

FINANZAS PÚBLICAS TERRITORIALES

PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

**JOSÉ SILVA RUIZ
PEDRO NEL PÁEZ PÉREZ
PEDRO RODRÍGUEZ TOBO**

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,
ESAP**

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Director

HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO

Subdirector académico

CARLOS ROBERTO CUBIDES OLARTE

Decano de pregrado

JAIME ANTONIO QUICENO GUERRERO

Coordinador Nacional de A.P.T y Programas de Tecnologías

JOSE SILVA RUIZ

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

JOSÉ SILVA RUIZ

Bogotá D.C., Diciembre de 2008

TABLA DE CONTENIDO

FINANZAS PÚBLICAS TERRITORIALES

INTRODUCCIÓN GENERAL AL MÓDULO

OBJETIVOS

IDEAS CLAVE

MAPA CONCEPTUAL

UNIDAD 1. PERSPECTIVA HISTORICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1 INTRODUCCIÓN

2 OBJETIVOS

3 IDEAS CLAVE

4 MAPA CONCEPTUAL

5 CASO PRÁCTICO / EXPERIENCIAS / REFLEXIONES

6 DESARROLLO DE CONTENIDOS: PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

6.1 EL GASTO PÚBLICO

6.2 LA TRIBUTACIÓN: LA EQUIDAD (CAPACIDAD DE PAGO Y BENEFICIO)

6.3 LA TRIBUTACIÓN: TRASLACIÓN E INCIDENCIA

6.4 ECONOMÍA PÚBLICA

7 ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

8 ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN

9 SÍNTESIS O RESUMEN

10 BIBLIOGRAFÍA

UNIDAD 2. GESTION DE INGRESOS Y TRIBUTACION

1 INTRODUCCIÓN

2 OBJETIVOS

3 IDEAS CLAVE

4 MAPA CONCEPTUAL

5 CASO PRÁCTICO / EXPERIENCIAS / REFLEXIONES

6 DESARROLLO DE CONTENIDOS:

1 GESTION DE INGRESOS PUBLICOS

2 GENERALIDADES DE LOS TRIBUTOS

3 TRIBUTOS NACIONALES

4 TRIBUTOS DEPARTAMENTALES

- 5 TRIBUTOS MUNICIPALES
- 6 SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES
- 7 ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE
- 1 ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN
- 8 SÍNTESIS O RESUMEN
- 9 BIBLIOGRAFÍA
- 10 GLOSARIO

UNIDAD 3. REDISTRIBUCION Y ASIGNACION DE GASTOS

- 1 INTRODUCCIÓN
- 2 OBJETIVOS
- 3 IDEAS CLAVE
- 4 MAPA CONCEPTUAL
- 5 CASO PRÁCTICO / EXPERIENCIAS / REFLEXIONES
- 6 DESARROLLO DE CONTENIDOS
- 1 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
- 2 SERVICIO DE LA DEUDA
- 3 REDISTRIBUCION E INVERSION
- 7 ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE
- 1 ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN
- 8 SÍNTESIS O RESUMEN
- 9 BIBLIOGRAFÍA
- 10 LOSARIO

UNIDAD 4. FEDERALISMO FISCAL Y DESCENTRALIZACION FISCAL

- 1 INTRODUCCIÓN
- 2 OBJETIVOS
- 3 IDEAS CLAVE
- 4 MAPA CONCEPTUAL
- 5 CASO PRÁCTICO / EXPERIENCIAS / REFLEXIONES
- 6 DESARROLL DE CONTENIDOS
- 6.1 FINANZAS PUBLICAS NORMATIVA Y POSITIVA
- 6.2 TEORIAS DE FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION FISCAL
- 6.3 DESCENTRALIZACION FISCAL EN COLOMBIA
- 7 ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE
- 8 ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN
- 9 SÍNTESIS O RESUMEN
- 10 BIBLIOGRAFÍA

UNIDAD 5. LAS FINANZAS PUBLICAS Y LA POLITICA DE ESTABILIZACION

- 1 INTRODUCCIÓN
- 2 OBJETIVOS
- 3 IDEAS CLAVE
- 4 MAPA CONCEPTUAL
- 5 CASO PRÁCTICO / EXPERIENCIAS / REFLEXIONES
- 6 DESARROLLO DE CONTENIDOS
 - 6.1 EL MODELO IS Y EL MERCADO DE BIENES
 - 6.2 LA POLITICA FISCAL EN UN MODELO IS-LM
 - 6.3 LA POLITICA MONETARIA
 - 6.4 DEFICIT FISCAL, DEUDA PUBLICA Y POLITICA ECONOMICA
 - 6.5 LA POLITICA DE ESTABILIZACION
- 7 ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE
- 8 ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN
- 9 SÍNTESIS O RESUMEN
- 10 IBLIOGRAFÍA
- 11 LOSARIO

INTRODUCCIÓN AL MÓDULO

La presente publicación sobre Finanzas Públicas dirigida a los estudiantes de Administración Pública Territorial, constituye una herramienta de fundamentación teórica e información sobre la historia de las finanzas públicas, la descentralización fiscal, gestión de ingresos y asignación de gastos y la política de estabilización.

Las finanzas públicas constituye una disciplina importante para el ejercicio de la función pública, en mayor o menor grado dependiendo del área de trabajo, razón por la cual es esencial el conocimiento que sobre la misma tengan los estudiantes de Administración Pública.

En primer termino y para comprender las bases y fines de las finanzas públicas, al igual que su interrelación con otras disciplinas es importante iniciar por conocer la perspectiva histórica de las finanzas públicas en sus aspectos de tributación, gasto público y economía pública, desde varios puntos de vista de tratadistas como Adam Smith, Mill, Dupot, Edgeworth, Wicksell, Lindahl, Pigou y Samuelson, los cuales desde la economía pública impulsaron y dieron desarrollo a las finanzas públicas.

Una vez identificados estos aspectos históricos, pasamos en la segunda unidad a la descripción y análisis de los principales elementos atinentes al federalismo y la descentralización fiscal,, base importante para entender nuestro modelo constitucional de ser un estado unitario descentralizado, pero donde no es clara la autonomía fiscal de los entes territoriales o esta está limitada, así mismo resulta importante su correlación con las finanzas públicas normativa (lo que debería ser) con las finanzas públicas positiva (lo que es).

Teniendo clara la realidad de los entes territoriales en relación con su autonomía fiscal procedemos en la tercera unidad a precisar cuales son las fuentes de ingresos y tributación del estado nacional, departamental y municipal, haciendo énfasis en los tributos territoriales en relación con su estructura, características y fundamentación legal, al igual que se describe en forma detallada en lo atinente a las transferencias de la nación a los entes territoriales traducidas hoy a través del Sistema General de Participaciones.

De acuerdo con lo anterior, una de las tareas del estado es la consecución de recursos, pero por otra está la de su asignación a través de los gastos, en procura de la función de redistribución del ingreso, de tal forma en esta cuarta unidad se precisan la estructura, alcances y características de los gastos regulares del estado en el contexto territorial, relacionados con los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y la inversión.

En la quinta y última unidad se presentan y describen una serie de conceptos y modelos, que permiten adentrarse en algunos elementos de presente y futuro de las

finanzas públicas en su relación con la política de estabilización, con lo cual se detallan el modelo IS y el mercado de bienes, la política fiscal en un modelo IS-LM, la política monetaria, las correlaciones entre déficit fiscal, deuda pública y política económica, al igual que la política de estabilización.

De acuerdo con este temario, se presentan elementos e instrumentos del pasado, presente y futuro de las finanzas públicas, con los cuales se pueden fortalecer criterios para el análisis de las finanzas públicas en sus diversos niveles y a su vez con el conocimiento de los otros módulos correlacionados con esta temática (Planeación Financiera y Presupuesto Público Territorial) poder llegar a formular propuestas de solución no solamente a los problemas específicos de las finanzas o hacienda pública del ente territorial, sino que igualmente a la problemática en general del territorio y su comunidad, como fin último de las finanzas públicas.

Por otra parte, es de precisar que cada una de las unidades del presente modulo de finanzas públicas está constituida por unos aspectos de ubicación inicial del tema con objetivos, ideas clave, mapa conceptual y reflexiones, para luego desarrollar los puntos específicos de la temática de la unidad y finalmente establecer una serie de actividades de aprendizaje, autoevaluación, síntesis de la unidad y bibliografía para profundizar en los temas detallados.

OBJETIVOS

Objetivo General

Adquirir conocimiento teórico del pasado y presente de las finanzas públicas, al igual que de su estructuración, que le permitan al estudiante sentar bases para la fundamentación de criterios y análisis de la hacienda pública territorial y del impacto de esta en el desarrollo de los entes territoriales y las comunidades.

Objetivos Específicos

- Identificar y establecer los orígenes de las finanzas públicas.
- Conocer los principales planteamientos de los teóricos de las finanzas públicas desde la perspectiva histórica en los aspectos de la tributación, el gasto público y economía pública.
- Establecer los elementos esenciales de las finanzas públicas desde el punto de vista del deber ser (normativa) y lo que es (positiva).

- Conocer las diversas teorías del federalismo y la descentralización fiscal y su perspectiva en la Colombia actual.
- Entender la estructuración de las fuentes de financiación del estado en sus diferentes niveles nacional, departamental y municipal, especialmente en la tributación.
- Identificar los elementos esenciales de las transferencias de la nación a los entes territoriales a través del Sistema General de Participaciones.
- Entender la estructuración y asignación del gasto público, al igual que algunos medios para la redistribución a través de la inversión.
- Conocer algunos postulados y modelos que permiten entender la relación entre las finanzas públicas y las políticas de estabilización, déficit fiscal, deuda pública, política económica y monetaria, con nuevos campos de análisis sobre el futuro de las finanzas públicas.

IDEAS CLAVE

- Las finanzas públicas puede ser la rama más antigua de la economía y se ha enriquecido con los estudios y actividades después de mediados de los años de 1960.
- Desde Adam Smith el pensamiento tributario ha puesto su atención sobre la equidad y la eficiencia.
- Las discusiones sobre la equidad tributaria se han centrado en los principios del beneficio y de capacidad de pago.
- Las finanzas públicas Normativa (lo que debería ser) diseña las políticas públicas que puedan resultar más eficaces para alcanzar los objetivos propuestos de la intervención del Sector Público.
- Las finanzas públicas positiva (lo que es) analiza los criterios que guían la toma de decisiones públicas y los efectos en la economía de la decisión de intervención del sector público.
- Desde la perspectiva de Musgrave, el sector público tiene tres problemas económicos primarios que resolver para que el sistema logre el óptimo de bienestar: conseguir la distribución más equitativa de la renta (el problema de la distribución); el mantenimiento de un alto nivel de empleo con precios estables (el problema de la estabilización); y el establecimiento de un patrón eficiente en el uso de los recursos (el problema de la asignación).

- Las finanzas públicas, después de Musgrave (1969), se ha centrado en el campo microeconómico –asignación y distribución–, pues aspectos como la estabilización –que por lo general abarca tanto la política fiscal como la monetaria– se estudian en los textos de macroeconomía.
- El gobierno para suministrar los bienes públicos que requiere la comunidad, debe contar con mecanismos de financiación que le provean los recursos necesarios para adelantar la ejecución de los programas proyectadas.
- Los impuestos como uno de los mecanismos de financiación del estado, se encuentran en diferentes formas tanto en el nivel nacional, como en el departamental y municipal o distrital, los cuales no implican una contraprestación directa para el contribuyente.
- El gasto público se debe contemplar como un mecanismo de asignación y redistribución del ingreso y la riqueza, en busca de la equidad social.
- El gasto público debe buscar tanto el normal funcionamiento del estado como el apalancamiento del desarrollo y competitividad de los territorios.
- Los gobiernos, pueden incidir sobre el nivel de producción a través de los impuestos, el gasto público y la cantidad de dinero en la economía, con lo cual hacen que la producción se expanda o se contraiga, lo que a su vez puede afectar los niveles de empleo y de salarios, como también se puede incidir en los niveles de precios al manipular la cantidad de dinero en la economía.
- Cuando el gasto público supera a los ingresos reales recaudados se genera un déficit, para lo cual hay dos formas esenciales de resolverlo: aumentando impuestos o mediante endeudamiento.
- Después de los años 90 el gasto del estado ha crecido por encima de los ingresos, con lo cual se ha generado un déficit fiscal que ha superado el 5% del PIB.
- El déficit fiscal en Colombia ha significado un proceso de endeudamiento (interno y externo) considerable, con lo cual el saldo de la deuda ha superado los \$150 billones, que corresponde al 62% como proporción del PIB en el año 2004.

UNIDAD 1. PERSPECTIVA HISTORICA DE LA FINANZAS PÚBLICAS

1. INTRODUCCIÓN

La historia de la economía pública y de las finanzas públicas, refleja el progreso de la economía analítica; es decir, que los desarrollos de las finanzas públicas fueron fraguados por grandes teóricos generales y no por especialistas de las finanzas públicas, entre estos, Adam Smith, Ricardo, Mill, Dupuit, Edgeworth, Wicksell, Lindahl, Pigou, Keynes y Samuelson.

Aunque los desarrollos no fueron exclusivamente de la economía, pues también se debe contar con la influencia de los desarrollos políticos y sociales; y tampoco se pueden circunscribir a partir de la economía clásica, puesto que con el surgimiento del mercantilismo, la complejidad de la estructura impositiva aumento considerablemente. Los fisiócratas tenían su teoría de la imposición y los cameralistas habían escrito sobre la administración de las finanzas públicas. Sin embargo, Smith ofrece un punto de vista adecuado para rastrear el surgimiento del pensamiento moderno de la economía pública (Musgrave, 1985: 2).

Desde Adam Smith, los estudiosos de la tributación han estado interesados en las cualidades de un buen sistema de impuestos. Tal requerimiento, tradicionalmente exige que la carga de impuestos sea distribuida de una manera equitativa. Este requerimiento ha tomado dos formas, una exige que la tributación corresponda con los beneficios recibidos, y la otra que la tributación corresponda con la capacidad de pago (Musgrave, 1987).

La Economía como disciplina se ha ocupado tradicionalmente del estudio del sector privado de la economía (de sus agentes económicos –individuos, empresas y economías domésticas–); es decir, del mercado. Sin embargo, el crecimiento del sector público y su incidencia en las actividades económicas privadas, aunado a sus características particulares de decisión política, condujeron a la constitución de una disciplina autónoma para su análisis. Esta disciplina, denominada en principio “finanzas públicas”¹, ha empezado a designarse, desde los años setenta del siglo XX, “economía pública”. En principio trató los mismos problemas, más allá de las limitaciones presupuestales de ingresos, gastos y deuda pública. Ampliando de este modo, su campo de análisis a los bienes públicos, a la incidencia de los impuestos y gastos en el bienestar, a los efectos de las regulaciones públicas, los derechos de propiedad, el problema de las externalidades y los procesos de toma de decisiones públicas.

¹ En la literatura anglosajona se utiliza el término “**Finance Public**”, en nuestro medio se traduce como “**Finanzas públicas**”, los españoles traducen el término como “**Hacienda Pública**”.

Subyace un rasgo común a las múltiples definiciones de “finanzas públicas”: la delimitación de sus actividades a los componentes presupuestarios de ingresos, gastos y deuda pública. El Libro V de “*La riqueza de las naciones*” de Smith² se constituye en la base de los tratados modernos de las finanzas públicas. Smith, al estudiar los problemas económicos públicos, contempla tres temas referentes a los gastos públicos, los ingresos públicos y las deudas públicas.

El enfoque metodológico de las finanzas públicas no presenta mayor diferencia con los criterios generalmente considerados para la ciencia económica en general. Así, para Musgrave (1959: 3):

Al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso de ingreso-gasto del Estado se le denomina tradicionalmente Finanzas Públicas. Siguiendo este convenio, se emplea el mismo término en el título de este volumen, pero con mucha vacilación. Aún cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingresos y gastos, los problemas básicos no son cuestiones financieras. Por tanto, debemos considerar nuestra tarea como una investigación sobre los principios de la economía pública. O, más exactamente, sobre aquellos aspectos de la política económica que surgen en las operaciones del presupuesto público.

La economía pública, en una concepción más amplia, se constituye en el análisis del sector público, lo cual incluye los ingresos, la deuda y los gastos del sector público como componentes del presupuesto y, a su vez, base del análisis de las finanzas públicas. Cubre, además, todas las actuaciones del sector público: actividades presupuestarias, de regulación, de diseño de políticas públicas, de gestión de agencias públicas y de evaluación y control públicos.

Sin embargo, algunos autores prefieren mantener la tradición ortodoxa y han titulado sus trabajos como “The Theory of Public Public Finance”, caso (Musgrave 1959) y Buchanan (1976). Otros consideran equivalentes los términos “economía pública” y “finanzas públicas”. A partir del trabajo de Musgrave (1959), se encuentra que autores como Kolm (1964) y Johansen (1970) reemplazan el concepto de “finanzas públicas” por uno más amplio: “economía pública”. Los autores más recientes y reconocidos en este campo han titulado sus manuales como “Economía pública”: Atkinson y Stiglitz (1988), Auerbach (1987), Laffont (1990), Jha (1998) o “Economía del sector público”: Boadway y Wildasi (1986), Brown y Jackson (1986) y Stiglitz (1988).

Las finanzas públicas y la economía pública en general han experimentado una evolución significativa desde la segunda mitad del siglo XX. En esta evolución ha incidido el estudio de los bienes públicos y su análisis integracionista de los ingresos

² SMITH, Adam. Sobre la Naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones (1776). El Libro V: “De los ingresos del Soberano o de la República” (Capítulos: ingresos, gastos y deuda pública).

(tributación) y del gasto a partir del paradigma Wicksell-Lindhal-Mugrave-Samuelson, e incluso desde los cambios en los manuales de la disciplina propiciados por el mismo Musgrave. Al mirar la evolución de los trabajos de investigación y el contenido de los manuales, puede observarse que han cambiado los temas, su importancia relativa y las técnicas o instrumentos de análisis, en esencia provenientes de la economía. Esta evolución también ha estado ligada a los desarrollos de la sociedad, del Estado, de la misma economía como disciplina y de la forma de analizar y resolver los problemas.

2. OBJETIVOS

2.1 General

Mostrar una perspectiva histórica de la evolución de las “Finanzas Públicas” en el contexto del “Pensamiento Económico” y a través sus principales escuelas y autores.

2.2 Específicos

- Exponer la evolución histórica de las finanzas públicas en relación con el gasto público y la tributación a través de sus principales escuelas y autores.
- Señalar a través de la evolución histórica, las tensiones entre los principios de eficiencia y equidad, beneficio y capacidad de pago y entre los impuestos y otras formas de precios-impuestos.
- Resaltar la evolución y el tránsito del concepto de “finanzas públicas” por el de “economía pública”.

3 IDEAS CLAVE

Las Finanzas Públicas puede ser la rama más antigua de la economía. A ésta contribuyeron los escolásticos (siglo XVI), los mercantilistas (siglo XVII), los cameralistas, los fisiócratas, los clásicos, marginalistas, neoclásicos, la escuela del bienestar, la escuela de la elección pública, los marxistas, Keynes, etc.

Adam Smith examina porque ciertos servicios deben ser provistos por el Estado. Esto incluye el sostenimiento de la corte, defensa, policía y educación básica para los pobres. Beneficio que no sería compensado por el gasto de algún individuo.

