 en las exenciones fiscales, además de impactar en muy poco las tarifas efectivas. La aprobación de una reforma que arroja este tipo de resultados no se puede denominar estructural, y si es el reflejo de una institucionalidad extractiva que favorece a las élites y mantiene vivo el conflicto social”. (pág. 1).

En efecto, la Ley 1819 no logró aumentar el recaudo en el monto esperado, debido a la contracción de la demanda agregada consecuencia de la desaceleración económica originada por la caída de los precios del

petróleo, que a su vez incide sobre la renta tanto de personas naturales como jurídicas y disminuye el recaudo fiscal (Nova, 2017). Por otro lado, tal como ya se mencionó, el aumento de los impuestos indirectos, como el IVA, resulta ser una medida regresiva, que, a pesar de ser un impuesto de fácil recaudo, recae, en proporción, mayormente sobre los ingresos de los más pobres. Tal como lo señala Serrano (2018) citando a Óscar Benavides: “no se están generando los efectos deseados y la economía crece más pero distribuye peor”.

La consecuencia de los discretos resultados de la reforma tributaria de 2016 fue la expedición de una nueva ley que modificó el estatuto tributario del país y que fue promulgada por el nuevo Gobierno Nacional posicionado en agosto de 2018, esta nueva reforma era inevitable, ya que de acuerdo con Castañeda Rodríguez (2019):

“En este sentido, se sugirió que [La Reforma de 2016] era estructural, integral y progresiva, aunque después de más de un año de promulgación es evidente que tal cosa es falsa y que, de hecho, el próximo gobierno, independientemente de su corriente ideológica o política, tendrá que promulgar otra reforma a corto plazo. No puede decirse, por tanto, que una reforma fiscal es estructural si no aborda los problemas asociados con gasto público, ni integral cuando descuida el problema de la debilidad subnacional en la tributación y claramente no es progresiva si el mayor recaudo se persigue a través del IVA y a gravar a la clase trabajadora en un mayor grado.” (pág. 73).

d) Ley 1943 de 2018

La llamada Ley de Financiamiento aprobada en diciembre de 2018 tuvo una vigencia de menos de un año, pues fue declarada inexecutable en su totalidad por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-481 del 16 de octubre de 2019, ya que el Congreso de la República no llevó a cabo el debido proceso para su debate y aprobación. En palabras de la Magistrada de la Corte Constitucional Gloria Díaz: “Se violó el principio democrático, en tanto no se dio una liberación racional de la ley, no se respetó el pluralismo ni los derechos de las minorías y no se garantizó el control ciudadano” (La Vanguardia, 2019), hecho que para organizaciones como la Cámara de Comercio Colombo Americana, la Asociación de Empresarios de Colombia ANDI y el Consejo Nacional Gremial, podría afectar la inversión extranjera.

Una vez más, esta reforma tributaria recibió fuertes críticas, ya que, según algunos analistas, iba en contra de los principios constitucionales de la tributación. Al respecto, Villabona (2018) calificó esta reforma como improvisada y argumenta que, al igual que sus predecesoras, esta reforma tributaria no combatía la concentración de la riqueza, sino que seguía permitiendo que se continuara acaparando recursos por unas pocas personas. Por otro lado, Libreros et al. (2019) afirman que las exenciones adicionales que se establecían

en esta reforma tributaria tanto a personas naturales como a personas jurídicas con más recursos en el país, hacían que esta nueva reforma fuese inviable. Ya que:

“Estas exenciones, sumadas a las que tienen los inversionistas rurales durante diez años y el hecho de entregar mayores descuentos tributarios a las zonas francas, que ya cuentan con un régimen de inversión excepcional, solo debilitan los ingresos del Estado e impactan en la realización de políticas públicas.”

