

---

# La Política fiscal de Colombia en el siglo XX por Roberto Junguito y Hernán Rincón

Comentario de Salomón Kalmanovitz  
Universidad Jorge Tadeo Lozano  
Bogotá, 15 de agosto de 2007

# Los aportes del trabajo

---

- Ordenamiento y análisis de las series estadísticas de recaudo tributario y de gasto para todo el siglo XX de manera consistente metodológicamente, lo que es un trabajo pionero y referencia imprescindible para investigadores y estudiantes.
- Da cuenta de los principales inconvenientes y desequilibrios que se presentaron y de las soluciones que se dieron.
- Análisis por tipo de impuesto recaudado: directo e indirecto, internos y externos.
- Déficit fiscal y su financiamiento con deuda o con emisión primaria permite entender el recurso a la deuda externa e interna y la relación entre gobierno y banco central.

# Se especifican las causas de los desequilibrios fiscales.

---

- “Un denominador común de las dificultades fiscales de la Nación durante el siglo XX fueron los factores exógenos al manejo económico, como los conflictos internos y externos y la situación económica internacional.”
- “También aparecen como importantes los acontecimientos políticos internos y, en general, las condiciones en que se ha desarrollado el proceso de decisiones políticas”.

# Análisis de las reformas tributarias

---

- Se esclarece el alcance de la importación de conocimiento a través de misiones de académicos extranjeros y las dificultades para poner en práctica sus recomendaciones.
- Se especifica las veces que las reformas tributarias fueron aprobadas por decreto ejecutivo y no por la representación de los contribuyentes (el congreso).
- Se analizan también las leyes de presupuesto que permitieron racionalizar un tanto el gasto público.

# Comparaciones internacionales

---

- Otro aporte es la comparación de Colombia con otros países latinoamericanos que comparten su legado institucional y con países avanzados en torno al tamaño de la tributación, del Estado y de la seguridad social.
- En casi todos los países latinoamericanos, excepto por Chile y Brasil, el Estado es bastante pequeño. Colombia es intermedio.

# Las fuentes utilizadas:

---

- *Memorias del Ministro del Tesoro al Congreso, Informes del Ministro de Hacienda al Congreso.*
- *Memorias de Hacienda*, en los Informes de las Misiones Fiscales a Colombia (misiones Kemmerer, de 1923 y 1930; Misión Currie de 1950; Misión Taylor de 1964; Misión Musgrave de 1969; Misión Bird-Wiesner de 1981; misiones de Gasto Público de 1985 y 1995; Misión Alesina, de 2002.
- Misión del Ingreso Público de 2002 y misiones del Fondo Monetario Internacional, de 2003-2004,
- Más una amplia bibliografía especializada.

# El análisis arranca de 1898

---

- Se analizan las vicisitudes de la baja de precios de café de 1895 y el impacto del gasto para la guerra que fuera financiado con emisión.
- Pero no hay una visión sobre la estructura del Estado que venía siendo desafiada por la insurgencia liberal. Una visión de más largo plazo hubiera tenido en cuenta que se venía de un sistema federal que fuera desplazado por un sistema centralista de carácter extremo.
- Los excesos serían acotados por las reformas de Reyes (el voto incompleto) y las constitucionales de 1910.