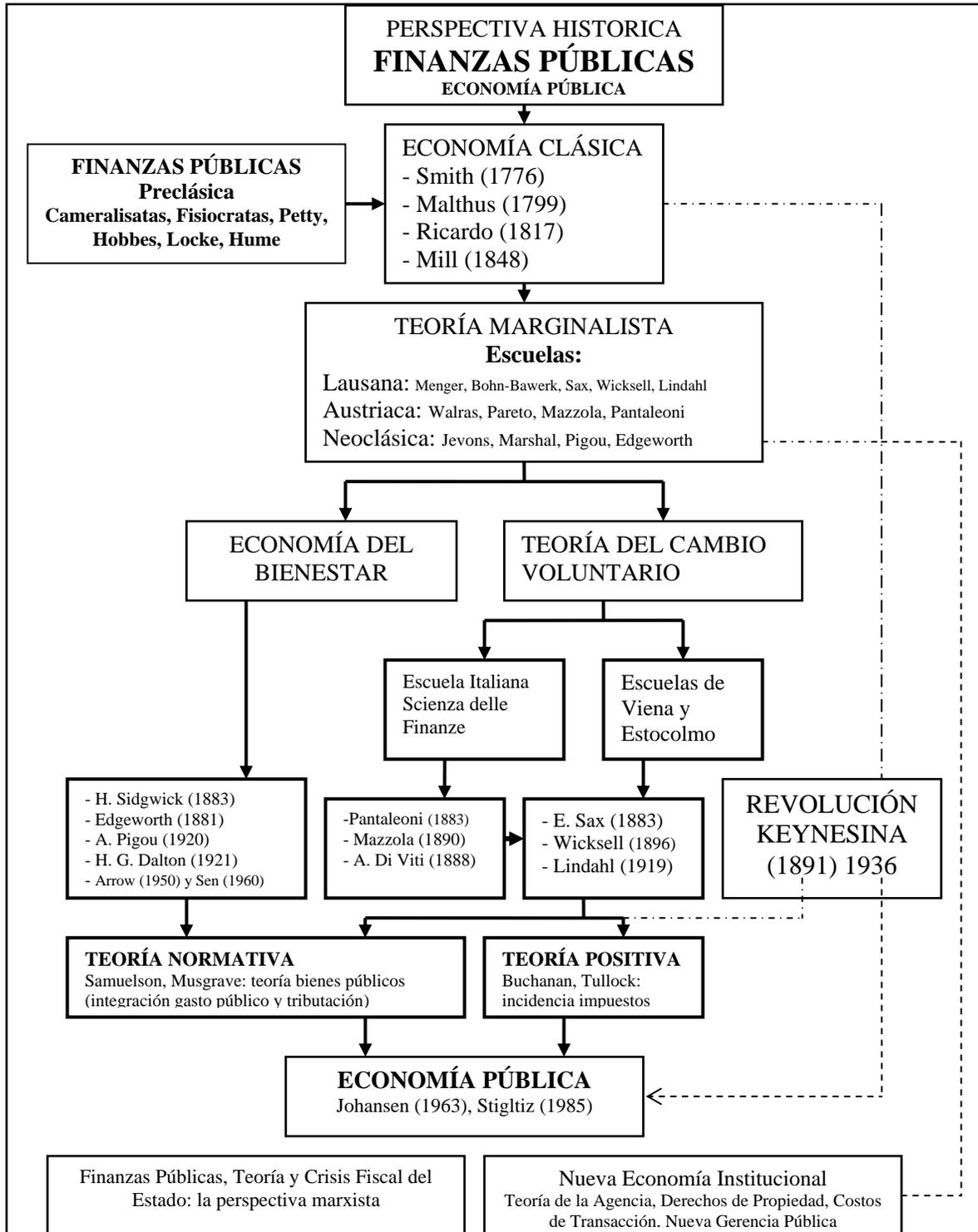
Los Clásicos estudiaron primero las obligaciones del soberano (gasto público) y después se dedicaron hacia el análisis impositivo.

Desde Adam Smith, el pensamiento tributario ha puesto su atención sobre dos importantes temas: la equidad y la eficiencia. La discusión del criterio de equidad, ha seguido dos direcciones históricas, la del principio del beneficio y la del principio de capacidad de pago.

El pensamiento marginalista consideró que así como el consumo de bienes privados se guía por la regla de igualación de la utilidad marginal con el precio, de igual manera el consumo de bienes públicos se orientaría por dicha regla. Así, el presupuesto entró a hacer parte de los modelos walrasianos de equilibrio general.

El concepto de finanzas públicas nació en el siglo XIX y se enriqueció con un continuo flujo de estudios y actividades después de la mitad de los años 1960. En los años 1960, se comenzó a usar el término “economía pública” (o nueva economía pública) por el de finanzas públicas.

4. MAPA CONCEPTUAL



5. TEXTO DE CONTEXTUALIZACIÓN / CUESTIONES PARA REFLEXIONAR.

“¿Y por qué se estudia la Historia de cualquier ciencia? Pues se podría pensar que el trabajo corriente bastara para conservar la parte del trabajo de generaciones anteriores que sigue siendo útil. Presumiblemente, los conceptos, los métodos y los resultados que no se conservan de este modo no merecen mayor atención. ¿Por qué, pues, retroceder a viejos autores y volver a considerar opiniones anacrónicas? ¿No se pueden dejar esos materiales antiguos al cuidado de unos pocos especialistas que sientan por ellos desinteresada afición?”

“Eso se debe a que en cualquier campo científico los problemas tratados y los métodos en uso en un momento dado contienen los logros y cargan también con los escombros del trabajo realizado en otro tiempo y en condiciones del todo diferentes. El análisis científico es más bien una pugna constante con producciones nuestras y de nuestros predecesores, y sólo “progresa”, si es que lo hace, en zigzag, no según los dictados de la lógica, sino bajo el imperio de nuevas ideas, o nuevas necesidades, o nuevas observaciones, e incluso a tenor de las inclinaciones y los temperamentos de nuevos hombres.”

“Con el nacimiento de los Estados nacionales las finanzas públicas tomó, además de importancia decisiva, una significación nueva. No será exagerado decir que fue el tema central, al menos, por lo que hace a las ramas continentales de la literatura recién estudiada. Por eso puede valer la pena volver una vez más atrás para repasar más atentamente el problema financiero de estos siglos.”

Schumpeter, Joseph A. (1954). Historia del análisis económico. Oxford University press. 1954 (Cambridge, USA). Edición en español, Barcelona. Editorial Ariel, 1995, p. 38.

5.1. Pregunta o planteamiento del problema.

¿Qué debe hacer el gobierno?. Esta es una gran parte del problema para lo cual la economía pública comienza por proveer algunas soluciones, con el entendimiento más amplio del “gobierno”, y no limitando su alcance a los actos implementados.

¿Qué reglas deberían emplearse para su conducción?. Según Musgrave (1987), para responder a estos interrogantes se requieren unos principios de economía del sector Público. Ellos provendrán tanto de la economía del bienestar como de la ciencia política y de las ciencias sociales. La historia del pensamiento económico en relación con la producción de bienes públicos (o colectivos) y los problemas de la tributación y el gasto público, confirman la relevancia de estos aportes en la formación de aquellos principios.

6. DESARROLLO DE CONTENIDOS³: LA HACIENDA PÚBLICA TERRITORIAL⁴

La historia de las finanzas públicas, refleja el progreso de la economía analítica; es decir, que los desarrollos de las finanzas públicas (y de la economía pública en general) fueron fraguados por grandes teóricos generales y no por especialistas de las finanzas públicas, entre estos, Adam Smith, Ricardo, Mill, Dupuit, Edgeworth, Wicksell, Lindahl, Pigou, Keynes y Samuelson. La conexión entre la teoría fiscal y la teoría general se hace más evidente en el análisis de la incidencia impositiva, que refleja, en cada etapa, la teoría de los precios y de la distribución que prevalece. El análisis de la equidad tributaria fue influido grandemente por el desarrollo de la teoría de la utilidad. El desarrollo de la economía del bienestar paretiana permitió el análisis moderno de los bienes públicos o sociales. El advenimiento de la economía keynesiana situó el papel de la política presupuestaria en una nueva perspectiva (Musgrave, 1985: 1).

Aunque los desarrollos no fueron exclusivamente de la economía, pues también se debe contar con la influencia de los desarrollos políticos y sociales; y tampoco se pueden circunscribir a partir de la economía clásica, puesto que con el surgimiento del mercantilismo, la complejidad de la estructura impositiva aumento considerablemente. El modelo utilitarista de Bentham modificó las premisas de la justicia tributaria, y la filosofía igualitarista resulto ser un factor principal en el crecimiento e importancia de los pagos de transferencia. Los fisiócratas tenían su teoría de la imposición y los cameralistas habían escrito sobre la administración de las finanzas públicas. Sin embargo, Smith ofrece un punto de vista adecuado para rastrear el surgimiento del pensamiento moderno. Los temas principales ya están presentes y ordenados, desde el deber del soberano de ofrecer servicios públicos hasta los métodos adecuados para obtener los ingresos necesarios. Lo que se hace en las centurias siguientes son variaciones, incluso dramáticas sobre este tema esencial (Musgrave, 1985: 2).

Así, las Finanzas Públicas puede ser la rama más antigua de la economía. A ésta contribuyeron los escolásticos (siglo XVI), los mercantilistas (siglo XVII), los cameralistas y los fisiócratas con su propuesta de "L'impôt unique". En Gran Bretaña las contribuciones de Petty, Hobbes, Locke y Hume, precedieron el libro V de la Riqueza de las Naciones de Smith, según Musgrave (en Palgrave, 1987), es el

³ Esta unidad forma parte de la tesis doctoral que adelanta José Silva Ruiz

⁴ Las principales fuentes orientadoras empleadas en la elaboración de este capítulo corresponde a "A Brief History of Fiscal Doctrine" y "Public Finance" de Richard Musgrave, "Public Economics" escrita por Serge-Christophe Kolm, los dos últimos publicados en "The New Palgrave a Dictionary of Economics" (1987), a "Classics in the theory of finance public" de Richard Musgrave y Alan Peacock (1958), y a los textos clásicos de Adam Smith y John Stuart Mill.

primer planteamiento “moderno” de las Finanzas Públicas; Ricardo y Mill continuaron el pensamiento clásico.

En la escuela neoclásica, Marshall y Pigou también dejaron su estampa en el pensamiento británico de la economía de las finanzas públicas. Sin mencionar el impacto de Keynes y la emergencia de la estabilización como una meta de la política presupuestaria. La economía fiscal también se adiciona al cuerpo general del análisis económico, su interés no está limitado por los efectos de las operaciones fiscales sobre el mercado y las respuestas del mercado a él (Musgrave en Palgrave, 1987).

Aquí se plantean dos interrogantes básicos: ¿por qué se necesita un sector público?, y, ¿qué reglas deberían emplearse para su conducción? Según Musgrave (1987), para responder a estos interrogantes se requieren unos principios de economía del sector Público. Ellos provendrán tanto de la economía del bienestar como de la ciencia política y de las ciencias sociales. La historia del pensamiento económico en relación con la producción de bienes públicos (sociales o colectivos) y los problemas de la tributación y el gasto público, confirman la relevancia de estos aportes en la formación de aquellos principios. La siguiente síntesis es una presentación esquemática de dicha historia.

6.1 EL GASTO PÚBLICO.

La pregunta central es ¿por qué ciertos bienes y servicios deben ser provistos a través del presupuesto?. Estos bienes y servicios pueden ser producidos por el sector público o privado. En términos de propiedad, no interesa quien produce los bienes en cuestión, nos dice Musgrave (1987). El punto crucial es que a los consumidores no se les impone una carga directa por el acceso a dichos bienes. Dada la suposición general que la preferencia de los consumidores sería la de pagar por la compensación (*quid pro quo*) del mercado, ¿por qué estarían eligiendo la provisión presupuestaria en el caso de los bienes públicos? (Musgrave en Palgrave, 1987). Desde una perspectiva histórica muy somera, mostraremos algunas respuestas a la pregunta central.

6.1.1 El gasto público en la economía clásica.

Diferentes respuestas a los interrogantes planteados se encuentran en la literatura británica de los siglos XVIII y XIX. Autores clásicos como los escoceses David Hume y Adam Smith, y los ingleses John Stuart Mill y David Ricardo, aportaron su punto de vista que ha orientado la literatura desde entonces.

Los economistas clásicos analizan el funcionamiento del sector público, en el marco de la economía de mercado y en la no interferencia precisamente del mercado por parte del Estado. La provisión de los servicios públicos y la imposición para su

financiación se debe realizar solo cuando lo demandan circunstancias excepcionales. Un rasgo esencial del enfoque clásico, es que los ingresos y gastos públicos se trataban de manera independiente. Mientras la imposición según el beneficio se consideraba el ideal; los ingresos y en general el problema impositivo, se analizaba en el contexto de la capacidad de pago, con el ajuste necesario del gasto público (Musgrave, 1985: 3).

6.1.1.1 David Hume (1711-1776).

Una moderna respuesta fue anticipada por Hume. En su “Tratado de la Naturaleza Humana” (1739), Hume menciona cómo dos vecinos podrían acordar el drenaje de un pantano limítrofe, pero un arreglo similar no podría ser alcanzado por un millar de personas ya que cada una buscaría descargar el peso de las negociaciones sobre el resto. La dificultad sería resuelta por la sociedad política a través de magistrados que representarían el interés público (Musgrave en Palgrave, 1987).

6.1.1.2 Adam Smith (1723-1790).

Como conclusión de su crítica a la política mercantilista, Smith expone su propuesta de un “sistema de libertad natural” una vez sean suprimidas las restricciones gubernamentales, con el cual se libera al Soberano de su deber de supervisar la industria privada. Pero el sistema de libertad natural necesita todavía al soberano para realizar tres tareas: 1) defender la sociedad de las invasiones extranjeras; 2) proteger a cada miembro de la sociedad de la injusticia provocada por cualquier otro miembro, y 3) proporcionar algunas instituciones y obras públicas (Musgrave, 1985: 3).

Adam Smith también examina porque ciertos servicios deben ser provistos por el Estado. Esto incluye el sostenimiento de la corte, defensa, policía y educación básica para los pobres. Mas general, el Estado debe proveer “aquellas instituciones y empresas públicas a través de las cuales se pueden tener altas ventajas para una gran sociedad, son, sin embargo, de tal naturaleza que el beneficio nunca sería compensado por el gasto de algún individuo” (Musgrave, 1987). La razón del porque la provisión privada no funcionaría permanece aún sin contestar.

El libro V de la riqueza de la Naciones de Smith (1776) se titula “De los ingresos del Soberano o de la República”. El capítulo 1 trata de los gastos, el capítulo 2 “Sobre las fuentes de donde proceden los ingresos públicos”, y el capítulo 3 “De las deudas públicas”.

A su vez, el capítulo de los gastos está organizado en cuatro partes: I. De los Gastos de Defensa. Según Smith (1776: 614), “La primera obligación del Soberano, que es la de proteger la sociedad contra la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes, no puede realizarse por otro medio que el de la fuerza militar. Los gastos requeridos por la fuerza militar son diferentes en periodos distintos”.

II. De los gastos de Justicia. “La segunda obligación del Soberano, que consiste en proteger, hasta donde sea posible, a los miembros de la sociedad contra las injusticias y opresiones de cualquier otro oponente de ella, o sea el deber de establecer una recta administración de justicia, implica dos clases diferentes de gastos en periodos distintos de la sociedad” (Smith, 1176: 628): **defensa de la institución de la propiedad y la protección de la persona (desigualdades físicas y sociales)**. Para garantizar la independencia del poder judicial se debe dotar a los tribunales con ingresos derivados de la propiedad; pues, “el poder judicial no solamente debería estar separado sino ser independiente del poder ejecutivo” (Smith, 1776: 639).

III. De los gastos en obras e instituciones públicas. “La tercera y última obligación del Soberano y del Estado es la establecer y sostener aquellas instituciones y obras públicas que, aún siendo ventajosas en sumo grado a toda la sociedad, son, no obstante, de tal naturaleza que la utilidad nunca podría recompensar su costo a un individuo o a un corto número de ellos, y, por lo mismo, no debe esperarse que éstos se aventuren a fundarlas ni a mantenerlas” (Smith, 1776: 639). Principalmente, se refiere Smith, a las instituciones para facilitar el comercio y fomentar la instrucción.

IV. De los gastos para sostener la dignidad del Soberano. “Los gastos destinados a sostener la dignidad del soberano crecen en la medida que se incrementan los gastos del pueblo y son mayores en una monarquía que en una república” (Smith, 1776: 716).

6.1.1.3 John Stuart Mill (1806-1873).

Mill analiza la sociedad y el sector público desde una perspectiva diferente a la de Smith, a partir de los trabajos de los primeros socialistas como Fourier, Owen y Sismondi. Para Mill como Smith, <la norma general debería ser el “laissez-faire”: cada desviación de la misma, a menos que sea necesaria para un gran bien, es un mal cierto>. Pero también Smith, mostró importantes ejemplos en los que era preciso salirse de la norma. Estos casos se dividen en funciones “ordinarias” y “opcionales”. Las funciones ordinarias incluyen la provisión de un sistema legal o jurídico que **garantice la vida, individualidad y propiedad, lo cual es un prerrequisito de laissez-faire**. Además, hay otras funciones que con la aprobación general asumen los gobiernos y que conducen al interés general. El sistema monetario, el sistema de pesos y medidas, la pavimentación y el alumbrado de calles, la construcción de puertos, faros y diques se citan como ejemplos. Estas y otras funciones deben obedecer a la regla general: **“la intervención del gobierno nunca debería admitirse salvo cuando el interés sea muy grande”** (Mill, 1848: 800).

Mill considera aquellas situaciones en las cuales, a pesar del interés público por determinados servicios, los individuos no encuentran interés en adelantarlos. Anticipa así la discusión de las fallas del mercado debido a la inaplicabilidad de la exclusión, pues, la exclusión sería ineficiente, igualmente si fuera aplicada, e ilustra la situación

con el caso de los faros y la dificultad para cobrar peajes. Aunque Smith como Mill defendían la primacía del mercado y criticaban la ineficiencia de la acción gubernamental, eran conscientes que la naturaleza de ciertos bienes exige la provisión pública (Musgrave 1985, 1987).

En sus “Principios de Economía Política”, Mill titula el “Libro Quinto”, “Sobre la Influencia del Gobierno”, y lo divide en once capítulos. En el capítulo once hace referencia a los límites de las atribuciones del gobierno, “la cuestión de a que materias puede o debe extenderse la intervención gubernamental en los asuntos de la sociedad, además de aquellas que forzosamente le incumben” (Mill 1848, p. 804). Y aquí mismo nos dice que “la intervención puede extenderse hasta el control de la libertad de acción de los individuos” (Mill, 1848: 805).

El primero de los deberes es la protección de la persona y la sociedad, lo cual se relaciona de manera directa con las buenas cualidades o defectos de un sistema legal (administración de justicia). La intervención puede ser facultativa o discrecional. Según Mill, la intervención gubernamental se requiere en casos como “la educación oficial (espiritual o secular), la regulación de las horas de trabajo, el cuidado público de los pobres, etc.” (Mill, 1848: 805).

Las diversas objeciones que presenta Mill a la intervención del gobierno apuntan precisamente a las excepciones a la “máxima práctica de que los asuntos de la sociedad pueden realizarse mejor por la acción privada y voluntaria” (1848: 835), en el entendido, “que los individuos son los mejores jueces de sus propios intereses cuando un individuo intenta decidir ahora de manera irrevocable qué será más conveniente para sus intereses en algún futuro más o menos remoto” (Mill, 1848: 820).

“La tradición de autores británicos, a partir de Adam Smith, consideró al mercado como la regla y al sector público como la excepción, cuya intervención es necesaria allí donde tenga lugar un fallo concreto del mercado” (Musgrave, 1985: 8). La tradición continental, en particular la alemana, consideró el sistema económico en términos duales, teniendo el sector público iguales derechos que el sector privado. Mientras la tradición británica de la economía pública tuvo sus antecedentes en el modelo de Locke --una sociedad basada en los derechos individuales y el libre intercambio, guiada por la regla benéfica de la mano invisible--; la tradición continental surgió de la enseñanza cameralista que había desarrollado reglas para guiar los asuntos públicos en un Estado ilustrado (Musgrave, 1985: 8).

6.1.2 La teoría marginal del gasto público (utilidad marginal, valor subjetivo y oferta pública).

“Aunque la tradición cameralista de los autores alemanes había proporcionado una visión más completa del sector público, no ofreció una teoría económica de los

bienes públicos. Una teoría como ésta solo surgió después de poner las bases en los años 1880, cuando el análisis de la utilidad subjetiva sentó los rudimentos de la teoría del valor en la vertiente de la demanda” (Musgrave, 1985: 9). Desde entonces, el centro de atención ya no fueron los derechos del soberano, sino las demandas del consumidor individual, los mismos principios de uso eficiente de los recursos se aplicaban ahora a los sectores privado y público; y así, la economía del sector público fue legitimada e incorporada a la teoría general del valor.