Al ser tan reciente esta reforma, la literatura no presenta ninguna evaluación de los resultados y/o el impacto que tuvo en la economía o en el recaudo. Sin embargo, se puede evidenciar la búsqueda de bancarización a través de la normatividad emitida, para el caso de las declaraciones de impuestos en lo que respecta a topes de pagos en efectivo para deducciones permitidas, asociándole a este proceso características de rastreabilidad del gasto y una mejor asociación con el ingreso generado. Este es el caso del concepto 19439 del 27 de julio de 2018, introducido con la ley 1819 de 2016, que indica el tope de pagos acumulados por terceros durante el año gravable después del cual el exceso es desconocido fiscalmente como costo, deducción, pasivo o impuesto descontable.

Conclusiones

La financiarización del Estado colombiano ha sido un proceso que empezó en los años 70 y se ha consolidado durante las últimas tres décadas después de la promulgación de la Constitución Política de Colombia y las reformas laborales, pensionales, tributarias y de seguridad social subsecuentes. Estas le quitaron peso al Estado colombiano dentro de la economía y le dieron más responsabilidades en la garantía de derechos de los ciudadanos del territorio nacional.

Como consecuencia de todo ello, el Estado tuvo que recurrir a financiarse por medio de deuda pública, principalmente a través de emisión de títulos de deuda. Sus principales acreedores en el período 2012 a 2018 fueron entidades financieras, en particular los Fondos Privados de Administración de Cesantías y Pensiones. Cabe resaltar que una buena parte de los TES B que están en manos de fondos de pensiones tienen como fuente de su excedente los aportes a pensiones, mostrando como la financiarización se encuentra inmersa también en el aspecto social. Estas compañías en su gran mayoría se encontraban en manos de la élite nacional, creada en la década de los 80 y consolidada durante los 90, con lo que la mayor parte de los intereses pagados con recursos públicos aumentaron la riqueza de dicha élite.

El concepto de élite define a una minoría que concentra un alto porcentaje del ingreso nacional, pequeño en población y que controla gran proporción de la propiedad de los recursos productivos de un país. Para el caso colombiano la conformación de la élite económica se da a partir de la conformación del oligopolio de las entidades financieras que como se observó en la sección dos, se constituyen como los principales acreedores de deuda pública.

Para el caso colombiano, se pueden identificar dentro de la élite a los empresarios Carlos Ardila Lülle, Luis Carlos Sarmiento Angulo y Jaime Gilinski. Ellos a su vez están a la cabeza de algunos de los grupos económicos con más renombre como el Grupo Empresarial Antioqueño, Grupo Santodomingo, Organización Ardila Lülle, Grupo Luis Carlos Sarmiento Angulo y el Grupo Gilinski y, por medio de ellos, tienen presencia en sectores como el industrial, energético, comunicaciones, construcción y el más relevante, el sector financiero.

Esta élite, logró influenciar la formulación de las reformas tributarias en primer lugar por el proceso de financiarización en el que se encuentra inmerso el país. Colombia, como país en desarrollo, se ve sujeto a proteger el sector financiero que juega un papel relevante junto con las entradas de capitales. Es por esto por lo que aumenta su compromiso con garantizar el servicio de la deuda, lo que también genera dependencia con los acreedores. Esta dependencia hacia las entradas de capitales y por la misma razón también depende de

la solvencia que pueda mostrar a través de los avales de organismos multilaterales y las firmas calificadoras para ser considerado como un destino rentable en cuanto a inversión.

En segundo lugar, por la influencia que ejercen estas élites, que a pesar de que no es directa si se puede ejecutar a través de la figura de Lobby, que puede no ejercerse de manera directa (cabilderos que representen como tal una institución) sino a nombre de cabilderos externos, como es el caso de Santiago Pardo, firmas como Velez, Pearl & Abdallah Abogados, y por medio de organizaciones como la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), y a través de contactos en la esfera política. Es importante resaltar que las recomendaciones dadas por organismos como la OCDE o las calificadoras de riesgo que en cierta medida buscan “proteger al inversionista” dando señales de deuda con calidad por medio de sus calificaciones crediticias, también pueden ser vistas como una actividad de Lobby, que ejerce influencia sobre los hacedores de política. Para el caso de estas últimas la calificación emitida impacta directamente la disposición de los inversionistas de mantener deuda y por parte de organismos como el FMI se reciben recomendaciones a aplicar que favorezcan los flujos y las ganancias de capital, lo cual también afecta las políticas tributarias a adoptar.