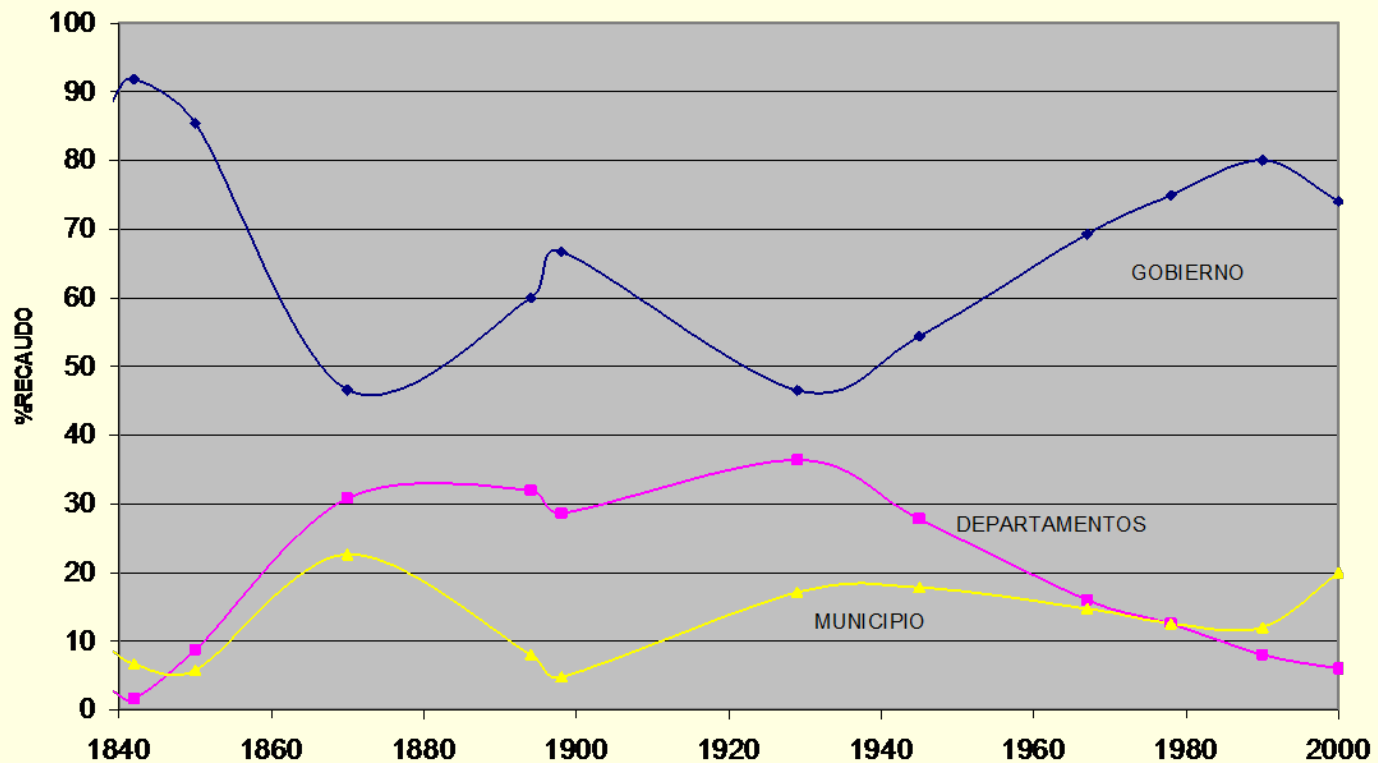
## Mi primera crítica es entonces la carencia de una visión de la organización del estado.

---

- El centralismo fue una de las determinantes de dos características del Estado colombiano:
- Su tamaño muy pequeño (carencia de consenso sobre tributos y desconfianza del uso que se les diera).
- Su gestión ineficiente obedeciendo al principio de la falta de control político en tanto mayor la distancia entre contribuyente y gasto.
- Muy escasa autonomía municipal.
- El trabajo tiene un gráfico al final donde muestra la participación de las administraciones regionales en el total y anotaciones al margen sobre regímenes de transferencias. Carencia de análisis de la célula política municipal y de los departamentos.

# Para los siglos XIX y XX la evolución fue mas o menos esta:

## PARTICIPACION NIVELES DE GOBIERNO



# En términos de fases

---

- La Regeneración no logró centralizar tanto el sistema político.
- Fueron más los liberales (1930-1945) y el Frente Nacional los que propiciaron el centralismo.
- La nueva constitución de 1991 reversó un poco el proceso pero no mucho.
- Situado fiscal y transferencias mantuvieron aplastadas las autonomías municipales y departamentales.
- Atrofia del departamento y algo revive el municipio.