Una nueva perspectiva de las finanzas públicas y de los bienes públicos surge a partir de la década de 1880 con base en las contribuciones de los escritores austriacos e italianos, entre estos Sax (1883), Pantaleoni (1883), Mazzola (1890). Lo fundamental de la nueva teoría es que, “dadas las preferencias individuales, el bienestar se maximiza igualando la utilidad marginal al precio. Esta regla de eficiencia se aplica tanto a los bienes privados como a los públicos” (Musgrave 1985: 6). Sin embargo, existe una diferencia: en el caso de un bien privado, los bienes se venden a un precio uniforme, igualando los consumidores individuales precio y utilidad marginal por medio de un ajuste en la cantidad. Para el caso de los bienes públicos, el rasgo fundamental de la indivisibilidad, exige que la misma cantidad esté disponible para todos los consumidores. Y dado que la utilidad marginal de una misma cuantía varía entre ellos, el proceso igualitario requiere fijar precios diferenciales. Así, la imposición según el beneficio se convierte en la “ley suprema de la economía fiscal” (Musgrave, 1985: 10).

La base de la teoría moderna de los bienes públicos se establece una vez vinculados los gastos públicos a la evaluación del consumidor. “Al formular la regla de la eficiencia en términos de la imposición de acuerdo con el beneficio, se desvió la atención de la exacta especificación de cómo influye la indivisibilidad sobre las condiciones de eficiencia, condiciones que pueden satisfacerse con o sin la financiación según el beneficio” (Musgrave 1985: 10). Además, al centrarse en la regla del beneficio como análoga fijación de precios en el mercado, la atención se desvió del proceso político, ajeno al mercado, necesario para alcanzar una solución eficiente. Sin embargo, para estos autores, aunque la analogía con una solución de mercado era fundamental, el concepto de un proceso político competitivo estaba también presente, pues las decisiones presupuestarias son tomadas por organismos públicos (Musgrave, 1985: 10).

“La discusión tomó un nuevo giro en 1880, cuando el análisis de la utilidad basó la teoría del valor por el lado de la demanda. Los servicios públicos no menos que los privados son provistos para satisfacer las preferencias de los consumidores individuales, eso fue muy debatido, y esta provisión a través del presupuesto puede ser vista en analogía al mecanismo de cambio del mercado. Los impuestos pueden ser vistos como un pago de precio, ofrecido por el consumidor. Así un modelo de intercambio voluntario emerge del proceso impuesto-gasto (Sax 1887, Mazzola 1890)” (Musgrave en Palgrave, 1987: 1055).

El pensamiento marginalista consideró que así como el consumo de bienes privados se guía por la regla de igualación de la utilidad marginal con el precio, de igual manera el consumo de bienes públicos se orientaría por dicha regla. El presupuesto entró a hacer parte de los modelos walrasianos de equilibrio general. En esta sección se presentan las contribuciones de los italianos Pantaleoni y Mazzola y de los suecos Wicksell y Lindahl.

6.1.2.1 Pantaleoni.

El economista Italiano Pantaleoni (1883), señala dos aspectos centrales en la discusión y aprobación del presupuesto: 1) que en últimas, las **decisiones sobre bienes y servicios públicos, y sobre impuestos (tributación) y gasto público** son de **tipo político** y se resuelven en el parlamento, y 2) la presencia del análisis marginal en la discusión presupuestal:

“En último análisis es el Parlamento quien decide acerca de la distribución del gasto público en nuestro país. Aquí el estudio de la asignación de los recursos presupuestales disponibles –así como de un monto dentro de ciertos límites– refleja la opinión sostenida por la inteligencia promedia reunida en el Parlamento acerca de la escala de las utilidades marginales de los diferentes gastos. Esta afirmación puede parecer algo enigmática a un lector no familiarizado con la teoría económica del grado de utilidad, desarrollada por Jevons y por Walras” (Pantaleoni 1883: 16; en Musgrave and Peacock, 1958)

A Pantaleoni le preocupa, cómo en la contribución de recursos de la carga de tributación sobre la capacidad de los contribuyentes, hay aún una gran carencia de algún método o guía científica, y entonces, el ministerio de finanzas deberá juzgar de entre las más variadas indicaciones cual será el grado de perturbación causado a la producción nacional. Se debe reconocer que cuando el presupuesto es presentado al Parlamento, a fin de que su estructura pueda ser finalmente decidida, hay un inmenso trabajo de preparación realizado, con lo cual el Parlamento tendría únicamente que modificar los detalles. El Parlamento es uno de los principales factores, al cual el ministerio de finanzas tiene en cuenta cuando estima la tolerancia del país a considerar para la tributación (Pantaleoni, 1883: 27).

6.1.2.3 Mazzola.

De Mazzola (1890) se toman dos contribuciones esenciales: 1) el modelo de cambio voluntario que emerge del proceso impuesto-gasto, y 2) el problema de la indivisibilidad de los bienes públicos. **La igualdad entre el precio y la utilidad final de los bienes públicos** recibió de Mazzola el nombre de “Ley suprema de la economía fiscal”.

“El precio y la utilidad final de los bienes públicos son iguales no solo por virtud del carácter complementario de estos. Esta suprema ley de la economía fiscal es confirmada por la circunstancia objetiva del uso y consumo de bienes públicos. Dos rasgos son característicos del consumo de bienes públicos: la indivisibilidad de su uso y la consolidación de necesidades” (Mazzola 1890, p. 42; en Musgrave y Peacock, 1958).

Y en relación con la individualidad de los bienes públicos, Mazzola señaló (1890: 42):

“Los servicios relacionados con la ley y el orden, la salud pública, etc. contribuyen a la satisfacción privada, pero aunque estos servicios se consumen en relación con cada satisfacción, las cantidades individuales de consumo no pueden dividirse y medirse y su participación exacta en satisfacciones separadas no es conocida. Esta indivisibilidad del consumo constituye una razón técnica que previene el establecimiento de un único precio de mercado. (...) el precio es fijado para cada consumidor de acuerdo con el máximo que pueda pagar determinado por el grado de utilidad final que los bienes (públicos) le reportan. Esta indivisibilidad de los servicios públicos también explica porque, cuando el consumo de algún bien público puede ser averiguado caso por caso y cuando tal consumo tiene cierta, determinada e identificable característica individual, la economía pública recurre a un artificio muy similar a los precios de la economía privada, es decir, precios diferenciales”.

Mientras los bienes privados se venden a un precio uniforme, y los demandantes individuales igualan la utilidad marginal al precio ajustando las cantidades. Para el caso de los bienes públicos el mismo comportamiento no es posible. Una misma cantidad de bienes públicos está a la disposición de cada consumidor, y para esa misma cantidad de bienes públicos las utilidades marginales de los consumidores difieren, entonces, el criterio de igualación de utilidades marginales y precios requiere la existencia de precios diferenciales. Estos precios diferenciales denotarían lo que los consumidores están dispuestos a pagar por los bienes públicos. Esta perspectiva de los impuestos se conoce con el nombre de enfoque del beneficio o principio del beneficio (en este principio la relación entre el contribuyente y el Estado se considera, en términos de *quid pro quo*, puesto que la relación es una relación de cambio).

6.1.2.4 Knut Wicksell (1851 – 1926).

Wicksell (1896) rechazó el modelo de intercambio voluntario de Sax (1887) y de Mazzola (1890), en el cual los impuestos son vistos como pagos de precios. “Mientras la provisión pública estaría en línea con las preferencias individuales, no podría ser implementada según el intercambio voluntario” (Musgrave 1987). Y según Hume, el intercambio no operaría para el caso de un gran número de personas. Puesto que el nivel de servicios públicos disponibles para A no será afectado

significativamente para su propia contribución, por consiguiente, A no revelaría sus preferencias por los servicios públicos, el consumidor aquí actúa como un free rider (gorrón, colinchado).

Para Wiksell (1896: 82):

“Si el individuo ha de gastar su dinero para usos privados y públicos de forma que su satisfacción se lleve al máximo, obviamente no pagará nada en absoluto para los fines públicos (por lo menos si no tenemos en cuenta las tasas y cargas similares. Tanto si paga mucho como poco, afectará tan ligeramente al alcance de los servicios públicos que para todos los fines prácticos el mismo no lo notara en absoluto. Naturalmente, si todo el mundo hiciera lo mismo, el Estado pronto cesará sus funciones. La utilidad y la utilidad marginal de los servicios públicos (los bienes públicos según Mazzola) para el individuo dependen, pues, en el más alto grado de cuanto contribuyen los demás, pero poco de cuanto contribuye él mismo”.

Un proceso político de determinación presupuestal por votación, combinada con una sanción legal de su cumplimiento, se requiere para que las preferencias sean reveladas. Así, las bases fueron puestas para la moderna discusión de la elección pública y de las reglas de votación, por la cual una solución eficiente puede ser aproximada (Musgrave, 1987).

Entonces, inicialmente Wicksell aprobó la nueva doctrina de que la provisión de bienes públicos debería hacerse con el fin de maximizar la satisfacción individual, y que la regla del beneficio lo cumpliría. Surgen aquí dos problemas, por un lado las implicaciones que en materia de equidad tiene la regla del beneficio. La justicia se cumple si los consumidores pagan de acuerdo con su valoración marginal, pero, según Wicksell (1896: 108) “está claro que la justicia impositiva presupone la justicia en la distribución existente de la propiedad y de la renta”. Para Wicksell la justicia distributiva es fundamental, pero la separa de la justicia tributaria en el pago por el costo de los servicios públicos (Musgrave 1985: 10).

Sin embargo, Wicksell no consideró la regla del beneficio una opción realista, por cuanto la analogía con el mercado carecía de aplicación puesto que los individuos no revelarían sus preferencias sin la inyección de un proceso político. A través de la votación se pediría a los consumidores que votaran sobre conjuntos de opciones sobre un espectro completo de presupuesto y cuotas impositivas, y la oferta se realizaría sobre el conjunto que obtuviera el apoyo unánime. Como la solución no es realista, Wicksell acepta una regla de unanimidad aproximada que permita defender los intereses de los grupos minoritarios (Musgrave, 1985: 11).

6.1.2.5 Erik Lindahl (el precio Lindahl).

Aunque la hipótesis simplista del intercambio voluntario fuera rechazada por Wicksell, la formulación del intercambio voluntario fue desarrollada por Lindahl (1919). Con alguna provisión dada de servicios públicos disponibles para A y B, la curva de demanda de A puede ser vista por B como una curva de provisión. El equilibrio es entonces alcanzado donde la curva vertical de demanda agregada de A y B intersectan la provisión programada para el producto; por ejemplo, donde los precios impuestos pagados por los dos consumidores alcanzan el costo social del servicio (Musgrave, 1987).

En su trabajo de 1919 denominado “**Tributación justa: una solución positiva**”, Lindahl comienza con una ilustración, que se considera clásica en las finanzas públicas. Aquí el autor supone sólo dos categorías de contribuyentes: una A, relativamente acomodada, y otra, B, relativamente pobre. Dentro de cada categoría todos los individuos deben pagar el mismo precio de su participación en el consumo público. El problema está en la relación de los dos precios; por ejemplo, la distribución entre los dos grupos del costo total de los bienes colectivos (Lindahl, 1919: 168).

Además, supone Lindahl, que la cuestión ha de resolverse mediante un acuerdo entre los dos grupos, y considera el proceso como un tipo de intercambio económico. Sin embargo, nota que tanto los conceptos de oferta y demanda como el objeto del intercambio son de una naturaleza especial. En últimas, la oferta y la demanda no se refieren a los mismos bienes colectivos, sino a participaciones en ellos.

El acuerdo entre las dos categorías de contribuyentes se alcanzaría en la intersección de las dos curvas de demanda (A y B), determinando así el tamaño del presupuesto de bienes públicos. Entre más participe la categoría A en el costo, menor será la participación de la categoría B. En la solución de equilibrio, cada categoría paga un precio impositivo (posteriormente llamado precio Lindahl), que es igual al valor de la utilidad marginal derivada del acceso a los bienes públicos; y la suma de los dos precios impositivos es igual al costo de los bienes públicos suministrados.

El precio Lindahl (imposición según el beneficio) era eficiente, pero la analogía con el mercado que estaba intrínseca el diagrama de Lindahl no se extiende al caso cuando las preferencias no son reveladas (Musgrave, 1985: 8). Señala Lindahl (1919: 169), que la suma de las contribuciones que están dispuestos a pagar los interesados por la consecución de algunos bienes colectivos excede el costo total de éstos. Entonces, se pregunta Lindahl, ¿Debemos concluir que el problema no admite una solución puramente económica?

Para la aprobación de los gastos públicos por parte de los contribuyentes, resulta más natural hacerlo de manera simultánea, es decir, todos los gastos a la vez. En

otros términos, la forma de cubrir el costo de los servicios públicos más importantes no se determina por separado, sino junto con los servicios menos importantes y en ambos casos según los mismos principios. Ahora, si algún interesado lograra que se distribuya el costo de los servicios públicos más importantes de una forma más favorable que el costo de los marginales, esto indicaría que el interesado ha defendido sus propios intereses mejor que otros interesados y, por tanto, que la distribución del poder político no es igualitaria (Lindahl, 1919).

6.1.3 Las finanzas públicas en Pigou (1928).

La delimitación de las funciones del gasto público predominó desde Mill hasta los años 1920, continuando así con la tradición clásica. Pigou a través de sus dos textos (*Economía del Bienestar*, 1920; y *un Estudio en Finanzas Públicas*, 1928), introduce una nueva perspectiva de análisis, el concepto de externalidades, como distinción entre producto neto privado y social. El producto privado neto mide los beneficios y costos internalizados que se registran en los precios de mercado. El producto social neto será mayor cuando nuevos beneficios van a parar a personas distintas a las que toman parte en las transacciones comerciales y será menor cuando los costos recaen en terceras personas, costos que no se resarcan y que, por tanto, no se reflejan en el precio. Donde los beneficios sociales superan a los privados, debe pagarse una prima por los beneficios adicionales (externos) que no se reflejan en la demanda del mercado. Donde los costos sociales superan al costo privado, conviene establecer un impuesto. Allí donde es adecuada una subvención, su cuantía dependerá del grado de alejamiento entre producto privado y social. Así, los instrumentos fiscales se convierten en un mecanismo para regular las externalidades, bien sea de tipo costo o beneficio (Musgrave, 1985: 12).

Así, aparece ésta nueva fase de desarrollo de las finanzas públicas en “La Economía del Bienestar” de Pigou (1920), con el análisis de las externalidades. Los costos externos y los beneficios quedan no contabilizados por el mercado y esto requiere su corrección por la política pública. El aporte de Pigou renueva la discusión fiscal, esta vez en relación con las externalidades al diferenciar entre costos privados y costos sociales. Los gobiernos recurrirían a los instrumentos fiscales para compensar los efectos de dichas externalidades (Musgrave, 1987).

En el tratado de las finanzas públicas de Pigou (1928), la esfera de los servicios públicos es definida sólo en términos generales, por extensión al punto donde el costo social marginal y los beneficios serán iguales. Sin embargo, el concepto de beneficios externos podría ser ampliado fácilmente a los bienes públicos, para que las externalidades aparezcan no como un subproducto de ganancias internas cuando todos los beneficios son externos.

6.1.4 La Economía del Bienestar y el Análisis Normativo (la eficiencia de Pareto)

“Solo hasta 1939 la discusión continental de los años 1880 y 1890 atrajo la atención de la parte inglesa” de la profesión. La suma vertical de las curvas de demanda de bienes sociales de Bowen (1948), reinventó la formulación pionera de Lindahl, y el invento decisivo llegó en los cortos trabajos de Samuelson (1954, 1955)”. Estos trabajos dieron lugar a una integración rigurosa de los bienes sociales en las condiciones de eficiencia paretiana (Musgrave, 1985: 13).

La teoría moderna de los bienes públicos o sociales, descansa en buena parte en el paradigma Musgrave – Samuelson. En esta sección, entonces, se relacionan algunos de los aportes de dos figuras sobresalientes del análisis moderno de la teoría de los bienes públicos, la tributación y el gasto público, y en general de las finanzas públicas, nos referimos a Paul Samuelson y Richard Musgrave.

6.1.4.1 Paul Samuelson.

Los aportes de Samuelson sobre bienes públicos (gasto público y tributación) se encuentran en una serie de trabajos, publicados en los años 1954, 1955, 1958 y 1969.

Frente al enfoque anglosajón, los economistas de Europa continental perfilaron un tratamiento distinto, del que habría de surgir toda la problemática de las finanzas públicas. El punto de partida consistió en proclamar el carácter individualista de las necesidades públicas. Los bienes públicos se dirigen, al igual que los privados, a la satisfacción de las necesidades de los individuos. Las necesidades de los individuos forman parte de las necesidades totales –se niega con ello cualquier concepción organicista de la sociedad-.

Si las necesidades privadas se seleccionan y ordenan en función de su utilidad marginal, las necesidades públicas también se pueden ordenar por su valoración marginal para los diferentes individuos. Este enfoque obliga a unir los dos lados del presupuesto: gastos e ingresos públicos. Los gastos públicos ofrecen los bienes públicos que satisfacen las necesidades públicas, cuya utilidad marginal debe igualar a la desutilidad marginal que comporta el pago de los impuestos. Los impuestos se configuran así como precios-impuesto en paralelismo con los precios que las economías individuales pagan en el mercado para adquirir los bienes privados.

La diferencia entre los bienes privados y los bienes públicos se genera en la indivisibilidad de los bienes públicos, a la que unánimemente se refieren todos los escritores continentales de las finanzas públicas marginalista: Pantaleoni (1883), Mazzola (1890) y Emil Sax (1883). A partir de esta característica, el mejor desarrollo lo realizaron Knut Wicksell (1896) y su discípulo Erik Lindahl (1919), que con su tesis doctoral ofrecería la exposición más completa durante muchos años de la teoría del cambio voluntario. Sin embargo, este concepto permaneció ignorado en la literatura anglosajona. A partir del año 1954, el concepto de bien público fue situado como el centro de una nueva teoría del gasto público gracias al profesor Samuelson.

Según Samuelson (1958: 189), el modelo que explotó en los artículos de los años 1954 y 1955, también es el modelo que Sax, Wicksell, Lindahl, Musgrave, Bowen y otros economistas han considerado bajo la denominación de <<teoría del cambio voluntario de la hacienda pública>>, es el modelo natural que debería formularse dando un mayor énfasis a los efectos externos

Para el profesor Samuelson (1954) con la excepción de Sax, Wicksell, Musgrave y Bowen, los economistas han descubierto más bien la teoría óptima del gasto público, empleando gran parte de su energía en desarrollar la teoría de la imposición (tributación). (...) Los bienes de consumo público colectivo que todos disfrutaban en común en el sentido que el consumo de cada individuo de tal bien no genera una reducción del consumo de otro individuo del bien (...). Si embargo ningún sistema descentralizado de precios puede servir para determinar óptimamente estos niveles de consumo público. Tendrán que utilizarse otras clases de <<votación>> o <<señalización>>, pero, y este es el punto sentido por Wicksell, quizás no apreciado completamente por Lindahl, el interés egoísta de cada persona le llevará a dar señales falsas, para pretender tener menos interés en una actividad de consumo público que el interés que realmente tiene.

Samuelson prefiere a Wicksell y rechaza las “curvas de pseudo demanda” de Lindahl y las califica de poco realistas. Pero mientras Wicksell procede a examinar el proceso de revelación de preferencias, Samuelson proporciona una formulación más general de la solución eficiente; y no considera el modelo de revelación de preferencias porque descansa en un omnisciente árbitro para quien las preferencias son conocidas. Samuelson establece una frontera de utilidad, mostrando varias mezclas de bienes públicos y privados, así como la distribución de los bienes privados entre los consumidores. El óptimo optimum (punto máximo) sobre la frontera de utilidad es entonces elegido sobre la base de una función de bienestar social (Musgrave, 1987).

Según Musgrave (1987), Samuelson ofrece una formulación más general que resuelve simultáneamente los problemas de asignación y distribución. **El tema de la distribución es abordado en términos de bienestar y no de ingresos.** El modelo de Lindahl por el contrario separa los temas de asignación y distribución. La fase de separación de la asignación y la distribución de la política presupuestaria fue ampliada para incluir la función de estabilización como una tercera rama (Musgrave, 1959).

Sin embargo, en el modelo de Lindahl, los precios impositivos (tax prices) son vistos como ofrecimientos voluntarios, y siguiendo a Wicksell comienza con una distribución del ingreso monetario y procede a asignar precios impositivos eficientes; es decir, cargando a cada consumidor de acuerdo con su evaluación marginal y estableciendo la oferta total de modo que se igualen aquellas cargas con el costo. La formulación de Lindahl es más cercana al mundo real. Aunque los precios impositivos no pueden

verse como ofrecimientos voluntarios, tampoco existe el árbitro para quien las preferencias sean conocidas. Wicksell señala que las preferencias deben revelarse a través de un proceso de votación, y este proceso supone una cierta distribución del ingreso nominal (Musgrave, 1987).