Por lo anterior se puede concluir que la presencia de lobby efectivamente muestra la existencia de grupos de poder que ejercen a su vez influencia en el ámbito político a partir del poder económico y financiero. Esto lleva a pensar en una “mano invisible” que comienza a hacerse visible al ver las conexiones que hay detrás de la formulación de las reformas, reformas que, sin lugar a duda, requieren del aval de aquellos con poder económico y político para poder salir adelante en los debates legislativos.

Así, toma relevancia la relación de aquellos sectores que ejercen presencia en la política a través del lobby (el sector financiero como caso más representativo) esto teniendo en cuenta los posibles beneficios tributarios a los que se podría acceder. Estos beneficios son vistos como tratamientos diferenciales en las reformas tributarias que se traducen en un millonario costo fiscal para las finanzas públicas y, quienes se ven beneficiados de manera frecuente, son estos sectores económicos relacionados con las élites, dentro de los que sobresale el subsector financiero. Dentro de estos tratamientos se encuentran las rentas exentas, deducciones por inversión en activos fijos, descuentos e ingresos no constitutivos de renta.

Es precisamente el acceso a estos beneficios tributarios a los que apunta el ejercicio de la actividad de lobby, y es esta una de las actividades que no permite que se pueda avanzar en temas de mejora en la distribución. A su vez, se resalta que aquellos que están detrás del poder económico, por medio de los grupos, también cuentan con poder financiero, y es esto lo que les permite a su vez acceder al poder político. Es por esta influencia, y la generación de los tratamientos preferenciales ya mencionados que a pesar de reformar la

política tributaria constantemente no se logran avances satisfactorios en términos de eficiencia, equidad y progresividad.

Si bien las cuatro reformas tributarias que se llevaron a cabo durante el periodo de tiempo referenciado se presentaron con el objetivo de mejorar los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad en los impuestos, varios autores argumentan que estas siguieron siendo procíclicas, coyunturales, regresivas y no generaron el recaudo esperado, por lo que de acuerdo con lo revisado se sigue teniendo más de lo mismo, sin generar efectivamente y como lo han recomendado los expertos una reforma estructural que si genere un impacto a favor de los principios constitucionales mencionados y además del mejoramiento de la redistribución.

Teniendo en cuenta lo anterior, se busca llamar la atención sobre el Lobby para que se avance en cuanto a su regulación, ya que, como se pudo observar, son las élites quienes más se ven beneficiadas con esta práctica, y es por medio de esta que pueden acceder al poder político e influenciar la legislación tributaria. De igual manera, se sigue esperando que las futuras reformas tributarias planteen un cambio estructural, tal y como lo recomiendan los expertos, que permita mejorar el sistema tributario en cuanto a progresividad, eficiencia y equidad; buscando eliminar beneficios tributarios que generan disparidades entre sectores y que a su vez responden a los intereses de unos pocos.