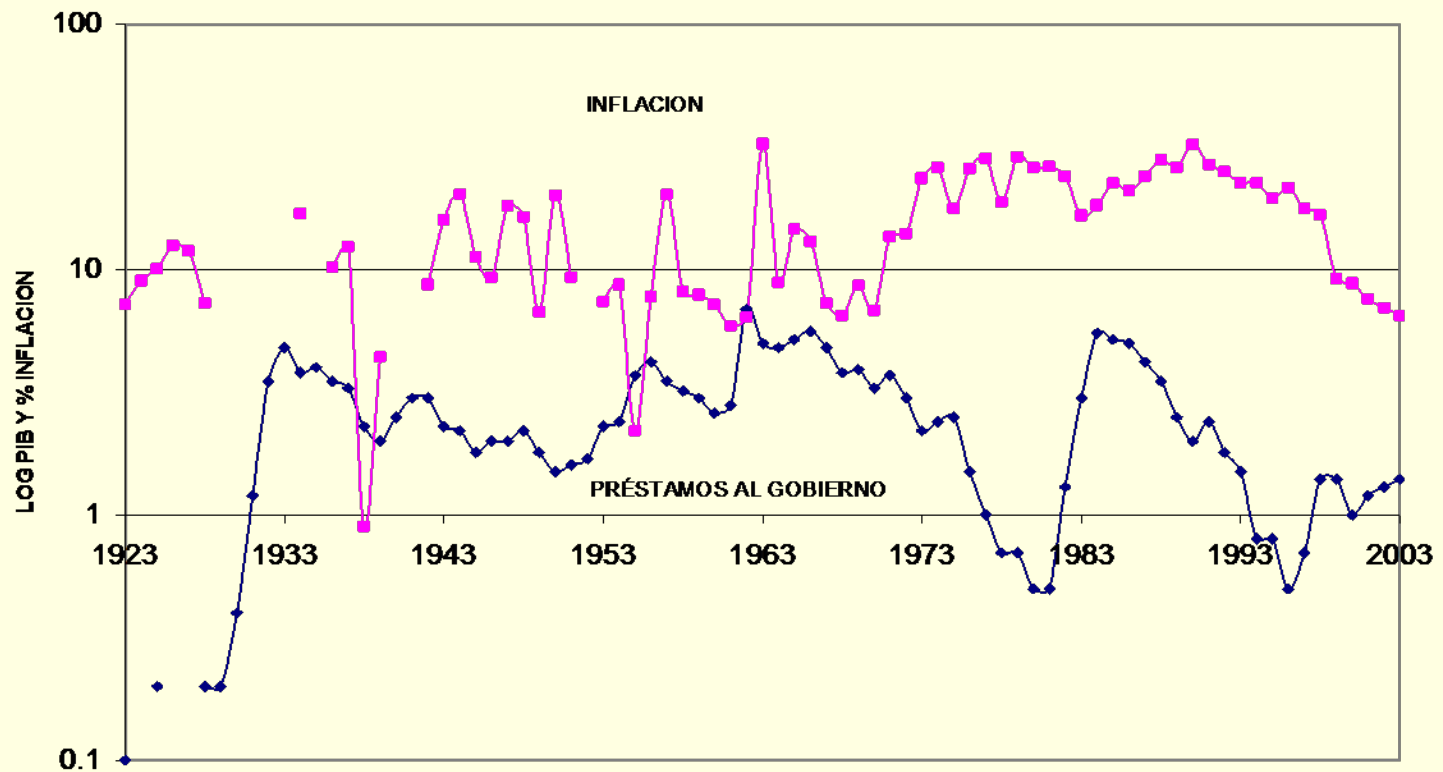
# Segunda crítica: no hay un análisis del impacto macroeconómico

---

- Se analiza el impacto de la emisión primaria y del señoreaje sobre la inflación.
- No se pregunta si la política fiscal fue contra o pro cíclica y propició el crecimiento económico de largo plazo.
- Sin embargo, el análisis descriptivo de la primera parte que periodiza de acuerdo con cada presidencia deja entender que se tendió a hacer políticas pro-cíclicas en la mayor parte de ellas. Excepciones: tardíamente años 30, López Pumarejo II, López Michelsen y Belisario Betancur.