6.1.4.2 Richard Musgrave.

Musgrave (1959), entre otros autores, distingue dos características fundamentales y mutuamente independientes en la definición de los bienes públicos puros: la no exclusión y la indivisibilidad o no rivalidad en el consumo. La característica de la inexcluibilidad recibe a veces la denominación de economía externas y otras de demanda conjunta. La inexcluibilidad es la característica fundamental que define los bienes colectivos; pero quienes resaltan la importancia de esta característica, implícitamente suelen dar por descontado que **los precios de mercado constituye el mecanismo de exclusión**, además del mecanismo de exclusión espacial (Tiebout, 1956).

El primer elemento que integra la teoría de Musgrave (1959: XXXIII) lo constituyen las finalidades a las que sirven los programas de ingresos y gastos públicos. Como al respecto no existen principios ni reglas uniformes que puedan aplicarse a la gestión de la Economía pública, en lugar de ello nos enfrentamos a un cierto número de funciones, separadas que requieren **soluciones distintas: 1) asignación de recursos (servicios), 2) distribución de la riqueza, y 3) mantener la estabilidad económica.**

La satisfacción de necesidades sociales y preferentes constituye el verdadero y fundamental problema que plantea la actividad financiera. Determinar las condiciones óptimas para satisfacer esas necesidades es el propósito de la rama de servicios de Musgrave (1959: XXXVIII). El punto de partida lo constituyen los conceptos de necesidades sociales y de bienes públicos (con los que se satisfacen las necesidades sociales).

6.2 LA TRIBUTACIÓN: LA EQUIDAD EN LA IMPOSICIÓN (CAPACIDAD DE PAGO Y BENEFICIO).

Los Clásicos estudiaron primero las **obligaciones del soberano (gasto público)** y después se dedicaron hacia el análisis impositivo. “Con la imposición en función del beneficio aplicable sólo a una pequeña parte del ingreso total, los criterios para una <buena imposición> en la mayoría de los ingresos públicos tenían que desarrollarse con independencia de los gastos” (Musgrave, 1985: 18).

Los criterios para una <**buena imposición**> cuentan con una base en las célebres máximas de Smith: **igualdad, certidumbre, comodidad en el pago y economía recaudadora.** La equidad o igualdad en la imposición deberían corresponder con los beneficios recibidos y también reflejar la capacidad de pago, y en ambos casos se discutió acerca de si la distribución de la carga debería ser proporcional progresiva.

“Además, fue necesario especificar un índice para medir el beneficio y la capacidad de pago” (Musgrave, 1985: 18).

6.2.1 Adam Smith

Desde Adam Smith, el pensamiento tributario ha puesto su atención sobre dos importantes temas: **la equidad y la eficiencia**. La discusión del criterio de equidad, ha seguido dos direcciones históricas, la del **principio del beneficio y la del principio de capacidad de pago**. Estos dos principios fueron claramente expuestos por Adam Smith en su discusión de los requerimientos de un buen sistema tributario. El requerimiento de Smith sobre la eficiencia de la tributación, encontraría nuevos seguidores en los precursores del marginalismo tal como se muestra más adelante (Musgrave, 1987).

En el capítulo 2, “Sobre las fuentes de donde proceden los ingresos públicos”, del libro V de la riqueza de la Naciones (1776), Adam Smith señala que toda renta proviene de estas dos fuentes:

1) La propiedad perteneciente al Soberano (Estado), con dos fuentes de ingresos:

- Rentas derivadas del capital (en dinero o en inmuebles): generan intereses y beneficios.
- Rentas derivadas de la propiedad en tierras (ventas de tierras, arriendos).

2) El ingreso del pueblo (ingresos privados de los individuos):

- Rentas: impuesto sobre la renta de la tierra.
- Beneficios: impuestos sobre el beneficio (interés y excedente), sobre las utilidades provenientes del capital y sobre el valor patrimonial de la tierra, de las casas y de los capitales.
- De los salarios

Según **Smith** (1776: 726-7), “existen cuatro **máximas** con respecto a los impuestos en general”: **1) igualdad (equidad), 2) certidumbre, 3) comodidad del pago y, 4) economía de la recaudación (eficiencia).**

Aunque las máximas de Smith comienzan con la capacidad de pago avanzan hacia una regla del beneficio. Sin embargo, para Smith la contribución se debe fijar en proporción a los ingresos recibidos, excluye los ingresos salariales de subsistencia. Otra exención la constituye el impuesto sobre los alquileres de vivienda. La mayoría de autores contractualistas (Hobbes) apoyaron el punto de vista proporcional, también lo hizo Bentham, partidario de la exención de los salarios de subsistencia.

El punto central de la regla según el beneficio, es definir si el impuesto se determina por el costo del servicio ofrecido a una persona determinada o si es sobre lo que una persona (dadas su renta y preferencias) esta dispuesta a pagar. En el último caso, el impuesto según el beneficio se convierte en un precio tipo Lindahl y la imposición progresiva gira entonces sobre las elasticidades precio y renta de la demanda, factores que dependen de los servicios concretos en cuestión, no pudiendo generalizarse sobre el presupuesto como un todo (Musgrave, 1985: 20).

El principio del beneficio tiene la ventaja que enlaza los dos lados del presupuesto (impuesto y el gasto) y así los relaciona con la teoría de los bienes públicos. Por su parte, el principio de capacidad de gasto (pago) se concentra en el lado de los ingresos atendiendo a la distribución de la carga tributaria. El precio Lindahl, después de todo, fue un impuesto al beneficio por excelencia. Sin embargo, las finanzas de los precios fijos o de cuotas, relacionados con el nivel de consumo individual de bienes públicos interfieren con su provisión eficiente. **El principio del beneficio tampoco admite el uso redistributivo del proceso fiscal** (Musgrave, 1987).

El principio de capacidad de pago tiene también una larga historia, Montesquieu y Say fueron partidarios de la progresión, mientras que Bodin defendió una tributación proporcional. Sin embargo la historia moderna de la capacidad de pago empieza con la formulación de Mill. “Escribiendo en los años 1840, Mill fue sensible a una estructura política y filosófica totalmente diferente a la de Adam Smith” (Musgrave 1985: 21).

6.2.3. John Stuart Mill

En sus “Principios de economía política” (1848), del libro V “sobre la influencia del Gobierno”, dedica 5 de sus 11 capítulos a la tributación. Según Mill, “Adam Smith ha resumido en cuatro máximas o principios, las cualidades que son de desear en un sistema de impuestos, desde el punto de vista económico, y como los siguientes autores han estado de acuerdo con ellas, puede decirse que han llegado a ser clásicas” (1848: 686). Estos principios son:

1. Los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercano a sus respectivas capacidades (equidad).
2. El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser fijo y no arbitrario (certidumbre).
3. Todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma en la que es más probable que convenga su pago al contribuyente (conveniencia o comodidad en el pago).
4. Todo impuesto debe planearse de modo que la diferencia entre lo que se recauda y lo que ingresa en el tesoro público del Estado sea lo más pequeña posible (eficiencia o economía en la recaudación).

Siguiendo a John Stuart Mill (1848, p. 704), los impuestos son directos e indirectos. Los impuestos directos recaen sobre el ingreso o sobre el gasto (cuando se imponen de manera directa al consumidor). Los impuestos indirectos son los impuestos al consumo (gasto) y a los derechos de aduana.

La igualdad debe prevalecer en materia de impuestos porque así debe actuar el Gobierno en todas las cosas, y porque la justicia en la tributación no es para Mill un tema presupuestal sino una cuestión de justicia social. La igualdad en la tributación, como una máxima política, significa, por tanto, igualdad en el sacrificio. John Stuart Mill aparece así como un defensor del principio de capacidad de pago y como un crítico del principio del beneficio.

Con J. S. Mill, la tributación fue mirada como la imposición de un sacrificio y el problema era cómo distribuir este sacrificio de una manera equitativa. La justicia requiere que la gente en igual posición este tributando igual así como padeciendo un sacrificio igual. La gente en igual posición, sin embargo, está pagando sumas desiguales de impuestos, diferenciando y distorsionando un sacrificio igual. “Aunque equivocado al igualar sacrificio <igual> a <total mínimo>, su preocupación por este último anticipó el desplazamiento ulterior de la doctrina del sacrificio de los aspectos de equidad a los de eficiencia. Su contribución principal fue haber planteado el tema de la equidad en términos de sacrificio igual, estableciendo así el contexto para la discusión posterior durante medio siglo” (Musgrave, 1985: 21-2).

6.2.4 La Regla del sacrificio en Francis Edgeworth y Cecil Pigou

En 1897, el argumento fue resumido por Edgeworth. “Empezó por <la formula del utilitarismo más pura, más deductiva, a partir de la cual Bentham se aproxima a la igualdad>. Deduce después el sacrificio marginal igual o total mínimo como solución óptima no como principio de justicia distributiva sino como una base teórica de partida” (Musgrave, 1985: 22).

El refinamiento de Edgeworth (1897) y Pigou (1928) en relación con el principio de capacidad de pago –igualdad de sacrificio–, diferencia diversos tipos de sacrificios: sacrificio absoluto igual o sacrificio total igual, sacrificio proporcional igual, y sacrificio marginal igual o sacrificio global mínimo. Musgrave (1959) ha demostrado con claridad y de un modo preciso lo que significa cada uno de estos tres conceptos.

El **sacrificio absoluto igual o total igual** requiere que ambos, el rico y el pobre, pierdan la misma cantidad de utilidad de forma que sus aportaciones conjuntas (que han de ser desiguales en términos monetarios) sean iguales al rendimiento exigido.

El criterio de **sacrificio proporcional igual** sugiere que un sistema justo de tributación, de acuerdo con la capacidad de pago, implica que el rico no sólo pague más dinero en impuestos, sino que pierda una mayor cantidad absoluta de utilidad: cada uno de los dos entrega la misma proporción de su utilidad.

El criterio de **sacrificio marginal igual** sugiere que el rico no sólo debe pagar una cantidad mayor de impuestos, sino que debe sacrificar una mayor proporción de su utilidad que el pobre. Cada uno debe pagar impuestos, de forma que la última unidad de impuesto pagada por cada individuo le cause la misma pérdida de utilidad que a los demás. O dicho de otra manera, la utilidad marginal de la renta post-impuesto debe ser la misma para todos los individuos.

Edgeworth no sólo aplicó la regla del sacrificio marginal igual a la distribución del costo de los servicios públicos, sino que la amplió a un sistema de transferencias que da lugar a una distribución igual de la renta (Musgrave, 1985: 9). La regla del sacrificio marginal igual exige que el sacrificio total sea el mínimo, y entonces, se le puede considerar también como una regla de eficiencia. De acuerdo con la visión utilitarista, en lugar de hablar de sacrificio mínimo, podría hablarse también de maximización del bienestar.

Edgeworth (1897) dentro de un contexto diferente al de Mill, prosiguió con el análisis de “igualdad del sacrificio”. Edgeworth parte del criterio de Bentham según el cual toda acción debería orientarse a la obtención de la mayor suma total de utilidad. “El principio de la mayor felicidad, es el examen de la acción del gobierno, al menos con respecto a la tributación”. Y más adelante nos dice Edgeworth (1897: 121) que,

“si la desigualdad de las fortunas es considerable con respecto a la suma específica de tributación, ahí la tributación no puede estar dando bastantes vueltas, por decirlo así. La solución del problema debería ser reducirla a un cierto nivel. (...) La solución de este problema en abstracto es que los ricos deberían tributar para beneficio de los pobres hasta el punto en el cual se alcance la igualdad completa de las fortunas. (...) Pero este resultado inmediatamente incorpora dudas y reservas.”

Autores como Edgeworth y Pigou, con base en Bentham (1802) optaron por la regla del sacrificio marginal igual, dada la premisa utilitaria que el menor sacrificio total (o un máximo nivel de bienestar permanente) sería la meta de la conducta racional. Dado el supuesto adicional de iguales niveles de utilidad, la formulación exige moverse hacia una igual distribución (Musgrave, 1987).

La discusión sobre la capacidad de pago desapareció entonces, pero fue resumida por Pigou (1928). Pigou aceptó como principio absoluto de la imposición el del sacrificio mínimo, considerando como el equivalente a la norma general de que la política pública debería orientarse hacia la maximización de bienes. Pigou (1928) exploró las fórmulas impositivas susceptibles de aplicación a diversas reglas de equidad y volvió sobre la discusión de Edgeworth en relación con el principio de “menor sacrificio total” como guía de tributación, avalando la regla de igual sacrificio marginal.

“Las conclusiones relativas a la progresividad, de Edgeworth a Pigou, se han basado en los siguientes supuestos: 1) la utilidad es comparable entre individuos y susceptible de medirse en términos cardinales; 2) existe una tabla conocida de la utilidad marginal de la renta; 3) esta tabla muestra que la utilidad marginal disminuye con la renta, y 4) es idéntica para todos. Edgeworth y Pigou plantearon dudas con respecto a 3) y 4), pero la ruptura fundamental con 1) no se produce sino hasta los años 1930. En este momento, se rechazó la posibilidad de llevar a cabo comparaciones interpersonales de utilidad (Robbins, 1932, 1938) y la economía del bienestar moderno fue reafirmada en términos de optimalidad de Pareto. Podría consignarse una ganancia de bienestar sólo si se produce una mejora en la situación de A sin empeorar la de B o, menos exigente, si la ganancia de A era suficiente para permitir una compensación potencial de B. De este modo, llegados (o retrocedidos) a las intachables orillas de la eficiencia paretiana, la alfombra salió bajo la más antigua doctrina del sacrificio. En lo sucesivo, la distribución de la carga impositiva sería un asunto de política o ética social, pero ya no de economía” (Musgrave, 1985: 24).

Sin embargo, el tema de la distribución era tan básico como para ser excluido de la economía, y la distribución de la carga impositiva tan central para, su vez, ser excluido de las finanzas públicas. Las consideraciones distributivas entraron de nuevo por la vía del bienestar social (Bergson, 1938), Suponiendo que la forma de esa función sea acordada por la sociedad, se aplicó entonces a determinar el <punto de máxima felicidad> en la frontera de utilidad (Samuelson, 1955). De manera más reciente, reapareció el uso de pesos redistributivos en el análisis de costo beneficio (Weisbrod, 1968) y en los tipos de imposición óptima sobre la renta. “Al postular una función de bienestar que refleja el juicio social del valor (al que se llega mediante un proceso político basado en la preferencia social de los votantes individuales), se evita la debatida premisa de la medición cardinal y comparabilidad” (Musgrave, 1985: 24).

6.2.5 El análisis marginalista (neoclásico) y la teoría de la tributación óptima.

La máxima de Smith de la eficiencia fue retomada por los autores marginalistas. Jules Dupuit (1804-1866) quien en 1844 anticipara los conceptos acerca de la demanda, la utilidad y la pérdida de bienestar debida a la tributación, se considera entre los precursores de ésta máxima.

H. Jenkin en 1871 fue el primero en plantear el problema de cómo la carga de un impuesto llega exceder el monto del recaudo, y también, el primero en utilizar las herramientas de la oferta y la demanda para el análisis de la incidencia tributaria.

“La pérdida muerta⁵ o la pérdida de excedente del consumidor” como un triángulo bajo la curva de demanda fue anticipada por Dupuit (1844) y Jenkin (1871), y fue desarrollada posteriormente por Marshall (1890). La moderna discusión de pérdida muerta comenzó con el tratamiento de los efectos de las vallas de avisos de Pigou (1928). Asumiendo que el ocio es fijo, la solución óptima (la cual minimiza la pérdida muerta) exige que todos los productos estén tributando a una tasa de valor uniforme, pero el problema es más difícil si el ocio se le permite variar. Dado que el ocio como tal no puede ser tributado, la tributación de productos complementarios al ocio debe tomar su lugar. Cómo lo mostró primero Ramsey (1927), la pérdida muerta se minimiza por imponer tasas de valores diferenciales, semejante a reducir la producción de todas las mercancías en igual proporción. Después de un intervalo cercano a los cincuenta años, esta regla puso las bases para la teoría de la tributación óptima (Diamond y Mirrlees, 1971)”, (Musgrave, 1987: 1059).

Con Alfred Marshall (1890), en sus principios de Economía, el concepto de excedente del consumidor alcanzó su mayor nivel de desarrollo. Marshall relacionó las pérdidas de bienestar debidas a la tributación con las elasticidades-precio de la demanda y la oferta. Por consiguiente, las pérdidas de bienestar asociadas a la tributación serían mayores en el caso de bienes con elasticidades precio de la demanda altas que en el caso de bienes con elasticidades precio de la demanda bajas.

“El análisis de los impuestos en términos de las curvas de oferta y demanda y sus elasticidades fue tratado primero por Jenkin (1871), desarrollado por Marshall (1890), y ampliado en detalle por Edgeworth (1897). Como concluyó más tarde (U. Hicks, 1947), un impuesto debería ser dividido entre compradores y vendedores en relación inversa con las elasticidades de sustitución de oferta y demanda” (Musgrave, 1987: 1060).

En cuanto a la teoría de la Tributación Óptima, ésta se desarrolla con las contribuciones de Pigou (1927) y Ramsey (1927). A partir del instrumental analítico de Marshall, argumentó Pigou (1927, 1947: 105) que “el mejor medio de obtener un cierto recaudo, en el sistema tributario bajo el cual las tasas se vuelven progresivamente más altas en la medida en que pasamos de usos de demanda muy elástica (u oferta muy elástica) a usos donde la demanda o la oferta son progresivamente menos elásticas”.

El aporte de Ramsey (1927) consistió en descubrir las condiciones de un sistema tributario óptimo, es decir, las tasas tributarias sobre los bienes a gravar, cuyo efecto

⁵ Pérdida muerta: pérdidas del excedente del consumidor y del productor, que no se transfieren a otras partes. A veces, esta pérdida se denomina “carga excesiva” de un impuesto, y representa las pérdidas adicionales que sufren los consumidores y los productores como resultado de un impuesto, por encima de los ingresos tributarios reales que se han pagado (Nicholson, 2001).

sobre el bienestar de las personas fuera el mínimo. A partir de la que posteriormente se llamó “la regla de Ramsey”, descubrió Ramsey que la pérdida de bienestar asociada a la tributación se minimiza por medio de la imposición de un conjunto de tasas tributarias diferenciales y ad valorem de tal forma que la producción de todos los bienes se reduzca en esa misma proporción.

6.2.6 El índice de igualdad.

El problema ahora es cómo medir la capacidad o los niveles diferentes de capacidad de la que pueden disponer los contribuyentes. La respuesta depende del grado de desarrollo de las instituciones predominantes en cada país. Desde la edad media y hasta las leyes de pobres isabelinas, la medición ha descansado en formas específicas de propiedad: número de ventanas en las casas, de carruajes, de ganado. Posteriormente, se produjo un desplazamiento gradual hacia una perspectiva más amplia de la propiedad, cómo renta de la propiedad, considerando la base imponible en términos de flujos antes que de Stocks. Los desarrollos recientes son considerados consecuencias directas de la evolución del capitalismo industrial, financiero y comercial y de la economía monetaria (Musgrave, 1985: 25).

6.2.7 La base de la renta.

La renta como medida de capacidad tributaria proviene de Adam Smith y de autores anteriores. Los fisiócratas consideraron la renta de la tierra como la única base impositiva posible, porque la tierra se consideraba la única fuente auténtica de renta. Smith y Mill adoptaron una visión más amplia de renta imponible, pero limitada a los alquileres, y los ingresos o los beneficios que van a parar al consumo de lujo (Musgrave, 1985: 10).

La idea moderna de un impuesto sobre la renta global, como el mejor índice de igualdad y capacidad imponible, sólo surgió a finales del siglo XIX. El concepto de acrecentamiento de la renta fue introducido inicialmente por Georg Schanz (1896) en Alemania y posteriormente en la literatura americana por Haig (1921). Definida la renta de una persona como el valor monetario del acrecentamiento neto de su poder económico, la medición de la renta imponible se hizo específicamente fiscal y se diferencio del concepto de valores de ingresos en el contexto de la contabilidad de la renta nacional. Sentadas las bases por Neumark (1947) en Alemania, y por Simons (1938, 1950) en estados Unidos, el desarrollo de un impuesto sobre la renta de amplia base pasó a ocupar gran parte de la literatura en las décadas siguientes (Musgrave, 1985: 25-6).