Bibliografía

- Alvaredo, F., & Londoño Velez, J. (2014). Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993-2010. *Revista de Economía Institucional*, 16(31), 157–194.
- Alviar, O., & Rojas, F. (1985). *Elementos de finanzas públicas en Colombia*. Temis.
- Amendola, A., & Dell'Anno, R. (2010). Desigualdad social, desarrollo económico y curva de Kuznets: un análisis en América Latina. *Studiositas*, 5(3), 39–68.
- Angulo Cardona, D. M. (2015). EL LOBBY Y SUS EFECTOS EN LA REFORMA TRIBUTARIA DEL 2012. Bogotá, Bogotá D.C., Colombia
- Baez Melian, J. M. (2018). Los efectos de la política fiscal sobre la desigualdad. (The Effects of Fiscal Policy on Inequality. With English summary.). *Revista de Economía Mundial*, 49, 127–148. <http://semwes.org/en/journal/published-numbers>
- Barrero Hernández, H. D. (2013). *Manual de Operaciones de Crédito Público*.
- Basilio, E. (2018). Política fiscal procíclica y estabilidad monetaria en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. *Problemas Del Desarrollo*, 49(192), 139–167.
- Bolívar Meza, R. (2002). *La teoría de las élites en Pareto, Mosca y Michels*. *Iztapalapa* 52, 386-407.
- Bond, P., & Malikane, C. (2019). Inequality Caused by Macro-economic Policies during Overaccumulation Crisis. *Development Southern Africa*, 36(6), 803–820. <http://www.tandfonline.com/loi/cdsa20>
- Bonilla, R., Córdoba, R., Lewin, A., Morales, O. D., Montoya, S., Perry, G., & Piza, J. R. (2015). *Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. Informe Final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Diciembre de 2015*. Fedesarrollo.
- Bonizzi, B. (2019). Capital flows and financial globalisation. *Capital flows and financial globalisation*. Bogotá.
- Bonizzi, B., Kaltenbrunner, A., & Powell, J. (2019). Subordinate Financialization in Emerging Capitalist Economies. *Routledge International Handbook of Financialization*
- Boyer, R. (2012). The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy. *Cambridge Journal of Economics*, 283-312.
- Cañete Alonso, R. (2016). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. Editora Búho.
- Castañeda Rodríguez, V. (2013). La Tributación En América Latina Desde La Crisis De La Deuda Y El Papel

- Del Legislativo En Colombia (Taxation in Latin America Since the Debt Crisis and Legislature Role in Colombia). *Revista de Economía Institucional*, 15(28).
- Castañeda Rodríguez, V. M. (2019). *The 2016 tax reform in Colombia: a patchwork quilt ; La reforma tributaria de 2016 en Colombia: una colcha de retazos*. <https://doi.org/10.25100/cdea.v35i65.7676>
- CEPRID. (25 de Mayo de 2010). *Conozca los Grupos Empresariales Colombianos* . Obtenido de CEPRID - Centro de Estudios Políticos para las Relaciones Internacionales y el Desarrollo: <https://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article847>
- Ciro, J. C. G., & de Mendonca, H. F. (2017). Effect of Credibility and Reputation on Discretionary Fiscal Policy: Empirical Evidence from Colombia. *Empirical Economics*, 53(4), 1529–1552. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=eoh&AN=1689265&lang=es&site=ehost-live>
- Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Constitución Política de Colombia, Sitio Web. <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-1/articulo-20>
- Concha, T., Ramírez, J. C., & Acosta, O. L. (2017). Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad. *Serie Estudios y Perspectivas- Bogotá - N° 35*, 1-53.
- Contraloría_General_de_la_República. (2019). *Situación de la Deuda Pública 2018*. www.contraloria.gov.co
- de Freitas, A. A. (2017). Neoliberalism, Profitability, and the Crisis in the Eurozone. *Review of Radical Political Economics*, 49(3), 410–429. <http://rrp.sagepub.com/content/by/year>
- Dinero. (2018). La nueva cara de la industria financiera en Colombia. *Dinero*.
- Dueñas Espinosa, M. M., Suarez Amín, A. M., & Daza Riveros, A. (2019). *Cambios estructurales en el sistema tributario colombiano: leyes 1739 de 2014 y 1819 de 2016*.
- El Tiempo. (16 de diciembre de 2017). Las tareas para evitar que la nota del país pase a rojo. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (14 de diciembre de 2017). 'Sin el IVA, el país habría perdido grado de inversión': Minhacienda. *El Tiempo*.
- Epstein, G. (2005). *Financialization and the World Economy*. Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Espitia, J. (2019). *La “reforma tributaria estructural” de 2016 profundizó las exenciones fiscales*. Corporación Viva La Ciudadanía. <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0649/articulo03.html>
- Espitia, J., Ferrari, C., Hernandez, G., Hernandez, I., Gonzalez, J. I., & Reyes, L. C. (2017). Sobre la reforma tributaria estructural que se requiere en Colombia: Reflexiones y propuestas. (On the Structural Tax Reform That Is Needed in Colombia: Reflections and Proposals. With English summary.). *Revista de Economía Institucional*, 19(36), 149–174.