# El gráfico insinúa que las políticas de financiamiento generaron algo de inflación

## EMISION PARA EL GOBIERNO E INFLACION



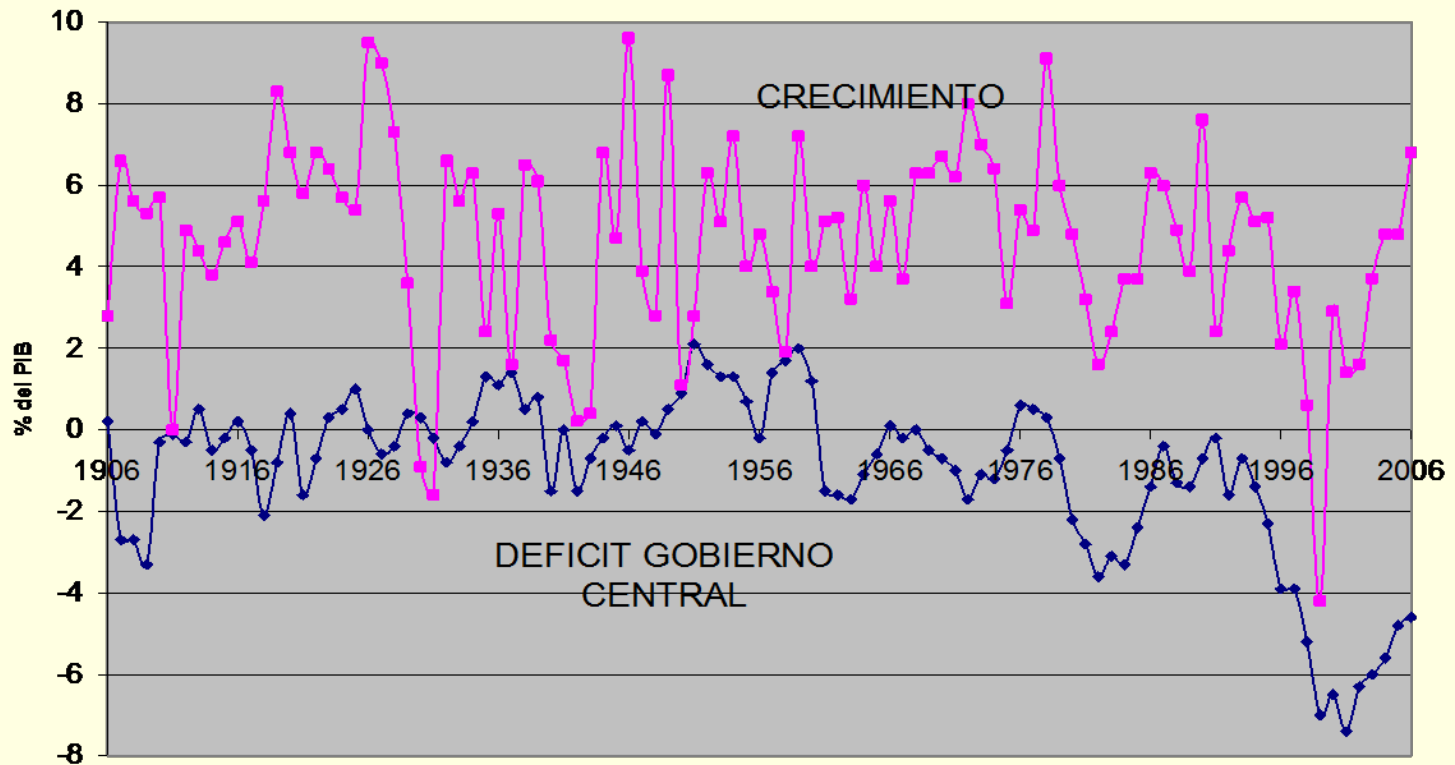
# Junguito-Rincón analizan el señoreaje

---

- “No hay necesariamente una relación directa entre inflación y señoreaje fiscal. En primer lugar, por definición, el segundo existe sin necesidad de que exista inflación. En segundo lugar, independientemente de lo que pase con la inflación, si otros destinos del señoreaje disminuyen simultáneamente, como la acumulación de reservas internacionales, el señoreaje fiscal no necesariamente disminuye o aumenta”;

# Y que las políticas son más pro que anti cíclicas.

## Crecimiento y Déficit fiscal



# Encuentro desbalance entre la parte descriptiva y la analítica.

---

- El detalle de la primera parte ha podido ser sacrificado por un análisis más prolijo de la parte final que toma los agregados.
- Hubiera podido hacer varias pruebas de correlación entre política fiscal, impacto monetario, cambiario y sobre el crecimiento económico.

# Tercera crítica: falta más economía política en temas como los siguientes:

---

- Impuesto cafetero: la Federación logra que el gobierno cobre un impuesto a la exportación pero se lo devuelve a las regiones cafeteras donde se gastan (Bates). Impuestos corporativos no entran al cofre común.