Con el concepto de acrecentamiento como guía, los temas concretos de la medición imponible podrían tratarse de una manera coherente, incluyendo conceptos como el tratamiento de las ganancias de capital, la integración de la renta de sociedades en la base del impuesto sobre la renta, la medición económica de la depreciación

(Seligman, 1914; Vickrey, 1947; Pechman, 1959; Musgrave 1967; Shoup, 1969, y Goode, 1977). Así, el impuesto sobre la renta de base comprensiva se convierte en la bandera de la reforma tributaria en Estados Unidos, ideado para garantizar un trato igual a los contribuyentes de igual renta (equidad horizontal), así como para ofrecer una base global sobre la cual aplicar los tipos progresivos de una manera significativa (equidad vertical) (Musgrave, 1985: 26).

6.2.8 La base de consumo.

John Stuart Mill sentó las bases de la doctrina moderna del consumo. Mill rechazó el trato preferente de la renta temporal frente a la permanente, pero no que toda la renta fuera tratada del mismo modo. Para Mill, el ahorro del trabajador asalariado que no puede disminuir mucho su consumo y que ahorra para su vejez, para ser tratado equitativamente debería estar exento; mientras las rentas de capital deberían gravarse. Los ingresos obtenidos en vida deberían ser gravados tres cuartas partes de lo aplicable a los ingresos procedentes de herencias.

Edgeworth orientó su análisis de las doctrinas del sacrificio en términos de renta, la base del consumo fue planteado por autores eminentes como Marshall (1927), Fisher (1909), Pigou (1928). Sin embargo, la primera propuesta práctica para aplicar un impuesto personalizado sobre el consumo fue hecha por Fisher (1942), y a continuación por Kaldor (1955). Y más reciente el impuesto sobre el gasto personalizado (Pechman, 1989) comenzó a tener gran importancia en la política tributaria, aunque se considera un impuesto regresivo –impuesto a las ventas– (Musgrave, 1985: 28).

6.2.9. La Tributación Eficiencia en la Imposición

Con base en las ideas iniciales de Adam Smith, las administraciones tributarias de los países del mundo occidental contemplan cuatro criterios de eficiencia al escoger la base de los impuestos: neutralidad (no perturbar el funcionamiento del mercado), certeza (rendimiento futuro para el fisco), evidencia (conocimiento de los impuestos por parte del contribuyente) y eficiencia administrativa (porcentaje de impuestos que se destinan a gastos de recaudación).

Así, Adam Smith resume en cuatro las fuentes de ineficiencia tributaria: una administración tributaria costosa, una carga tributaria que obstruya las actividades económicas, una tributación excesiva y de tal naturaleza que estimule la evasión, y una fiscalización excesiva de los contribuyentes. Estas fuentes de ineficiencia podrían, según Smith tener como resultado paradójico que, “los impuestos llegan a ser con frecuencia mucho más gravosos para el pueblo que ventajosos para el Soberano” (Musgrave, 1987).

La formulación moderna de la eficiencia impositiva fue anticipada por Dupuit (1884). A través del concepto de una curva de demanda midió la pérdida neta de un

impuesto mediante un diagrama por el triangulo que después se convirtió en el dibujo estándar del excedente de gravamen. Dupuit advirtió que la pérdida neta es proporcional al cuadrado de la base imponible (Musgrave, 1985:13).

Marshall (1890) desarrollo el concepto de excedente del consumidor y advirtió sobre el supuesto subyacente de la utilidad marginal de la renta constante. Después aplicó el concepto al análisis impositivo, investigando si el equilibrio competitivo produce el máximo bienestar, y señaló que el bienestar puede aumentarse ofreciendo una subvención a las industrias de costos decrecientes y gravando a las de costos crecientes. Añadió también, que la <pérdida neta> (atribuida ahora al exceso de gravamen, pérdida de peso muerto o costo de eficiencia), de un gravamen sobre el producto sería mayor en el caso de un bien de lujo que cuando se trata de un bien de necesidad, ya que la demanda tiende a ser más elástica (Musgrave, 1985: 30).

Para Pigou (1928), las consideraciones de eficiencia requieren un impuesto sobre el gasto. Pero advierte que un impuesto progresivo sobre el gasto es impracticable y opta por excluir la renta de inversión como una solución equivalente. Para evitar ganancias o pérdidas inesperadas injustas, esa exclusión se limita a los ingresos provenientes sólo de futuras rentas de inversión (así, el valor de la tierra mejorada es una fuente principal de la imposición, donde no hay defectos de anuncio). Dada la complejidad del tema, Pigou llegó a la conclusión de que <es necesario un instrumento de análisis más poderoso> para construir un sistema óptimo (Musgrave, 1985: 31).

Ramsey (1927) demostró que “el sistema óptimo de impuesto proporcional que genera una determinada recaudación reducirá la producción de todas las mercancías en igual proporción. Suponiendo que la oferta de trabajo sea fija, ésta se logra mediante impuestos proporcionarles uniformes; pero con una oferta de trabajo variable, serán necesarios unos tipos de gravamen diferenciales *ad valorem*, dependiendo de las elasticidades de la oferta y la demanda”. Pero la diferenciación entre productos da lugar a desigualdades distributivas entre los contribuyentes de iguales ingresos y diferentes gustos. Para superar este nuevo conflicto entre equidad (ahora dentro del grupo de renta) y eficiencia; Pigou (1928) señaló que se aplique la progresividad por la vía del impuesto sobre la renta, complementado quizá por alguna imposición sobre los bienes de lujo (Musgrave, 1985: 32).

Tomando como referencia el trabajo de Dupuit, Hotelling (1938) obtuvo la superioridad de un impuesto a tanto alzado sobre un impuesto indirecto en términos de equilibrio general con base en el análisis ordinal y sin utilizar el concepto de excedente del consumidor. Después se extendió esta conclusión a expresar la superioridad de un impuesto sobre la renta respecto a otro sobre el consumo específico, convirtiéndose ésta superioridad en doctrina aceptada.

Little (1951) demostró que la anterior conclusión dependía de una manera fundamental del supuesto de una oferta de trabajo fijo y que, con una oferta de

trabajo variable no podría obtenerse ese juicio a priori. Tener en cuenta la variable bienes-ocio destruye el caso a priori de una clasificación del impuesto general sobre el consumo por delante del general sobre la renta. Centrarse en la importancia de la elección entre bienes y ocio tiende a señalar la complementariedad con el ocio como un factor clave de una base imponible eficiente. Diamond y Merless (1971) resumieron y ampliaron el modelo de imposición óptima (Musgrave, 1985: 33).

6.3 LA TRIBUTACIÓN: TRASLACIÓN E INCIDENCIA

Los economistas siempre han considerado que existe una diferencia entre el punto en el que se fijan los impuestos (su incidencia jurídica) y el punto final en el que las cargas impositivas recaen (traslación). El proceso de traslación, desplazamiento o incidencia ha sido el centro de la economía tributaria desde los fisiócratas. El desarrollo de la teoría de la incidencia refleja fielmente el desarrollo de la teoría económica en general, pues, ha reflejado los progresos de la teoría de los precios y de la distribución, incluyendo ambos en sus contextos de equilibrio general y parcial (Musgrave, 1985: 33).

De acuerdo con Hicks (1946), la incidencia formal del impuesto sobre las compras recae en los mayoristas, mientras la incidencia efectiva recae en los consumidores finales. Los mayoristas trasladan hacia delante la carga sobre los minoristas, quienes a su vez la trasladan hacia delante sobre los consumidores. Si los mayoristas logran negociar menores precios para los bienes que adquieren de los fabricantes, esto sería traslación hacia atrás y parte de la incidencia efectiva de la tributación recaería sobre los fabricantes.

6.3.1. Los precursores.

La propuesta de Hobbes de un impuesto sobre los gastos, hecha en 1651, se basó en la premisa de que un tributo como éste recaería sobre los consumidores. Thomas Mun (1664) sostuvo que la imposición de los bienes de primera necesidad no sólo aumentaría su precio sino que también haría que los salarios se aumentarían consecuentemente. William Petty (1667), sostuvo que todos los impuestos indirectos, incluso los que gravan los artículos de primera necesidad, serán soportados por los consumidores, aunque este efecto también lo consideraba como una virtud, pues estos disminuirían la holgazanería, aumentarían el producto, y de acuerdo con la doctrina favorable a los ingresos bajos, beneficiaría a la economía británica. John Locke (1692), sostuvo que todos los impuestos, incluyendo los impuestos indirectos sobre bienes de primera necesidad, serían soportados por los terratenientes. Éste no puede trasladar un impuesto sobre la tierra porque tal impuesto no modifica <el beneficio y el negocio del agricultor>. Un impuesto sobre los bienes de primera necesidad eleva los salarios y, por esa razón, el costo para el granjero quien, a su vez, puede pagar una renta menor al terrateniente (Musgrave, 1985: 34).

El primer modelo de equilibrio general fue el de los fisiócratas y produjo también la primera teoría de la incidencia bien definida. Una teoría de la incidencia rigurosa empieza con el modelo fisiocrático de generación de la renta, y su visión primitiva de un sistema económico equilibrado. De acuerdo con éste modelo sólo la tierra podía producir un producto neto. El trabajo podría simplemente producir lo necesario para mantenerse a sí mismo; y el beneficio del capitalista, libre de la compensación por riesgos, estaba restringido de una manera similar. Siendo la tierra el único factor de producir un excedente, se sigue que sería la única fuente duradera de imposición. La forma de gravar, era aprobar directamente un impuesto sobre la tierra (Musgrave, 1985: 34-5).

6.3.2. Los clásicos.

El sistema de los economistas clásicos, al igual que el de los fisiócratas, se concentró en la división de la producción entre los factores. Pero el modelo de los fisiócratas, básicamente de dos factores, se amplió entonces para incorporar el capital, reflejando el cambio de perspectiva de una economía agrícola a otra manufacturera. Centrar la atención sobre los rendimientos de los tres factores no sólo sirvió como herramienta analítica fundamental para investigar las leyes del valor y de la distribución, sino también para enfrentarse a la división del producto entre las clases principales –terratenientes, capitalistas y trabajadores- (Musgrave, 1985: 36).

Una visión de la teoría de la incidencia como distribución de la carga fiscal entre los participantes de los factores no sólo encajaba con el esquema analítico sino que también ofrecía una economía política de la imposición. Además de añadir un tercer factor, capital y fabricación, el modelo clásico amplió también la estructura del análisis impositivo rastreando los efectos de la imposición a través del ajuste de precios en el mercado y diferenciando entre las respuestas a corto y largo plazo, y tratando la incidencia en el marco del equilibrio general (Musgrave, 1985: 36).

6.3.2.1 Adam Smith.

Tras presentar sus máximas, Smith ofrece, una exposición detallada de los principales impuestos, incluyendo su incidencia. Smith, empieza con un impuesto sobre la tierra. Y si ese impuesto se establece directamente sobre el propietario, el impuesto será absorbido en la renta. El mismo resultado se obtiene si el gravamen se establece sobre el arrendatario. <El terrateniente es en todo caso el contribuyente real>.

Un impuesto directo sobre los ingresos salariales, según Smith no puede ser soportado por el trabajador. El salario se fija por el costo de subsistencia y, por tanto, no puede reducirse. Si el impuesto recae sobre los salarios del trabajador agrícola, el agricultor debe trasladarlo al terrateniente a través de una menor renta. Si el impuesto se establece sobre los salarios y el trabajo manufacturero, el fabricante lo añadirá al precio. Lo que ocurra después dependerá si el trabajo gravado esta

ocupado en la producción de bienes de lujo o de primera necesidad. En el primer caso, el impuesto es soportado por el consumidor. En el último, el consumidor que vive ya con un salario de subsistencia, no puede absorber el impuesto (Musgrave, 1985: 37).

Finalmente, acerca de un impuesto general sobre los beneficios; el beneficio o <rendimiento del stock> se divide entre la compensación por las dificultades afrontadas o el riesgo de emplear el stock y el interés del propietario. Lo primero no puede gravarse, porque los capitalistas tienen su salario de subsistencia, y la parte que refleja el interés se asimila a la renta. Los impuestos que se establecen sobre los beneficios de las industrias concretas, son trasladados al consumidor, pues el capital se retractará hasta que el impuesto se recupere mediante unos precios más altos (Musgrave, 1985: 38).

6.3.2.2 David Ricardo.

En sus principios de Economía Política y Tributación (1819), Ricardo muestra su interés por la imposición. El mercado, para Ricardo, actúa de mejor modo sin interferencias; pero desgraciadamente, se realizan gastos públicos y son necesarios para financiarlos. De este modo, la intervención resulta inevitable.

Para Smith, un impuesto sobre la renta o sobre la tierra, fijado en proporción a la renta, no se aplica a la tierra marginal que no produce renta. Puesto que ésta es la tierra que fija el precio de los productos, un impuesto sobre la tierra no puede reflejarse en ese precio y debe ser soportado por el terrateniente. Ricardo corrige esta conclusión, “al elevar el costo de la producción en el margen, tal impuesto eleva también el precio del producto, por tanto, el producto no es pagado por el terrateniente sino por el consumidor; pero, si tal impuesto recae sobre bienes de primera necesidad, no puede ser soportado por el consumidor (Musgrave, 1985: 39).

En el caso de los salarios, cuando un impuesto se establece sobre el trabajador, los salarios nominales deben aumentar. Esto es así porque la oferta de trabajo es fija a corto plazo y la tasa salarial lo está al nivel de subsistencia. Al aumentar los salarios, los beneficios disminuyen. Supongamos ahora que los salarios nominales aumentan, el patrono comienza a recuperar sus beneficios elevando los precios. Esto podría exigir un nuevo aumento de los salarios para mantener el salario real de subsistencia. Ricardo rechaza este razonamiento por insostenible, al señalar que un impuesto no es pagado por nadie. Para determinar donde recae el tributo, contempla el tema en términos de uso de los recursos. El único uso de los recursos que puede recortarse es el consumo de los capitalistas y el stock de capital fijo. Al retribuirse ambos a través de los beneficios, debe recaer sobre ellos la tributación. Cualquier intento de recuperar el aumento de los salarios elevando los precios exige únicamente nuevos incrementos salariales y no servirá de ayuda (Musgrave, 1985: 39).

Una buena parte del mismo razonamiento se aplica a un impuesto sobre los beneficios. Este impuesto no puede recuperarse mediante unos precios superiores porque esto exigiría un aumento de los salarios, ni tampoco pueden reducirse los salarios porque el fondo de salarios ha de mantenerse intacto para retribuir a la fuerza fija de trabajo a un nivel de subsistencia. Puesto que un impuesto sobre los salarios es, en realidad, un impuesto sobre los beneficios, Ricardo concluye, “lo creería de poca importancia si se gravarán los beneficios del stock o los salarios”. Y en un impuesto sobre los productos manufacturados, el resultado en buena medida depende de si el producto toma la forma de bienes de primera necesidad o de lujo. Un impuesto sobre los primeros debe recaer nuevamente sobre los beneficios, mientras que un impuesto sobre los últimos puede ser absorbido con un consumo menor de los acaudalados (Musgrave, 1985: 40).

En un contexto de corto plazo, en que se ha fijado la oferta de trabajo y, por tanto, la nómina en términos reales, Ricardo llega a dos conclusiones: 1) los impuestos sobre la renta, los beneficios y los productos de lujo son soportados por el tenedor, mientras que los que gravan los salarios y bienes de primera necesidad lo son por los beneficios, y 2) los recursos liberados del sector privado han de ser o bien precedentes del consumo menor de los terratenientes o capitalistas o bien de su menor aportación al sostenimiento o expansión del stock de capital fijo. En el más largo plazo, una menor acumulación producirá una reducción de la demanda social de trabajo (Musgrave, 1985: 41).

Desde la perspectiva de un análisis más reciente, el sistema está sesgado por presentar la mayoría de los argumentos bajo el supuesto de un salario de subsistencia y una oferta de trabajo fija, complementado en el más largo plazo por una respuesta malthusiana de la oferta laboral. Recientemente el análisis de la incidencia expuesto por Ricardo ha sido asumido en el contexto de los modelos de crecimiento neoclásicos. Schumpeter calificó el modelo Ricardiano como “una teoría excelente que nunca puede refutarse y que no carece de nada salvo de sentido” (Musgrave, 1985: 41).

6.3.3 Los marginalistas.

El análisis económico durante las dos últimas décadas del siglo XIX empezó con el reconocimiento de la utilidad como determinante del valor. Este ya no se obtenía del *input* trabajo sino de la utilidad en el uso; y se atribuía un papel estratégico a la demanda, basada en las utilidades relativas, en la fijación de precios relativos. Este progreso fue seguido de la aplicación del análisis marginal a la fijación de precios de los factores y la teoría de la distribución. El rendimiento del trabajo ya no se determinó más por el salario de subsistencia y se rompió con el mecanismo malthusiano de ajuste. El papel del capital como factor de producción, el rendimiento del capital y del ahorro fue considerado ahora como una indemnización por la contribución a la creciente productividad por la vía indirecta de la producción. La fijación de los precios de todos los factores de acuerdo con su producto marginal

se convirtió así en algo sometido al mismo principio de compensación. El nuevo modelo revolucionó la teoría de la incidencia (Musgrave, 1985: 42).

6.3.3.1 Fleming Jenkin.

Con base en las curvas de utilidad marginal de Jevons para mostrar los beneficios del comercio, Jenkin las interpreto como curvas de oferta en relación con el precio. Fue así el primero en considerar el análisis de la incidencia en términos de curvas de oferta y demanda, dando lugar a los impuestos a cambios en las mismas. Utilizó después este instrumental para demostrar como la carga de un impuesto unitario se divide entre los compradores y vendedores, y como el perjuicio individual supera el impuesto pagado. La pérdida total de cada uno depende entonces de las pendientes de las curvas de oferta y demanda (Musgrave, 1985: 42).

6.3.3.2 Leon Walras.

Walras fue el primero en aplicar el análisis marginal de la incidencia en el contexto del equilibrio general. La incidencia era considerada en el marco de un conjunto interdependiente de precios de productos y de factores (tierra, trabajo y capital) como impuestos sobre los productos, aunque formalmente no la incluyo en su sistema de ecuaciones.

La incidencia de un impuesto sobre la renta de capital (es decir, sobre el interés, por cuanto no existen beneficios en el equilibrio competitivo) dependerá de cómo responda el ahorro. Por cuanto esto no puede predecirse, podemos suponer también que la incidencia del tributo recae sobre el capitalista. De manera similar un impuesto sobre los salarios dependerá de la respuesta de la oferta de trabajo que, una vez más, no puede preverse. En relación con los impuestos sobre el capital, se distinguen dos efectos. Si el impuesto es sobre la renta de alquileres de viviendas, el capital empleado en esa industria disminuirá, los alquileres aumentarán y los arrendatarios soportarán el gravamen (Musgrave, 1985: 43).

Por último, en cuanto a la incidencia de los impuestos sobre el producto (o indirectos) recaerá en parte sobre los consumidores del producto gravado y en parte sobre los propietarios de servicios productivos utilizados en su producción.

6.3.3.3 Knut Wicksell.

La contribución fundamental de Wicksell está relacionada con el proceso de votación como mecanismo de revelación de preferencias. El principal interés de Wicksell estaba en el tema de la incidencia de los impuestos entre clases sociales y participaciones de los factores. Un impuesto sobre la renta, sea sobre los salarios o sobre el interés, no tendrá ningún efecto en el periodo óptimo. Las tasas salariales y de interés no varían y el impuesto es absorbido por el tomador. Pero un impuesto sobre el producto influye sobre el resultado, al ser equivalente a un aumento del

costo del trabajo. Como resultado, tanto los salarios como en interés disminuyen, dependiendo el resultado de la forma de la función de producción (Musgrave, 1985: 44).

6.3.3.4 Alfred Marshall.

Marshall utilizó con frecuencia el análisis de los cambios impositivos para “arrojar luz sobre el tema del valor” (Marshall, 1890: 412). En particular, hace uso de ejemplos impositivos para mostrar cómo la naturaleza del rendimiento del capital depende del periodo del tiempo en consideración. Los rendimientos alcanzables a partir de un stock o maquinaria determinados tienen la naturaleza de casi rentas y, por consiguiente, los impuestos (como impuestos sobre la renta de la tierra), no pueden trasladarse. No obstante, la situación cambia a largo plazo, cuando la oferta es variable. El rendimiento del capital ya no es una renta y el impuesto se considera como un costo. El énfasis puesto en la distinción entre los ajustes a corto y largo plazo puede así ser considerado como una de sus principales aportaciones al análisis de la incidencia (Musgrave, 1985: 46).