- <http://www.economiainstitutional.com/esp/resumenes/index.htm>
- Farné, S., & Rodríguez, D. A. (2014). Empleo e impuestos a la nómina en Colombia. Un análisis de los efectos ocupacionales de la Ley 1607 de 2012 de Reforma Tributaria. *Revista de Derecho Fiscal*, 7.
- Garay, A. (2 de Enero de 2013). *Puertas Giratorias*. Obtenido de Observatorio de Multinacionales en América Latina: <https://omal.info/spip.php?article4875>
- Garay Salamanca, L. J., & Espitia Zamora, J. E. (2019). Capítulo 3. Estructura tributaria de Colombia: inequidad, regresividad e ineficiencia. En L. J. Garay Salamanca, & J. E. Espitia Zamora, *Dinámica de las desigualdades en Colombia, en torno a la economía política en los ámbitos socioeconómico, tributario y territorial* (págs. 125-185). Bogotá: Ediciones desde Abajo.
- Giraldo, C. (2005). Financiarización: un nuevo orden social y político. *CID, Sistemas de Protección Social: Entre La Volatilidad Económica y La Vulnerabilidad Social*, 233–280.
- Giraldo, C. (2008). Rescate de lo público. *Cuadernos de estudios sociales urbanos. Número 2*, 3-21.
- Giraldo Giraldo, C. (2009). *Finanzas Públicas en América Latina: la economía política*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Gómez, H. J., & Steiner, R. (2015). *La reforma tributaria y su impacto sobre la tasa efectiva de tributación de las firmas en Colombia*.
- González, J. I., & Corredor, F. (2016). La reforma tributaria en Colombia no es estructural, ni integral ni progresiva. *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 173–200.
- Granger, C., Hernández, Y., Ramos, J., Toro, J., & Zárate, H. (2018). La postura fiscal en Colombia a partir de los ajustes a las tarifas impositivas. *Borradores de Economía*, 1038, 1–30.
- Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo, Banco Mundial. (20 de 11 de 2018). *Índice de Gini*. Obtenido de Banco Mundial: https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2016&start=1979&view=chart&year_high_desc=true
- Guerrero, O. (2004). El mito del nuevo "Management" público. *Revista Venezolana de Gerencia, Año 9, No. 25*, 9-52.
- Guevara, D. (2015). Auge de las finanzas y desigualdad en la distribución del ingreso. *Un Estudio Desde La Perspectiva de La Financiarización Para Colombia 1980-2008*.
- Guevara, D. A., & Combita Mora, G. (2018). Financiarización y crisis del modelo liderado por las exportaciones en Colombia. En *Financiarización y crisis de las estructuras en países en desarrollo* (págs. 67-101). México: Ediciones UNAM.
- Huertas, J. (12 de Febrero de 2020). Santiago Pardo, el tributarista del poder. Bogotá D.C., Bogotá D.C., Colombia.