- Aportes de la nómina que son manejados sin responsabilidad fiscal por las Cajas de Compensación.
- ¿Por qué la tendencia a colgarle impuestos a la nómina y no al ingreso? Resistencia política y facilidad de recaudo, poca evasión en el sector formal cuando se trata de la nómina.

# Los aportes y gastos de la seguridad social no son analizados

---

- Se mencionan en las comparaciones internacionales.
- Se podría hacer un análisis del impacto en la cobertura de salud y pensional.
- Los datos insinúan ineficiencia.
- ¿Qué tanto estado del bienestar ha existido?

# Hay poco detalle sobre el gasto público.

---

- Hay escaso análisis sobre las aplicaciones del gasto: seguridad, justicia, educación, salud, administración.
- Si se analiza la inversión pública pero también hubiera podido ser más detallada (¿concesiones privadas?)
- Empresas públicas de servicios domiciliarios y otros activos públicos no son analizados; también esa parte del Estado ha desaparecido.

# Volviendo al tema de centralismo

---

- Demandas por mayor autonomía local culminan en la elección popular de alcaldes, dentro del proceso de negociación con la insurgencia de la administración Betancur.
- El miedo a la elección popular: primero períodos de 3 años y no a la elección popular de gobernadores.
- Se tarda bastante hasta que se normalicen de acuerdo con el período presidencial.