6.3.3.5 F. Y. Edgeworth.

La contribución de Edgeworth (1897), como uno de los teóricos neoclásicos de la incidencia, se caracteriza por su enfoque sistemático. Estudia la incidencia de los impuestos sobre el producto bajo diversas combinaciones, asociando supuestos por lo que se refiere a oferta fija y variable, usos fijos y móviles de los factores, y costos crecientes y decrecientes. Se presta una atención especial a “casos particulares” que surgen en condiciones de complementariedad entre productos en el consumo y en la producción. Presenta así la famosa “paradoja de Edgeworth”, en la que se pone de relieve que el establecimiento de un impuesto sobre los precios de los billetes de primera clase puede llevar a una rebaja tanto de los billetes de primera como de tercera clase (Edgeworth, 1897: 93, y Hotelling, 1932), (Musgrave, 1985: 47).

6.3.4. Desarrollos Posteriores.

De las anteriores contribuciones a la teoría de la incidencia, durante las últimas décadas del siglo XIX, surgieron los principales avances. Los desarrollos posteriores ofrecen mejoras construidas sobre esa base.

6.3.4.1 Competencia Imperfecta.

Las innovaciones en la teoría del valor y de los precios empezaron a reflejarse en el análisis de la incidencia. Así, los trabajos de la incidencia de la imposición sobre el producto que emergió en los últimos años de la década de 1930, tras el surgimiento de la teoría de la competencia imperfecta y monopolística (Robinson, 1933, y Chamberlin, 1938). Robinson, al desarrollar los principios de la competencia imperfecta, hizo un uso amplio del análisis fiscal, reafirmando y ampliando el trabajo

pionero de Cournot sobre la tributación del monopolio, proyectando un mecanismo impositivo mediante el cual corregir las prácticas monopolistas. Posteriormente se adelantaron trabajos en los que se estudiaba la relación entre impuestos unitarios y *ad valorem* en situaciones de competencia y monopolio, y dadas unas condiciones cambiantes de demanda y costo (Fagan y Jastram, 1939; Von Mering, 1942), (Musgrave, 1985: 48).

6.3.4.2 Efectos Renta y Sustitución.

El análisis anterior, ha puesto de manifiesto, que la incidencia de los impuestos sobre los factores variará en función de cómo respondan las ofertas de factores a una reducción de la tasa neta del rendimiento. Los instrumentos para tratar este tema mejoran con la distinción entre efectos renta y sustitución (Hicks, 1938: 31) y su aplicación al análisis fiscal. Puesto que ambos efectos actúan en sentidos opuestos, se sigue que no puede extraerse ninguna conclusión *a priori* sobre si las ofertas de los factores aumentarían o disminuirán, conclusión ésta que ya había alcanzado Barone. Los análisis posteriores mostraron una diferencia importante entre los tipos proporcionales y progresivos. Puesto que el efecto sustitución depende de los tipos impositivos marginales y el efecto renta de los tipos medios, la oferta de un factor tenderá a ser menor con un impuesto progresivo (Hicks. 1938), aunque cabe otra posibilidad, ya que la situación de unos tipos marginales por otros uniformes no sólo aumenta los tipos marginales de la imposición para algunos sino que también los reduce para otros (Musgrave, 1959: cap. II B), (Musgrave, 1985: 48).

6.3.4.3 Riesgo.

La tributación de la renta del capital, al reducir la tasa neta de rendimiento, puede disminuir el ahorro y la oferta del capital siguiendo un razonamiento similar al de un impuesto sobre los salarios. Pero el rendimiento de la inversión es desconocido. Más bien, es el valor esperado de las pérdidas y ganancias posibles. El efecto de un impuesto depende así de cómo se arrastren las probables pérdidas y ganancias. Si la ley fiscal garantiza la compensación de pérdidas (sea mediante repercusión contra ejercicios anteriores, pase a ejercicios futuros o devoluciones, el sector público se convierte en un partcipe tanto en las pérdidas como en las ganancias y el resultado no puede preverse fácilmente (Musgrave, 1985: 49).

6.3.4.4 Equilibrio General.

Los desarrollos de la teoría de la incidencia se han movido hacia una aproximación de equilibrio general formulada con rigor. Los clásicos siguen este enfoque, pero el modelo subyacente era incompleto (carecía de una teoría del capital) y no se basaba en los hechos (la respuesta de la población). El desarrollo del análisis de la productividad marginal a finales del siglo XIX exigía un nuevo modelo. Se admitía que los impuestos sobre cualquier factor pueden influir sobre los rendimientos de otros factores, así como sobre los precios de los productos relacionados; y que los

impuestos sobre cualquier producto pueden afectar a los precios de otros productos así como a los rendimientos de los factores. De regreso a la perspectiva del equilibrio general (Brown, 1924), el análisis de la incidencia empezó a considerarse en términos diferenciales, influyendo cualquier sustitución de un impuesto concreto tanto a la vertiente de los usos como a de la de los recursos de sus contabilidades (Musgrave, 1959; 1985: 49).

Los modelos matemáticos de la incidencia del equilibrio general hacen su aparición con Shepard (1944); Meade (1955), y se afianzan con el modelo de Harberger (1962), de la incidencia del impuesto sobre las sociedades. Este fue el primer modelo en ofrecer una aproximación general todavía práctica. Se expone cómo se distribuye un impuesto sobre los beneficios de una industria entre trabajo, capital y consumidores, dependiendo de algunas características de la industria gravada con respecto a las industrias no gravadas (Musgrave, 1985: 50).

6.3.4.5 Los Modelos de Crecimiento.

El surgimiento de un modelo de crecimiento neoclásico (Solow, 1956), fue seguida de la introducción de variables impositivas, abriendo así una dimensión nueva al análisis de la incidencia, Krzyzanisk (1967), y Feldestein (1974). De este modo, la teoría de la incidencia cerró el círculo volviendo a la perspectiva a largo plazo de los clásicos. Centrado el interés en los efectos sobre las participaciones de los factores en condiciones de crecimiento continuo, las conclusiones primeras de la estática comparativa cambiaron. Se pone de manifiesto que la incidencia en esas condiciones depende de las propensiones al ahorro al igual que de las elasticidades de la oferta de los factores. Así, la sustitución de un impuesto sobre la renta del capital, por un impuesto sobre el trabajo que proporciona una recaudación igual: 1) hará recaer parte de la carga sobre el trabajo incluso si ambas ofertas de factores son inelásticas, siempre que la propensión al ahorro de la renta del capital sea más alta, y 2) hará que el capital soporte la carga global, incluso aunque la oferta de trabajo sea elástica, siempre que las propensiones al ahorro sean las mismas (Musgrave, 1985: 50).

6.3.4.6 Estudios Empíricos.

En el último cuarto del siglo XX surgió una nueva aproximación a la estimación de equilibrio general, basada en la tradición del modelo de Harberger, el cual fue posible por los avances de la tecnología informática. Los efectos impositivos se calculan en el contexto de un sistema de equilibrio general, con base en funciones de producción y elasticidades obtenidas a partir de las relaciones usuales de producción y precios (Shoven y Walley, 1984). De este modelo, se incluye la cadena completa de efectos secundarios y se toman en consideración las pérdidas de peso muerto. Sin embargo, según Musgrave (1985: 51), el resultado todavía depende de la clase de parámetros que se incluyen en el modelo y, además, no puede pretenderse que el modelo calcule el resultado observado de los cambios impositivos

actuales. Antes bien, simula los resultados que surgen del impuesto de que los ajustes tienen lugar en una economía perfectamente competitiva y flexible.

6.4. EL SURGIMIENTO DEL CONCEPTO DE ECONOMÍA PÚBLICA.

La economía pública (ciencia económica) es el estudio de la economía pública (economía de un país). ¿Qué debe hacer el gobierno?, es por consiguiente una gran parte del problema para lo cual la economía pública parte por proveer algunas soluciones, con el entendimiento más amplio del “gobierno”, y no limitando su alcance real en cuanto a los actos implementados (Kolm, 1987).

El gasto público, impuestos, regulaciones de varios tipos, producción y precios públicos, dinero y deuda pública, etc., son algunas de sus variables a ser elegidas. Con un sector público utilizando más del 30 por ciento del PIB en los países occidentales, más las regulaciones del sector y la regulación macroeconómica global del mercado, el alcance de la economía pública es de una vasta prioridad. Pero donde el sector público debe, o no debe, poner sus manos es la primera cuestión de la economía pública (no para intervenir a una posible solución al problema de lo que hace o como lo hace). La disciplina ayuda a proveer específicas y científicas respuestas a este problema, más bien que dejarlas a las ideologías. De hecho, la mayor parte de la economía pública ha estado interesada con la interfase entre los sectores público y privado, buscando analizar su lugar y estructura e información acerca de él (Kolm, 1987).

Siguiendo a Kolm (1987), la economía pública nació en el siglo XIX y se enriqueció con un continuo flujo de estudios con lo cual experimento una explosión de actividades después de la mitad de los años 1960, y un tiempo de rápido crecimiento en los países de occidente. Este desarrollo aún era de la vieja economía pública, la cual fue reemplazada en los años 1980 por la nueva economía pública. Ambas engranadas en refinados análisis de relaciones económicas. Pero la parte ética de la primera fue elemental o incompleta (optimalidad de Pareto) o inaceptable (función de bienestar social); de hecho no era aún explícitamente pensada para ser ética, y esto seriamente desvirtuaba la aceptación práctica y la utilidad de sus ideas. Por contraste, la nueva economía pública toma en cuenta las propiedades relevantes de la cuestión ética (un desarrollo que era influenciado por el incremento simultáneo en el análisis de la ética social en filosofía política, la cual tomaría mucho de ella misma prestado de la economía).

El término economía pública, del mismo modo que sus ideas originales, parece haber sido acuñado en Francia, una economía de mercado dotada por una historia con un gran sector público, importantes empresas públicas, un servicio civil e instituciones éticas, una ideología que favorecía un papel económico para el Estado, y cuerpos de inteligencia-pública matemáticamente orientada a la dirección del Estado. Los *Fondements de l'Economie Publique, introduction à la théorie du rôle économique de l'Etat* de Kolm (1964) probablemente el primero en usar el término en impreso, y la

Public Economics (1965) de Leif Johansen, le siguió pronto. Pero, de hecho, la precedente *Theory of Public Finance* (1959) de Richard Musgrave fue economía pública y una crucial marca en este campo. Desde 1966, provino bajo el rotulo de economía pública, regulares reuniones, una asociación y una revista fundada por A. B. Atkinson (Kolm, 1987).

La existencia y el análisis del consumo e interés colectivo, y de los “bienes públicos”, son centrales en la economía pública. Un “interés colectivo” es algo que interesa a varias personas o agentes. Algo que satisface a varias personas a la vez llegó a ser llamado “bien público” por ellos (consumo conjunto). Si los desagrade es un “mal público”, la disminución del mismo es un bien público para ellos. En particular estos bienes puede ser un genuino bien o servicio en el sentido económico, y entonces allí hay un consumo colectivo (final o intermedio o ambos a la vez). La no rivalidad en el consumo es el término algunas veces usado (Musgrave) para caracterizar la diferencia con los “bienes privados” (Kolm, 1987).

la economía pública, aparte de la problemática de los bienes públicos tiene que ver con otras variables esenciales como los fundamentos éticos; las donaciones colectivas, redistribución y transferencias públicas; externalidades; deuda pública; política macroeconómica y política fiscal; análisis microeconómico de las fallas del mercado; tributación y gasto público; precios públicos, impuestos y producción. Así, la economía pública es por muchas razones el campo más paradójico de la economía. Especializada en lo que ha sido siempre el problema central de la disciplina: ¿qué debe hacer el mercado, qué lo público, y cómo?

La economía pública, en una concepción más amplia, se constituye en el análisis del sector público, lo cual incluye los ingresos, la deuda y los gastos del sector público como componentes del presupuesto y, a su vez, base del análisis de las finanzas públicas. Cubre, además, todas las actuaciones del sector público: actividades presupuestarias, de regulación, de diseño de políticas públicas, de gestión de agencias públicas y de evaluación y control públicos. A partir del trabajo de Musgrave (1959), se encuentra que autores como Kolm (1964) y Johansen (1970) reemplazan el concepto de “finanzas públicas” por uno más amplio: “economía pública”. Los autores más recientes y reconocidos en este campo han titulado sus manuales como “Economía pública”: Atkinson y Stiglitz (1988), Auerbach (1987), Laffont (1990), Jha (1998) o “Economía del sector público”: Boadway y Wildasi (1986), Brown y Jackson (1986) y Stiglitz (1988).

7. ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

7.1. Propuesta de actividad para resolver en grupo (foro)

“Antes de 1914, los gastos públicos eran inferiores al 15% de la renta nacional. En Francia y en los principales Estados del mundo, oscilaban normalmente entre el 10 y

el 15%. Actualmente los gastos públicos alcanzan y sobrepasan, en general, el 30% de la renta nacional a pesar de que los medios técnicos y el desarrollo de la producción han elevado mucho el nivel de éste” (Duverger, 1980 pp. 1-2).

En Colombia el presupuesto del gobierno central es cercano al 40% del PIB.

- Consulte en www.dnp.gov.co o en www.minhacienda.co el monto total del presupuesto nacional y el valor del PIB del año vigente y establezca el porcentaje respectivo. Participe en el foro a partir de una reflexión sobre las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se decide el monto de presupuesto nacional y su distribución?
- ¿Cuáles son las fuentes de recursos de financiación del gasto público?
- ¿Qué tamaño debe tener el Estado?; valga decir, el gasto público y los ingresos públicos (tributación).

7.2. Actividad de piensa un minuto

“La evolución de Hacienda Pública es la consecuencia y el reflejo de la evolución del Estado. La ciencia de la Hacienda clásica, cuyos principios fueron enunciados por el barón Louis; León Say o Gastón Jéze, estaba ligada al Estado liberal del siglo XIX, al “Estado – policía” de los economistas discípulos de Adam Smith, al “Estado-burgués” de los marxistas. El Principio fundamental era, ante todo, el de limitar al mínimo las actividades del Estado, circunscribiéndolas en lo posible, a las tradicionales funciones de policía, justicia, ejército y diplomacia, reservando todo lo demás a la actividad privada” (Duverger, 1980 p. 1).

Con base en este texto, reflexione sobre las siguientes preguntas:

En un Estado moderno, ¿Qué debe hacer el gobierno?.

¿Por qué y para qué se necesita un sector público?

¿Qué reglas deberían emplearse para su conducción?.

8. ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN

8.1 preguntas de respuesta breve.

Escribe la palabra o palabras que consideras que faltan en esta afirmación (puntuación: 1 punto c/u):

- 8.1.1 Los desarrollos de las finanzas públicas fueron fraguados por grandes teóricos generales y no por especialistas, entre estos: _____
- 8.1.2 Un rasgo esencial del enfoque clásico, es que los ingresos y gastos públicos se trataban de: _____
- 8.1.3 El libro V de la “Riqueza de las Naciones” de Smith, trata: _____
- 8.1.4 Desde Adam Smith, el pensamiento tributario ha puesto su atención sobre dos importantes temas: _____
- 8.1.5 La tradición de autores británicos, a partir de Adam Smith, consideró al mercado como la regla y al sector público: _____
- 8.1.6 Frente al enfoque anglosajón, los economistas de Europa continental perfilaron un tratamiento distinto del que habría de surgir: _____
- 8.1.7 La discusión del criterio de equidad, ha seguido dos direcciones: _____
- 8.1.8 Según Smith, “existen cuatro máximas con respecto a los impuestos en general”: _____
- 8.1.9 El refinamiento de Edgeworth (1897) y Pigou (1928) en relación con el principio de capacidad de pago –igualdad de sacrificio-, diferencia diversos tipos de sacrificios: _____
- 8.1.10 Con base en las ideas iniciales de Adam Smith, las administraciones tributarias de los países del mundo occidental contemplan cuatro criterios de eficiencia al escoger la base de los impuestos: _____
- 8.1.11 De acuerdo con Hicks (1946), la incidencia formal del impuesto sobre las compras recae en: _____
- 8.1.12 El término economía pública, del mismo modo que sus ideas originales, parece haber sido acuñado en: _____
- 8.1.13 La economía pública, en una concepción más amplia, se constituye en el análisis del sector público, lo cual incluye: _____
- 8.1.14 A partir del trabajo de Musgrave (1959), se encuentra que autores como Kolm (1964) y Johansen (1970) reemplazan el concepto de “finanzas públicas” por uno más amplio: _____

8.2 Pregunta de elección múltiple

8.2.1 Los dos autores más importantes de la economía clásica de las finanzas públicas fueron:

1. Smith/Ricardo
2. Ricardo/Mill
3. Mill/Hume
4. Smith/Mill.

8.2.2 Los dos autores más importantes del análisis Neoclásico de las finanzas públicas de finales del siglo XIX y comienzo del siglo XX, fueron:

1. Marshall/Pigou
2. Marshall/Keynes
3. Walras/Marshall
4. Pigou/Keynes

8.2.3 Los dos autores más influyentes del estudio de las finanzas públicas del siglo XX, fueron:

1. Buchanan/Arrow
2. Arrow/Sen
3. Samuelson/Musgrave
4. Ninguno

8.2.4 Siguiendo a Kolm (1987), la economía pública nació en el siglo:
1. XVIII; 2. XIX; 3. XX; 4. Ninguna de las anteriores

8.2.5 El término economía pública, del mismo modo que sus ideas originales, parece haber sido acuñado en:

1. Reino Unido; 2. Alemania 3. Francia; 4. Estados Unidos.

8.3. Preguntas Abiertas

8.3.1. ¿En esencia, que estudia las finanzas públicas desde la perspectiva de la economía clásica?

8.3.2 ¿Cuáles son las fuentes de financiación del gasto público, según Smith y Mill?.

8.1.3 ¿Qué es eficiencia y qué es equidad?, ¿Son compatibles estos dos principios?

8.1.4 ¿En que consiste los principios de capacidad de pago y de beneficio?,
¿Cuáles sus diferencias y similitudes?.

8.1.5 Explique el problema de la incidencia y traslación de los impuestos.

RESPUESTAS:

Respuestas a las preguntas de respuesta breve

8.1.1 Adam Smith, Ricardo, Mill, Dupuit, Edgeworth, Wicksell, Lindahl, Pigou, Keynes y Samuelson.

8.1.2 De manera independiente.

8.1.3 Gasto, tributación y deuda pública.

8.1.4 La equidad y la eficiencia.

8.1.5 Como la excepción, cuya intervención es necesaria allí donde tenga lugar un fallo concreto del mercado.

8.1.6 Toda la problemática de las finanzas públicas. El punto de partida consistió en proclamar el carácter individualista de las necesidades públicas.

8.1.7 La del principio del beneficio y la del principio de capacidad de pago.

8.1.8 Estas máximas o principios son: 1) igualdad (equidad), 2) certidumbre, 3) comodidad del pago y, 4) economía de la recaudación (eficiencia).

8.1.9 Sacrificio absoluto igual o sacrificio total igual, sacrificio proporcional igual, y sacrificio marginal igual o sacrificio global mínimo.

8.1.10 Neutralidad (no perturbar el funcionamiento del mercado), certeza (rendimiento futuro para el fisco), evidencia (conocimiento de los impuestos por parte del contribuyente) y eficiencia administrativa (porcentaje de impuestos que se destinan a gastos de recaudación).

8.1.11 Los mayoristas, mientras la incidencia efectiva recae en los consumidores finales.

8.1.12 Francia, una economía de mercado dotada por una historia con un gran sector público.

8.1.13 Los ingresos, la deuda y los gastos del sector público como componentes del presupuesto y, a su vez, base del análisis de las finanzas públicas.

8.1.14 "Economía Pública".

Respuestas a las preguntas de elección múltiple

8.2.1 Smith/Mill.

8.2.2 Marshall/Pigou.

8.2.3 Samuelson/Musgrave

8.2.4 Siglo XIX

8.2.5 Francia

Respuesta a las preguntas abiertas:

El estudiante deberá revisar el contenido del modulo y consultar a su tutor.

9. SINTESIS O RESUMEN

En el análisis de las finanzas públicas y de la economía pública (gasto público y tributación) se encuentran dos tradiciones: la británica y la continental (Alemania, Suecia e Italia). La tradición británica contempla la visión individualista de Locke y Hume y la idea de libertad natural de los individuos, y reduce el papel del Estado a la corrección de los fallos de mercado en la provisión de bienes públicos (gasto público y su financiación).