- Jimenez, J. P., & Solimano, A. (2012). Élités económicas, desigualdad y tributación. *CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo N° 126*, 1-41.
- Justicia Tributaria. (2019, July 3). *Beneficios tributarios en Colombia: actualización para el año gravable 2017* | *Justicia Tributaria*. Justicia Tributaria En Colombia, Sitio Web. <https://justiciatributaria.co/beneficios-tributarios-en-colombia-actualizacion-para-el-ano-gravable-2017/>
- Karwowski, E. (2019). Towards (De-)financialisation: The Role of the State. *Cambridge Journal of Economics*, 43(4), 1001–1027. <https://academic.oup.com/cje/issue>
- Karwowski, E., & Centurion-Vicencio, M. (2018). Financialising the State: Recent developments in fiscal and monetary policy. *Financial Geography Working Paper #11*, 1-28.
- La República. (27 de Febrero de 2019). El sistema financiero colombiano pasó de 95 bancos a 13 conglomerados. *La República*.
- La Silla Vacía. (26 de Septiembre de 2019). Alejandro Santo Domingo Dávila. Bogotá, Colombia.
- La Vanguardia. (17 de Octubre de 2019). Declarada inconstitucional la Ley de Financiamiento del Gobierno colombiano. *La Vanguardia*, pág. 1.
- Lapavitsas, C. (2019). "Financiarización", o la búsqueda de beneficios en la esfera de la circulación. *Ekonomiaz*, No. 72, 98-119.
- Legislando Abogados. (5 de Agosto de 2020). *Servicios - Lobby - Somos Influenciadores*. Obtenido de Legislando Abogados Web Site: <https://www.legislando.net/servicios/lobby/somos-influenciadores>
- Libreros, D., Ardila, D., & Clemente, D. (2019, September 3). *La Ley de Financiamiento no es viable*. UN Periódico Virtual. <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/la-ley-de-financiamiento-no-es-viable/>
- López, E., Vargas, H., & Rodríguez, N. (2016). *La estrategia de Inflación Objetivo en Colombia. Una visión histórica*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.17713.58725>
- López, M., Torres, E. E., & Molina, C. A. (2011). La Constitución de 1991 y sus implicaciones en materia tributaria y de equidad. Una aproximación a la medición de la progresividad en Colombia. *Perfil de Coyuntura Económica*, 17, 51–71.
- Lordon, F. (1998). The Logic and Limits of Desinflation Competitive. *Oxford Review of Economic Policy*, 14(1), 96–113. <https://academic.oup.com/oxrep/issue>
- Lo Vuolo, R. (23 de Octubre de 2001). Libertad, Finanzas y Globalización. Buenos Aires, Argentina.
- Lo Vuolo, R., & Seppi, F. (2009). *Excedente fiscal, deuda financiera y deuda social. Serie análisis de coyuntura No. 20*. Bogotá: Centro interdisciplinario para el análisis de políticas públicas.
- Lustig, N. (2017). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad

- (CEQ). (The Impact of Taxes and Social Spending on Income Distr. *El Trimestre Económico*, 84(3), 493–568. <http://www.revistas-conacyt.unam.mx/trimestre/index.php/te/issue/archive>
- Manjarrés Vargas, F. A. (2015). La reestructuración de las entidades financieras en Colombia: situaciones que inciden al cambio. *In Vestigium Ire. Vol. 8, No. 1*, 60-76.
- Martin-Mayoral, F., & Sastre, J. F. (2017). Determinants of Social Spending in Latin America during and after the Washington Consensus: A Dynamic Panel Error-Correction Model Analysis. *Latin American Economic Review*, 26. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=eoh&AN=1686470&lang=es&site=ehost-live>
- Mateo, J. P. (2014). La financiarización como teoría de la crisis en perspectiva histórica. *Cuadernos de Economía*, 34 (64), 23-44.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019*. Bogotá. Obtenido de Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Nova, G. E. (2017, September 15). *Agro e infraestructura, sin plata para 2018*. UN Periódico Digital. <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/agro-e-infraestructura-sin-plata-para-2018/>
- Orjuela, E. (1998). El Estado colombiano en los noventa: entre la legitimidad y la eficiencia. *Revista de Estudios Sociales*, 1, 56–60.
- Ortiz, I., & Cummins, M. (2012). *Desigualdad global: La distribución del ingreso en 141 países*.
- Osorio-Copete, L. M. (2016). Reforma tributaria e informalidad laboral en Colombia: Un análisis de equilibrio general dinámico y estocástico. *Ensayos Sobre Política Económica*, 34(80), 126–145.
- OXFAM; CEPAL. (2019). Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. *Proyecto “Promoción de La Revisión de Los Incentivos Fiscales Para Empresas En América Latina y El Caribe”*.
- OXFAM. (2016). Guerras fiscales: la carrera a la baja en la fiscalidad empresarial. *Oxfam International*. <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/Bp-Race-To-bottom-Corporate-Tax-121216-En.Pdf>.
- OXFAM. (18 de Enero de 2016a). *Una economía al servicio del 1%*. Obtenido de Oxfam Intermón: <https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/economia-para-minoria-informe.pdf>
- OXFAM. (Junio de 2016b). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad Extrema y Secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. Obtenido de Oxfam Intermón: <https://cpalsocial.org/documentos/362.pdf>
- Palley, T. (2009). La macroeconomía de la 'financiarización': un enfoque de etapas del desarrollo. *Ekonomiaz*, No. 72, 34-53.
- Perez, P. P., Lievano, F. A. N., Suárez, D. A. S., & Espalza, A. M. G. (2016). ¿ La política fiscal debe