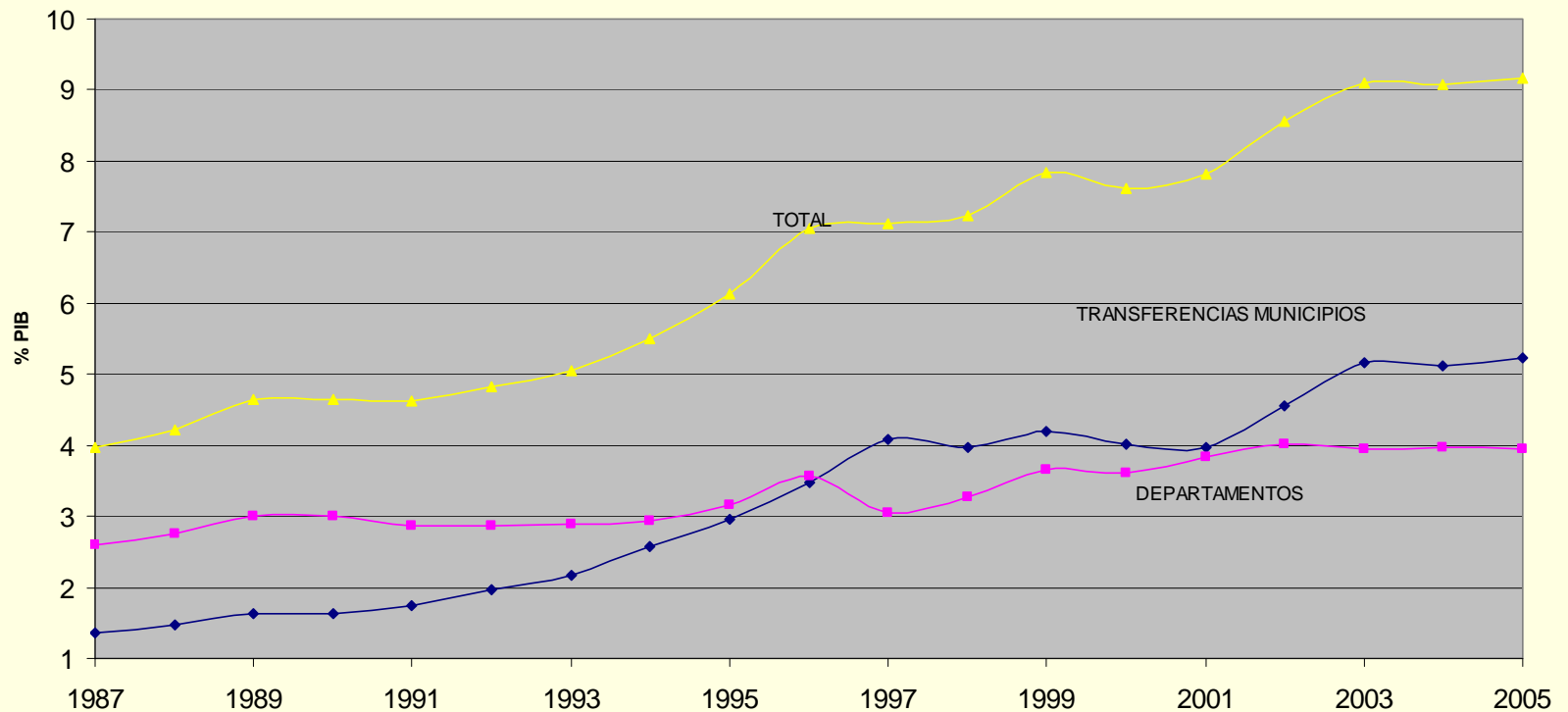
# Preguntas de economía política:

---

- ¿Por qué aumenta tanto el tamaño del Estado después de la constitución del 91?
- Apertura democrática + crisis de justicia y de seguridad.
- Aumenta gasto social y gasto en seguridad.
- Más transferencias a las regiones y sobre todo a los municipios.
- Tesis de Urrutia de por qué no hubo populismo en Colombia.
- Discusión de Robinson para quien el clientelismo pudo salir más costoso que el populismo.
- El clientelismo dificulta políticas contra-cíclicas, sobre todo cuando se requieren ajustes.