Esta concepción de Estado, perpetuada en los modernos estudios sobre el gasto público (Musgrave, 1973), tiene su origen en Smith quien limitó los "deberes del soberano" a la administración de justicia, a la defensa nacional, a las relaciones externas, al mantenimiento del orden interno y a procurar ciertas obras y servicios públicos que el sector privado no podía suministrar.

El pensamiento tributario, desde Adam Smith ha puesto su atención sobre dos importantes temas: la equidad y la eficiencia. La discusión del criterio de equidad, ha seguido dos direcciones históricas, la del principio del beneficio y la del principio de capacidad de pago. Estos dos principios fueron claramente expuestos por Adam Smith en su discusión de los requerimientos de un buen sistema tributario. El requerimiento de Smith sobre la eficiencia de la tributación, encontraría nuevos seguidores en los precursores (Musgrave, 1987).

El principio del beneficio tiene la ventaja que enlaza los dos lados del presupuesto (impuesto y el gasto) y así los relaciona con la teoría de los bienes públicos. Por su parte, el principio de capacidad de gasto (pago) se concentra en el lado de los ingresos atendiendo a la distribución de la carga tributaria. El principio de capacidad de pago tiene también una larga historia, Montesquieu y Say fueron partidarios de la

progresión, mientras que Bodin defendió una tributación proporcional. Sin embargo la historia moderna de la capacidad de pago empieza con la formulación de Mill. “Escribiendo en los años 1840, Mill fue sensible a una estructura política y filosófica totalmente diferente a la de Adam Smith” (Musgrave 1985: 21).

En relación con la eficiencia, Adam Smith resume en cuatro las fuentes de ineficiencia tributaria: una administración tributaria costosa, una carga tributaria que obstruya las actividades económicas, una tributación excesiva y de tal naturaleza que estimule la evasión, y una fiscalización excesiva de los contribuyentes. Estas fuentes de ineficiencia podrían, según Smith tener como resultado paradójico que, “los impuestos llegan a ser con frecuencia mucho más gravosos para el pueblo que ventajosos para el Soberano” (Musgrave, 1987). La formulación moderna de la eficiencia impositiva fue anticipada por Dupuit (1884). A través del concepto de una curva de demanda midió la pérdida neta de un impuesto mediante un diagrama por el triángulo que después se convirtió en el dibujo estándar del excedente de gravamen. Dupuit advirtió que la pérdida neta es proporcional al cuadrado de la base imponible (Musgrave, 1985:13).

A partir de una concepción organicista del Estado, la tradición continental encuentra un fundamento filosófico distinto (Musgrave, 1973). Le asigna un papel impulsor de la actividad económica y considera que lo público y lo privado deben cooperar en el proceso de creación de riqueza y en el logro del bienestar general. Así, pensadores como Lorenz Von Stein y Wagner ("ley de expansión de la actividad estatal") asignaron al Estado unas funciones más amplias que las contempladas en la tradición británica.

Las finanzas públicas -economía pública- y los bienes públicos a partir del análisis marginalista -utilidad subjetiva e individualismo- desarrollaron a finales del siglo XIX otra perspectiva con base en pensadores como Sax, Pantaleoni, Mazzola, Wicksell y Lindhal. A diferencia de Smith, el gasto público no se justifica a partir de los "deberes del soberano", sino como producto de la demanda del consumidor individual. El principio de igualación de la utilidad marginal al precio y la indivisibilidad de los bienes públicos obliga a cargar a los consumidores precios diferentes por su provisión –principio del beneficio–. De aquí se desprenden dos problemas: 1) la revelación de preferencias individuales sobre el consumo de bienes públicos y 2) la justicia social como distribución de la renta. En la solución de estos dos problemas, Wicksell y Lindahl, formularon aportes significativos, que después retomarían Musgrave, Samuelson, Buchanan y Downs (Musgrave 1958).

Con Pigou y su estudio de las divergencias entre el producto privado y el producto social de la realización de una determinada actividad, se abrió otra perspectiva en el estudio y justificación de las finanzas públicas como mecanismo para corregir los efectos externos causados por ciertas actividades del mercado.

El análisis normativo de las finanzas públicas se fundamentó a partir de los trabajos de Samuelson y Pigou. La intervención pública en programas de educación, sanidad y medio ambiente permite justificar y corregir estas externalidades. Asimismo, la extensión del modelo de Samuelson aparece ligada al problema de revelación de las preferencias individuales. **Las preferencias por el consumo de bienes públicos no son directamente observables.** Al seguir el principio del beneficio, en la financiación de la provisión de bienes públicos, los individuos no tendrán incentivos para subvalorar los beneficios que les reporta el gasto; caso contrario, la tendencia será a sobrevalorar los beneficios si la financiación se desliga de la revelación de preferencias por el consumo del bien público.

La teoría normativa de las finanzas públicas estudia tres problemas fundamentales: los fallos de mercado provocados por la existencia de rendimientos crecientes a escala en la producción de ciertos bienes, los mercados incompletos y las actividades redistributivas y de provisión de bienes meritorios.

10. BIBLIOGRAFÍA

- ATKINSON, A. B., y STIGLITZ, J. E. (1988): Lecciones sobre Economía Pública. Edic. Español del Instituto de Estudios Fiscales.
- BOADWAY, R., y WILDASIN, D. E. (1986). Economía del Sector Público. Edición castellana del Instituto de Estudios Fiscales.
- BROWN, C. V., y JACKSON, P. M. (1986). Public Sector Economics. Edit. Basil Blackwell, Oxford.
- BUCHANAN, J. M., y FLOWERS, M. (1982). Introducción a la Ciencia de la Hacienda Pública. Edición Castellana de Edit. EDERSA.
- COLM, G. (1948). "Why Public Finance?", National Tax Journal, vol. 3. — (1976): Ensayos sobre Hacienda Pública y Política Fiscal. Edición castellana del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- EDGEWORTH, Francis Isidro (1897). The Pure Theory of Taxation. Reproducido en Musgrave y Peacock (1958).
- FUENTES QUINTANA, E. (1990). Hacienda Pública. Imprenta Rufino García Blanco, Madrid, 2 tomos.
- HERBER, B. P. (1975). Hacienda Pública Moderna. Edición castellana publicada por el Instituto de Estudios Fiscales.
- JHA, R. (1998). Modern Public Economics. Edit. Routledge.
- JOHANSEN, L. (1970). Economía Pública. Edición Castellana de edit. Vicens Vives.
- KEYNES, J. N. (1891). The Scope and Method of Political Economy. Edit. Macmillan, Londres.
- KOLM, S. C. (1964). Les fondements de l'économie publique. Introduction à la théorie du rôle économique de l'état. Edit. IFP.
- KOLM, S. (1969). The Optimal Production of Social Justice. En: Margolis J. and Guitton H. (eds.). Public Economics, McMillan.

KOLM, S. (1987). Public Economics. En: The New Palgrave a Dictionary of Economics. Edited by: EATWELL, John; MILGATE, Murray; NEWMAN; Peter. The Macmillan Press Limited, London.

LAFFONT, J. J. (1990). Fundamentals of Public Economics. Edit. The MIT Press.

LINDAHL, Erik (1919). Just Taxation a Positive Solution. Reproducido en Musgrave y Peacock (1958).

LINDAHL, Eric (1919). Some controversial Question in the Theory of Taxation. Reproducido en Musgrave y Peacock (1958)

LOZANO, J. M.a (1984). "Economía Pública y ciencia de la Hacienda", Hacienda Pública Española, núm. 86, pp. 17-23.

MARSHALL, A. (1890). Principios de Economía. Edición Española de edit. Aguilar, 1948.

MILL, J. S. (1921). Principios de Economía Política. Edición Española de Fondo de Cultura Económica.

MAZZOLA, Ugo (1890). The Formation of the Prices of Public Goods. Reproducido en Musgrave y Peacock (1958).

MUSGRAVE, Richard; SHOUP, Carl (1959). Ensayos sobre economía Impositiva. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.

MUSGRAVE, Richard (1970). Sistemas Fiscales. Madrid: Ediciones Aguilar. (1973).

MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P. B. (1973). Hacienda Pública Teórica y Aplicada. México, MacGraw Hill (1992).

MUSGRAVE, Richard (1985). A Brief History of Fiscal Doctrine. In: Hand Book of Public Economic, pp. 1-59.

MUSGRAVE Richard (1987). Public Finance. In: The New Palgrave a Dictionary of Economics. Edited by: EATWELL, John; MILGATE, Murray; NEWMAN; Peter. The Macmillan Press Limited, London.

MUSGRAVE, R., and PEACOCK, A. (eds.) (1958). Classics in the Theory of Public Finance. Edit. St. Martin Press, New York.

MUSGRAVE, Richard (1959). Teoría de la Hacienda Pública. Versión en Español en: Aguilar S.A., 1969.

MUSGRAVE Richard (1969). Provision for Social Goods. En: Margolis J. and Guitton H. (eds.). Public Economics, McMillan.

MUSGRAVE Richard (1987). Public Finance. En: The New Palgrave a Dictionary of Economics. Edited by: EATWELL, John; MILGATE, Murray; NEWMAN; Peter. The Macmillan Press Limited, London.

OATES, Wallace. Federalismo fiscal. Madrid: Colección "Nuevo Urbanismo", Instituto de Estudios de administración Local, 1977.

PANTALEONI, Maffeo (1883). Contribution To The Theory of the Distribution of Public Expenditure. Reproducido en MUSGRAVE y PEACOCK (1958).

PIGOU, A. (1920): The Economics of Welfare. Edit. Mcmillan, Londres. Edición castellana publicada por el Instituto de Estudios Fiscales.

PIGOU, A. (1928). A Study in Public Finance. Edit. Macmillan, Londres (versión castellana de la tercera edición (1947) del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid).

ROSEN, H. S. (1987). Manual de Hacienda Pública. Edición Castellana de Edit. Ariel.

SAMUELSON, Paul (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. Review Economics and Statistics, vol. 36, noviembre.

SAMUELSON, Paul (1955). Diagramatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. Review Economics and statistics, vol. 37, noviembre.

SAMUELSON, Paul (1958). Aspectos de las teorías de los gastos públicos. Versión en Español en: Revista de Hacienda Pública Española, No. 5, 1970.

SAMUELSON, Paul (1969 –Biarritz 1966-). Pure Theory of Public Expenditure and Taxation. En: Margolis J. and Guitton H. (eds.). Public Economics, McMillan.

SAX, Emil (1924). The Valuation Theory of Taxation. Reproducido en Musgrave y Peacock (1958).

SELIGMAN, R. A. (1908). Introducción a la Traslación e Incidencia de los Impuestos (The Shifting and Incidente of Taxation). En: Musgrave, Richard; Shoup, Carl (1959). Ensayos sobre economía Impositiva. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.

SCHUMPETER, J. A. (1954). Historia del Análisis Económico. Edición Castellana de edit. Ariel.

SMITH, A. (1776). Riqueza de las Naciones. Edición Castellana de edit. Bosch, 1954.

TAYLOR, P. E. (1960). Economía de la Hacienda Pública. Edición Castellana de edit. Aguilar.

STIGLITZ, Joseph. La economía del sector público. Barcelona: Antoni Bosch, 1997.

VESSILLIER, E. (1983). Economía del Sector Público. Edit. Ariel.

WICKSELL, K. (1896). A New Principle of Just Taxation. Reproducido en MUSGRAVE y PEACOCK (1958).

TIEBOUT, Charles. A pure theory of local expenditures. Journal of Political economy, vol. LXIV, núm. 5, octubre 1956, págs. 416-

UNIDAD 2. GESTION DE INGRESOS Y TRIBUTACION

1 INTRODUCCIÓN

Las entidades territoriales para cumplir con los objetivos y metas propuestos en los planes de desarrollo, necesitan recursos que les permitan sostener los gastos de funcionamiento de la administración, y realizar inversiones y obras de interés común en beneficio de la población; por ello deben tener claridad de las posibles fuentes de recursos de los que dispone, de tal forma que se puedan planificar desde la administración las estrategias más convenientes para acceder a los recursos necesarios para tener la capacidad de ofertar servicios públicos en condiciones de calidad, dando de esta manera respuesta a las demandas sociales.

La gestión de los ingresos se relaciona directamente con la capacidad de la administración de acceder a los recursos que necesita, en este sentido, el primer paso es identificar las posibles fuentes, conocerlas, tener claridad de la normatividad vigente en la materia, así como de las ventajas y desventajas de su uso, luego se debe realizar una evaluación que permita identificar las posibilidades reales de acceder a recursos bajo unas condiciones determinadas, de tal forma que se consiga mejorar la situación de todos los involucrados; y finalmente es necesario operacionalizar las acciones planteadas para el acceso de los recursos sin perder de vista que la gestión implica procesos de concertación y negociación.

El conocimiento de las opciones legales es fundamental, en cuanto el municipio en uso de la autonomía que posee para administrar sus tributos, y poniendo en práctica sus habilidades de gestión puede generar estrategias como los incentivos tributarios que permitan mejorar el recaudo de los tributos existentes, y por esta vía aumentar sus ingresos. En este mismo sentido, es importante no perder de vista que siendo los impuestos la principal fuente de financiación de los diferentes niveles de gobierno, existe en el tema un alto componente político que debe ser manejado de forma adecuada para conseguir los mejores niveles de cooperación posibles. De la misma manera, se debe entender que la gestión de los ingresos es un asunto integral que debe verse de manera holística, buscando equilibrio, responsabilidad y equidad en la obtención y destinación de los recursos; y que debe producir mejoras que permitan consolidar los ingresos a futuro.

En este contexto, resulta pertinente mencionar que así como la elemento más importante de recursos dentro de los ingresos tributarios son los impuestos, en los no tributarios el elemento protagonista por ser en general el que mayor cantidad de recursos aporta en esta categoría son las transferencias, que son dineros de un

Presupuesto que percibe otro Presupuesto por mandato legal, es decir, recursos transferidos desde la nación a entidades territoriales de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la normatividad vigente en la materia.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo General

Conocer las principales fuentes de financiación de las entidades territoriales, de tal manera que se permita la visualización de las opciones de las que disponen para su financiación.

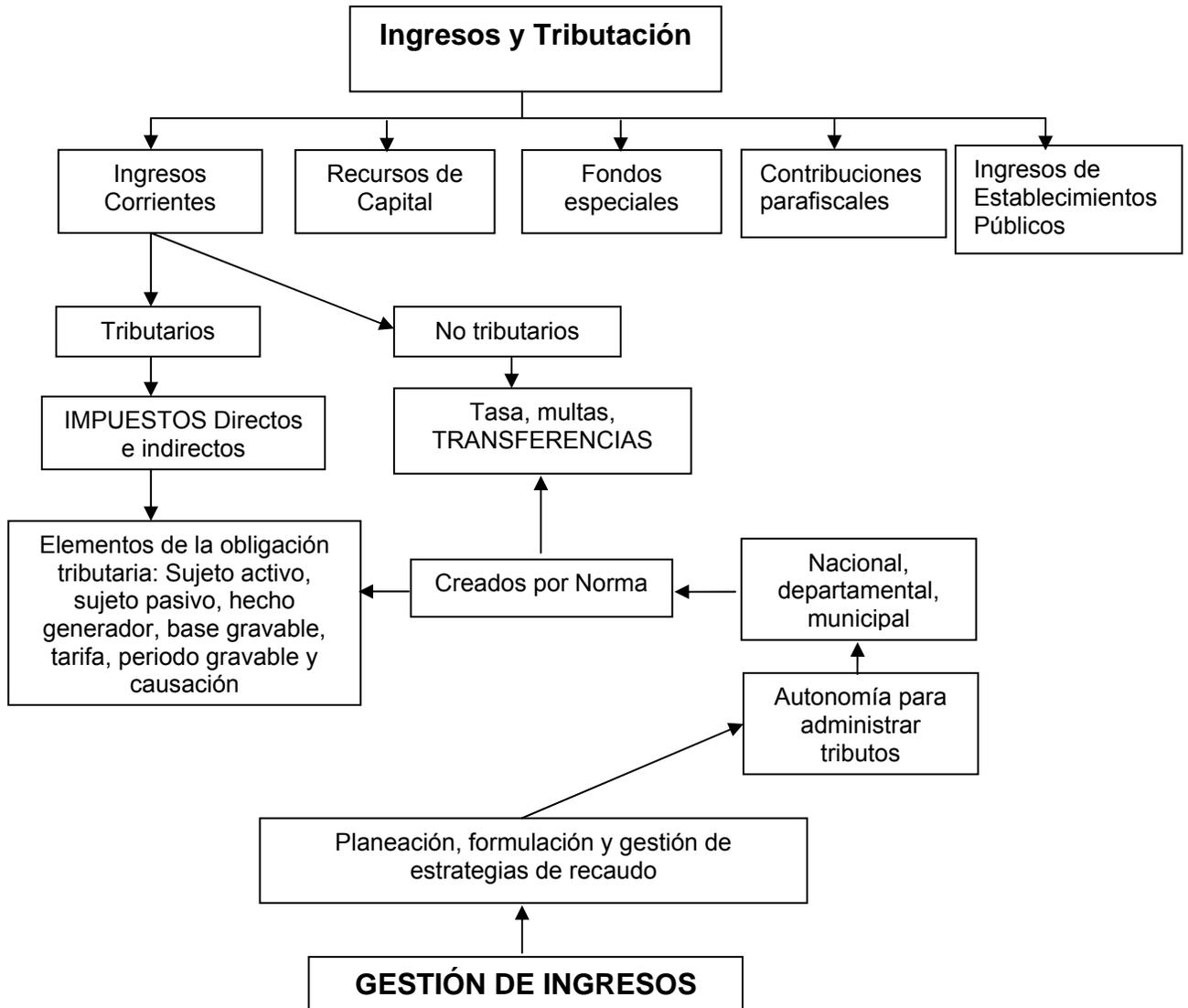
2.2 Objetivos Específicos

- Conocer la estructura del presupuesto de ingresos
- Identificar la importancia de los impuestos en la gestión de los ingresos
- Diferenciar los impuestos de los diferentes niveles de gobierno

3 IDEAS CLAVE

- EL gobierno para suministrar los bienes públicos que requiere su comunidad, debe contar con mecanismos de financiación que le provean los recursos necesarios para adelantar las intervenciones proyectadas.
- Un impuesto es una contribución obligatoria causada por un hecho de naturaleza jurídica, exigida sin contraprestación alguna, que recae sobre personas naturales o jurídicas, y tiene como destino atender los gastos que demanda el funcionamiento del Estado.
- Los elementos de la obligación tributaria son: Sujeto activo, Sujeto Pasivo, Hecho generador, Base gravable, Tarifa, Periodo Gravable, Causación y responsable.
- Los impuestos como uno de los mecanismos de financiación del estado, se encuentran en diferentes formas tanto en el nivel nacional, como en el departamental y municipal o distrital, los cuales no implican una contraprestación directa para el contribuyente.

4 MAPA CONCEPTUAL



5 CASO PRÁCTICO / EXPERIENCIAS / REFLEXIONES

En el tema de la Gestión de ingresos, una de las temáticas de mayor importancia son las estrategias que pueden formular las entidades territoriales para mejorar el recaudo de ingresos, por ello se considera pertinente tocar el tema de los incentivos tributarios, frente al cual se encuentra alguna claridad en un concepto emitido por el Ministerio de Hacienda como respuesta a una consulta formulada por el secretario de hacienda del municipio de Facatativá Señor *Edgar Camilo Esquivel Merchán* y

resuelta por la señora *Delia María Bonilla Cortés* Coordinadora Grupo de Relatoría, de la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial, Dirección General de Apoyo Fiscal, que se expone a continuación:

REFERENCIA: Su consulta radicada con No. 103653 en fecha noviembre 19 de 2002.

“Estimado Señor Secretario: Nuevamente atendemos su consulta sobre el tema de los incentivos tributarios, con la salvedad de que esta es la tercera ocasión en que vamos a pronunciarnos sobre la tesis de que los descuentos y estímulos tributarios deben ser concordantes con el principio constitucional de la equidad tributaria. Hemos sostenido que lo importante en los estímulos tributarios es que se programen de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 363 de la Constitución Política para el sistema tributario, el cual establece: ***¿El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad?***.”

Ahora, si bien es cierto que primordialmente los principios constitucionales del sistema tributario orientan a que el incentivo o beneficio se ofrezca a todos los contribuyentes por igual, la Constitución en norma de igual categoría (Artículo 287) establece que los Municipios gozan de total autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley; en consecuencia, tienen el derecho constitucional de gobernarse por autoridades propias y, para este caso concreto, tienen autonomía para **administrar** sus tributos, naturalmente también dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley.