- promoverse desde la Política Económica Colombiana? *Revista Científica Profundidad Construyendo Futuro*, 4(4), 45–51.
- Portafolio. (10 de Julio de 2019). El plan del Gobierno para privatizar empresas estatales. *Portafolio*
- Rodriguez, J. A., & Avila Mahecha, J. (2017). La carga tributaria sobre los ingresos laborales y de capital en Colombia: El caso del impuesto sobre la renta y el IVA. (The Tax Burden on Labor and Capital Income in Colombia: The Case of the Income Tax and the VAT. With English summary.). *Cuadernos de Economía (National University of Colombia)*, 36(72), 99–138. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=eoh&AN=1693288&lang=es&site=ehost-live>
- Rodriguez Guerrero, D. A. (2019). Política fiscal, pobreza y desigualdad: un modelo de microsimulación para Colombia. *Ensayos de Economía, Volumen 29, Número 54*, 53-88.
- Sánchez-Torres, R. M. (2017). Desigualdad del ingreso en Colombia: un estudio por departamentos. *Cuadernos de Economía*, 36 (72), 139-178.
- Schwab, K. (2018). The global competitiveness report 2018. *World Economic Forum*.
- Serrano, M. (2018, January 23). *Pese al crecimiento económico, Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos del mundo*. UN Periódico Virtual. <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/pese-al-crecimiento-economico-colombia-sigue-siendo-uno-de-los-paises-mas-inequitativos-del-mundo/>
- Uribe, M. M. (2016). Ley 1607 de 2012, otra reforma tributaria que no generó el impacto esperado. *Revista de Economía y Administración*, 20–34.
- Urdaneta, Vélez, Pearl & Abdallah Abogados. (5 de Agosto de 2020). *Experiencia*. Obtenido de Urdaneta, Vélez, Pearl & Abdallah Abogados Web Site: <https://www.uvpa.net/new-page>
- Van Treeck, T. (2012). *Did inequality cause de U.S. financial crisis?* Düsseldorf: Macroeconomic Policy Institute (IMK).
- Villabona, J. O. (2018, December 27). *Ley de Financiamiento: más improvisación y menos equidad*. UN Periódico Virtual. <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/ley-de-financiamiento-mas-improvisacion-y-menos-equidad/>
- Villabona Robayo, J. O., & Quimbay Herrera, C. J. (2017). Tasas efectivas del impuesto de renta para sectores de la economía colombiana entre el 2000 y el 2015. *Innovar*, 27(66), 91–108.
- Zapata, G. P. (2018). Transnational Migration, Remittances and the Financialization of Housing in Colombia. *Housing Studies*, 33(3), 343–360. <http://www.tandfonline.com/loi/chos20>
- Zucman, G. (2014). *La riqueza oculta de las naciones: investigación sobre los paraísos fiscales*. Pasado y presente.