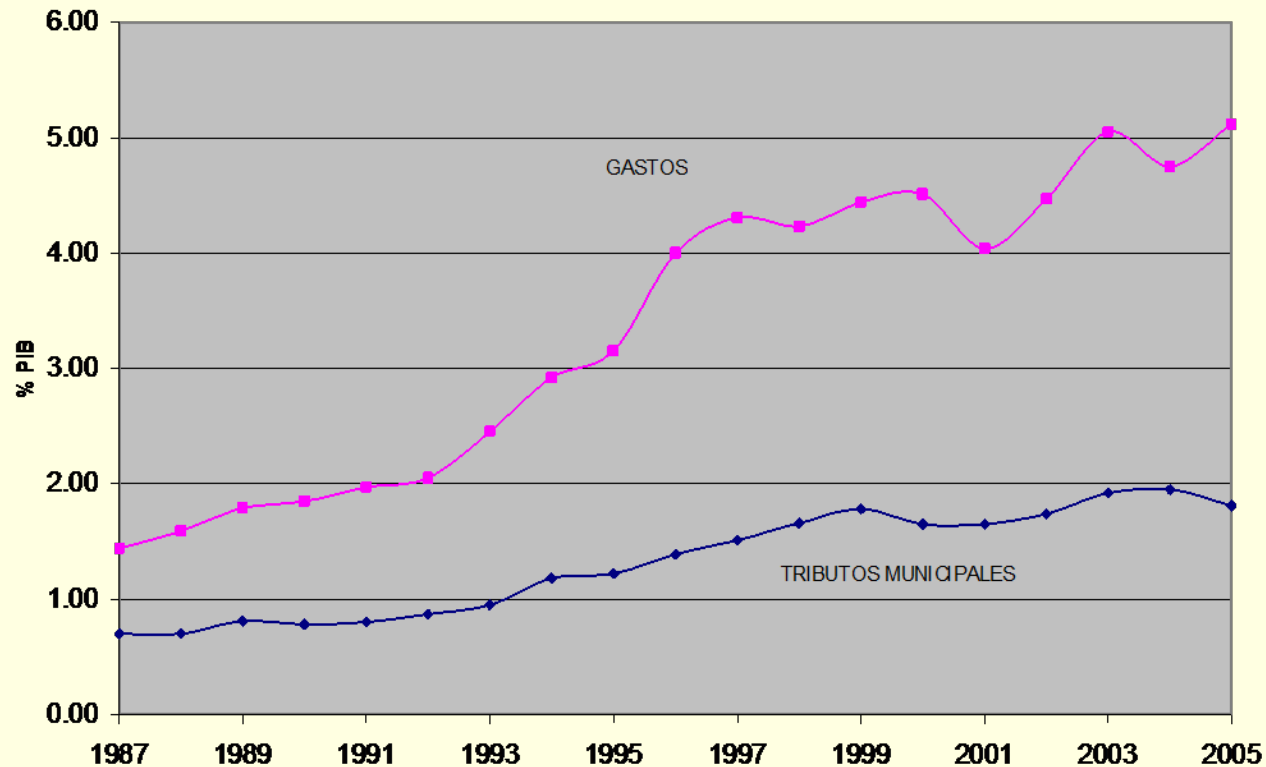
# Aumentan mas las transferencias a municipios que a departamentos

## Tranferencias a departamentos y municipios



# Se incentivan los tributos locales pero la mayor parte la pone Bogotá

## IMPUESTOS Y GASTOS MUNICIPALES



# Los últimos 15 años son de para-fiscalidad

---

- Muchas regiones se distancian del centro.
- Se apoyan grupos ilegales para enfrentar la insurgencia.
- Se recurren a para-tributos para frenar las vacunas y secuestros de las FARC.
- Para-estado desvalija a los municipios y departamentos de sus ingresos fiscales que crecieron mucho.
- ¿Se puede hablar de Estado fallido?

# Conclusiones

---

- Contamos con un trabajo conciso de historia fiscal. Quizás por mantener ese carácter no abordó los problemas que yo planteé.
- Hubiera esperado una parte analítica más amplia, aún a costa de la descriptiva.
- Deja la puerta abierta para indagar los temas del impacto de la política fiscal en la inflación, en la tasa de cambio y en el crecimiento económico.
- Falta por analizar problemas de economía política en torno a la relación centro-municipios-regiones y de los desafíos al monopolio legítimo de los medios de violencia y de la fiscalidad por parte del Estado.