Su consulta de ahora retoma el tema de sus dos consultas anteriores, sobre la viabilidad de motivar a los contribuyentes al pago de impuestos, rentas, tasas o contribuciones, **mediante la realización de rifas cuyos premios consistan en bienes muebles como vehículos**; planean ustedes hacer esas rifas entre quienes se encuentren al día en el pago de sus impuestos.

Reiteramos: los estímulos tributarios se otorgan para lograr el pronto pago de los impuestos, pero si como usted dice, en esta última comunicación, ¿un gran porcentaje de los contribuyentes no pagan sus impuestos dentro de los plazos señalados y además, consideran que deben sacar del sorteo a los funcionarios y sus familiares, se les ha reducido el universo de posibles beneficiarios de las rifas y es preferible dedicar mayores esfuerzos a facilitar el pago en varias cuotas, y en términos generales, a lograr el cumplimiento oportuno de las obligaciones tributarias aplicando técnicas modernas de gestión tributaria, e incrementando el recaudo como resultado del riesgo subjetivo que genera en los contribuyentes la realización de programas de fiscalización apropiados para el Municipio, en el marco de un plan de lucha contra la evasión y la morosidad de los tributos locales.

Hay tres componentes fundamentales en la administración tributaria moderna: el **componente informático** donde fluya y se actualice permanentemente la

información; el componente de atención al contribuyente, en el cual prime la transparencia y la igualdad de todos los contribuyentes, sin tratamientos preferenciales por razones políticas o sociales. Finalmente, el componente de capacitación de los funcionarios del área tributaria en especial, y en general, de las personas de la Administración Municipal quienes tendrán la función de apoyar los programas especiales de gestión tributaria. En todo caso, la Administración es totalmente autónoma para administrar sus tributos y son ustedes los únicos que deben tomar las decisiones frente a los incentivos que pueden ofrecer y que están dispuestos a defender ante los tribunales de la justicia contencioso administrativa en caso de que algún ciudadano demande su nulidad.

En nuestras respuestas hemos manifestado que los incentivos tributarios son viables en la medida en que sean estímulos de carácter general dirigidos a todos los contribuyentes, e igualmente se señaló que para ello se deben tener en cuenta los principios presupuestales al tenor de lo dispuesto en los artículos 104 y 109 del Decreto 111 de 1996, pero parece necesario señalar que los incentivos no son obligatorios y que bien pueden cancelar el proyecto si han encontrado tantos inconvenientes e inequidades en el plan de rifas.

Adicional a lo anterior, recordamos que la función de esta Subdirección es **asesorar** a los entes territoriales en materia tributaria, pero ello no nos faculta para coadministrar y pronunciarnos sobre situaciones particulares y concretas, puesto que estaríamos invadiendo terrenos absolutamente autónomos de la Administración Municipal.”

6 GESTIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS

Los ingresos se definen como cualquier operación o partida que afecte los resultados de una organización, aumentando las utilidades o disminuyendo las pérdidas, son la expresión monetaria de los valores recibidos, causados o producidos por concepto de ingresos fiscales, venta de bienes y servicios, transferencias y otros, en desarrollo de la actividad del ente económico. En este sentido los ingresos públicos son aquellos percibidos por agencias gubernamentales, son los recursos que potencialmente recibirá la entidad territorial durante la vigencia fiscal correspondiente para cumplir con sus planes y objetivos ; están destinados a atender las necesidades de las diferentes entidades desde las cuales se materializa la acción de la administración, con el fin de que éstas cumplan con las funciones que les son asignadas desde la constitución, la ley y otras normas específicas.

Las entidades territoriales deben tener claridad sobre las posibilidades que tiene de obtener ingresos, para poder planear y ejecutar acciones que le permitan acceder a los recursos en la cantidad y oportunidad adecuadas para poder implementar las inversiones requeridas. Así, se debe comenzar por identificar cuál es la clasificación general de los ingresos que recibe un ente territorial, los cuales constituyen los recursos que potencialmente recibirá la entidad durante una vigencia fiscal y a futuro

para cumplir con las metas de los planes y programas que tienen que ser ejecutados para la satisfacción de las necesidades de la población en general.

Regularmente para los municipios y departamentos el presupuesto anual se considera como una herramienta válida para la toma de decisiones en cuanto a rentas y recursos de capital se refiere; en este sentido, el presupuesto de ingresos y recursos de capital está compuesto de la siguiente forma:

6.1. INGRESOS CORRIENTES.

Ingresos Corrientes: son los recursos que perciben las entidades territoriales, en desarrollo de lo establecido en las disposiciones legales por concepto de ingresos tributarios y no tributarios. Los ingresos corrientes a su vez se clasifican y componen de la siguiente forma:

- a. **Tributarios:** agregado conformado por aquellos recursos que percibe la entidad territorial sin contraprestación directa alguna, fijados en virtud de norma legal, son ingresos del tesoro departamental o municipal que se caracterizan por tener carácter de obligatorios, de ser generales y en caso de ser necesario pueden exigirse coactivamente. Los ingresos corrientes tributarios pueden ser de dos clases: impuestos directos o impuestos indirectos, los cuales, de conformidad con el contenido del documento “Bases para la gestión del sistema presupuestal local” del DNP, pueden definirse de la siguiente forma:

- **Impuestos Directos:** consultan la capacidad de pago del contribuyente y recaen sobre la renta, el ingreso y la riqueza de las personas naturales y/o jurídicas, y se caracterizan por no ser trasladables a otros actores de la economía.
- **Impuestos Indirectos:** están relacionados con el tipo de actividad que se realiza y por lo tanto pueden ser trasladados a otros actores.

Los impuestos como obligaciones tributarias que son se causan en el momento en que en una situación particular se configuran los presupuestos previstos en la Ley que da origen al tributo, caso en el cual se debe pagar.

b. **No tributarios:** Se originan por la prestación de un servicio público, la explotación de bienes o la participación en los beneficios de bienes o servicios, transferencias y demás recursos que ingresen periódicamente al presupuesto territorial, pero que no corresponden a impuestos; en esta categoría encontramos:

- **Tasas o Tarifas:** Ingresos originados como contraprestación de servicios específicos, su objetivo es financiar el mismo servicio; se encuentran reguladas por el Gobierno y, a diferencia de los impuestos, por el pago se recibe a cambio un beneficio. Dentro de esta categoría se encuentran, por ejemplo, las tarifas que se pagan por la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, cuando son prestados directamente.
- **Multas:** Son rentas que tienen su origen en una sanción; se causan en la comisión de una falta. Algunos ejemplos de multas son las de tránsito y las generadas en el incumplimiento de normas de urbanización y construcción de viviendas.
- **Contribuciones:** establecidas por ley, son recursos resultantes de la obligación de algunas personas que se benefician por una obra o acción del Estado. Las principales contribuciones son: la contribución especial de valorización y la participación en la plusvalía que se refiere a la participación de las entidades territoriales en la plusvalía que genera su acción urbanística, de acuerdo a lo establecido en los artículos 73-90 de la ley 388 de 1997. Respecto a este ingreso, la Corte Constitucional, ha expresado lo siguiente, en sentencia 495 de 1998: *“Al igual que la valorización esta especie de renta fiscal afecta exclusivamente a un grupo específico de personas que reciben un beneficio económico, con ocasión de las actividades urbanísticas o de obra pública que adelantan las entidades públicas.”*

- **Rentas Contractuales:** Son los ingresos que percibe la entidad territorial, con el carácter de contraprestación, por efecto de la aplicación de un contrato o convenio.
- **Las transferencias:** Son dineros de un Presupuesto que percibe otro Presupuesto por mandato legal; en uno es un gasto y en el otro es un ingreso, las principales son:
 - ✓ Las provenientes de la nación a través del Sistema General de Participaciones, las cuales se detallan y definen más adelante.
 - ✓ Cofinanciación nacional o departamental,
 - ✓ Las regalías,
 - ✓ Transferencias del sector eléctrico,
 - ✓ Transferencias por el impuesto de vehículos automotores,
 - ✓ Las provenientes del fondo de Solidaridad y Garantías –FOSYGA-
 - ✓ De la Empresa Territorial para la Salud –ETESA-,
 - ✓ Del Fondo Nacional de Regalías

6.2. RECURSOS DE CAPITAL

Los Recursos de Capital están constituidos, en su mayor parte, por aquellos ingresos que tienen carácter ocasional o no recurrente, y son:

6.3 FONDOS ESPECIALES

Los Fondos Especiales se definen como los ingresos establecidos por la Ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador; tienen carácter contable; se alimentan de diferentes rentas del presupuesto, y buscan alcanzar un objetivo específico; incluyen los recursos que no se pueden clasificar como ingresos corrientes, recursos de capital o contribuciones parafiscales. En este sentido en la Gaceta del Congreso. No. 242 de 1995, pág. 8, se aclara:

”El ajuste en la clasificación presupuestal de la vigencia tiene como fin ubicar adecuadamente en el presupuesto general de la nación recursos como los fondos sin personería jurídica, las rentas para el sector justicia consagradas en las Leyes 55 de 1985, 6ª de 1992 y 66 de 1993, los recursos provenientes de la utilización de las plantas térmicas temporalmente en poder de la nación y en general algunos recursos que no son ingresos corrientes, recursos de capital ni se enmarcan dentro de la definición de contribuciones parafiscales.”

Como ejemplo de fondos especiales para el nivel municipal se tiene el fondo de Salud, el Fondo de Seguridad y Convivencia y otros fondos sin personería jurídica; en el nivel nacional son los administrados por las Superintendencias, el Ministerio de

Defensa Nacional, la Policía Nacional, el Ministerio de Salud, la Comisión Nacional de Regalías y el Ministerio del Medio Ambiente.

6.4. CONTRIBUCIONES PARAFISCALES

El Decreto 111 de 1996, en su artículo 29, las define de la siguiente manera: *“Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector.*

El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (Ley 179 de 1994, art. 12, Ley 225 de 1995, art. 2º).”

De acuerdo con esta definición, es pertinente anotar que no se han observado rentas municipales que sean consideradas bajo esta clasificación, por ello, generalmente no aparecen en los presupuestos municipales; normalmente provienen de establecimientos públicos y son administradas y recaudadas por los órganos responsables de las misma, como es el caso de las destinadas al SENA y al ICBF.

6.5 INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Según lo dispuesto por el artículo 34 del Decreto 111 de 1996, en el presupuesto de rentas y recursos de capital se deben identificar y clasificar por separado las rentas propias y recursos de capital de los establecimientos públicos departamentales o municipales, atendiendo las siguientes definiciones:

Rentas Propias

Corresponden a todos los ingresos corrientes que recaudan los Establecimientos Públicos, excluyendo los aportes y las Transferencias del Municipio.

Recursos de Capital

Corresponden a todos los recursos del crédito interno o externo, con vencimientos mayores de un año, los recursos del balance, los rendimientos de las operaciones financieras y las donaciones.

6.5.1 GENERALIDADES DE LOS TRIBUTOS

Un impuesto es una contribución obligatoria causada por un hecho de naturaleza jurídica, exigida sin contraprestación alguna, que recae sobre personas naturales o

jurídicas, y tiene como destino atender los gastos que demanda el funcionamiento del Estado, siendo la forma tradicional de financiar la provisión de bienes públicos.

De conformidad con lo dispuesto en la normatividad, “en Colombia, en tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer tributos (contribuciones fiscales o parafiscales). La ley, las ordenanzas o los acuerdos respectivamente, deben fijar los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los mismos. Nuestro sistema tributario se funda en los principios constitucionales de equidad, eficiencia, progresividad, no confiscatoriedad, y no retroactividad de las leyes tributarias”(DIAN).

Las facultades de las asambleas y concejos deben entenderse como delegadas, en cuanto las acciones de dichas corporaciones deben estar ajustadas a las disposiciones legales, entendiendo que sólo pueden adoptar los impuestos, más no crearlos; esta facultad es exclusiva del congreso a iniciativa del gobierno, este tema se expresa mejor en la siguiente jurisprudencia:

Fallo 12591 de 2002 Consejo de Estado

“Le corresponde a la ley, dictada por el Congreso, la creación de tributos, y a partir de ella, podrán las Asambleas o los Concejos ejercer su poder de imposición. Las entidades territoriales podrán entonces establecer tributos dentro de su jurisdicción, pero con sujeción a la ley que previamente los haya determinado.”

Sentencia 533 de 2005 Corte Constitucional

“La Constitución Política no le otorga al Congreso de la República la facultad exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo del orden departamental, distrital o municipal, pues en aplicación del contenido del artículo 338 Superior, en concordancia con el principio de autonomía de las entidades territoriales y con las funciones asignadas a las autoridades territoriales, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales disponen de competencia tanto para determinar los elementos del tributo no fijados expresamente en la ley como para establecer las condiciones específicas en las que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio. Cuando la Constitución estatuye que las asambleas y concejos municipales y distritales como cuerpos de elección popular decretaran, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y contribuciones que su sostenimiento requiere, no está dando lugar a la absorción de su competencia por parte del Congreso, de tal manera que las asambleas y los concejos deban ceder absolutamente su poder de imposición al legislador. Igualmente ha precisado que la ley, por el contrario, al fijar las pautas y directrices dentro de las cuales obrarán esas corporaciones de elección popular, tiene que dejar a ellas el margen que les ha sido asignado constitucionalmente para disponer, cada una dentro de las circunstancias y necesidades específicas de la correspondiente entidad territorial, lo que concierne a las características de los gravámenes que vayan a cobrar”

La obligación tributaria precisada por ley, consta por lo general de varios elementos que por ser presupuestados de dicha obligación deben estar fijados directamente en la ley, ordenanza o acuerdo, y son:

- **Sujeto Activo:** es aquel que faculta la ley para administrar y recibir tributos, quien tiene el derecho a recibir el pago, a nivel nacional el sujeto activo es el Estado representado en el ministerio de hacienda - la Dirección de Impuestos y aduanas nacionales-, en el nivel territorial son los departamentos, municipios y distritos.
- **Sujeto Pasivo:** es el contribuyente o la persona natural o jurídica que está obligada por ley a realizar el pago, dada la realización del hecho generador de la obligación tributaria, es quien soporta la carga económica del impuesto.
- **Hecho Generador:** “es el hecho indicador de la capacidad contributiva previsto en la ley, que al realizarse da origen a la obligación tributaria, está compuesto por elementos objetivos o materiales, subjetivos, temporales y espaciales que identifican las particularidades de cada tributo”⁶
- **Base Gravable:** es el valor que se toma como referencia para cobrar el tributo sobre el cual se aplicará la tarifa.
- **Tarifa:** es un porcentaje o magnitud establecida en la ley que se aplica a la base gravable, sirve para determinar la cuantía del tributo, y puede ser fija o variable
- **Período Gravable:** es el lapso de tiempo en el que se causa el impuesto que usualmente es de un año,
- **Causación:** es el momento en que surge la obligación de pagar el impuesto

Los impuestos pueden clasificarse de diferentes maneras, dependiendo desde que punto de vista se considere:

a. Los impuestos directos son los que recaen directamente sobre la riqueza o la renta de personas naturales o jurídicas, se aplican sobre el patrimonio, la renta y la propiedad, como por ejemplo el predial, el impuesto sobre la renta y aquellos que se cobran por trámites personales. Los indirectos son aquellos que se imponen a bienes, servicios, y a las transacciones que se realizan con ellos, se paga de forma directa a través de la compra de bienes y servicios, un ejemplo es el IVA y la Retención en la Fuente a título de impuesto de industria y comercio.

b. De acuerdo con la capacidad de pago, los impuestos regresivos son aquellos en los cuales la tarifa pagada no guarda relación con la capacidad económica de la persona natural o jurídica, se cobra a todos por igual. Los progresivos, por el contrario, tienen en cuenta la capacidad económica de una persona, con lo cual a medida que aumenta la capacidad de pago del contribuyente aumenta la cantidad de

⁶ Guía de Impuestos para Pymes. Banco de Bogotá, Baker Tilly Colombia, MisiónPyme. 2006. Pp 20

dinero que debe pagar, estos impuestos buscan que tanto los pobres como los adinerados paguen una cantidad proporcional de su ingreso, buscando redistribuir la riqueza y beneficiar a los más pobres. Los impuestos directos generalmente son progresivos, pues gravan la renta personal y los indirectos son regresivos.

c. Los personales son impuestos directos también denominados subjetivos, gravan rentas de las personas considerando características personales como el estado civil, si estudia o tiene hijos, independientemente del origen de las rentas; los reales por el contrario consideran el origen de las rentas a gravar y no tienen en cuenta circunstancias personales.

d. Desde el punto de vista de la administración por parte de las entidades territoriales, los impuestos pueden ser: nacionales, departamentales y municipales, atendiendo a los diferentes niveles de gobierno, y su asignación a cada uno de los ellos se relaciona con la movilidad de la base gravable. Tal como han mencionado Steiner y Soto... “en la asignación por niveles de responsabilidades tributarias se deben tener en cuenta como mínimo tres elementos: el nivel central debe encargarse de los tributos a los factores móviles de producción (capital y trabajo), de los tributos que se imponen a tasas progresivas (renta), de los tributos cuya base es muy cíclica (renta) y de los tributos cuya base está distribuida inequitativamente entre las regiones (recursos naturales)⁷ y , los gobiernos locales deben encargarse de los tributos sobre factores inmóviles (tierra), cuya incidencia no se puede exportar a otras jurisdicciones”⁸.

⁷ ROBERTO STEINER y CAROLINA SOTO “Desbalance fiscal, transferencias e impuestos regionales”, en Cinco ensayos sobre tributación en Colombia, No. 6, Bogotá. Cuadernos Fedesarrollo, 1999, p 139.

⁸ JORGE A. RODRIGUEZ ALARCÓN “ A propósito de la reforma tributaria departamental” en Doctrina tributaria y financiera territorial, Bogotá Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1998, p 11.

Teniendo en cuenta que los gobiernos encuentran una importante fuente de financiación en los tributos, a continuación se relacionan y caracterizan los principales discriminándolos por ámbito de gobierno, distinguiendo los municipales, los departamentales y los nacionales.

6.6 TRIBUTOS NACIONALES

Los impuestos del **nivel nacional** son generados por el gobierno nacional, y sometidos a consideración del Congreso para su aprobación, haciéndose efectivos a partir de la sanción presidencial y publicación en el diario oficial; de acuerdo a lo dispuesto en el Estatuto Tributario Nacional “Decreto 624 de 1989” y otras normas, se incluyen: el impuesto al valor agregado (IVA), el Impuesto de Renta y Complementarios, el Impuesto de Timbre Nacional y los denominados Contribuciones Especiales, a los cuales a continuación son objeto de una breve descripción:

Sub clasificación	Concepto	Características
Impuestos Directos	Impuesto de Renta y Complementarios	<p>El impuesto de renta y complementarios es un solo tributo de orden nacional integrado por los impuestos de renta, ganancias ocasionales y remesas, que se aplica a los contribuyentes que cumplan los requisitos establecidos en libro primero del Estatuto Tributario "Decreto 624 de 1989", se liquida sobre la base de la renta líquida gravable de acuerdo a las tarifas señaladas en la norma referida y se aplica sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Personas Naturales y sucesiones ilíquidas *Demás contribuyentes que cumplan los requisitos establecidos en el estatuto tributario

Impuestos Indirectos	Impuesto al valor agregado -IVA-	<p>Es un impuesto que grava la actividad comercial, se establece sobre toda venta de bienes y servicios en el territorio Nacional, y es causado en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Las ventas de bienes muebles (Mercancía) que no hayan sido excluidas expresamente. *La prestación de servicios en el territorio Nacional *La importación de Bienes muebles (Mercancía) que no hayan sido excluidos expresamente. <p>En este contexto son responsables del Impuesto, las personas pertenecientes al régimen común o al régimen simplificado de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Los comerciantes y quienes realicen actividades similares a las que ellos ejecutan. * Las personas naturales o jurídicas que presten servicios * Las personas naturales o jurídicas que realicen importadores <p>Se considera que la base gravable del impuesto es el valor total de la transacción, sin importar la forma de pago (contado o crédito).</p>
	Impuesto de Timbre Nacional	

Este impuesto se genera en la protocolización de todo contrato o instrumento publico incluido los títulos valores que se otorguen o acepten en el país suscritos entre particulares con el estado o entre particulares cuyo acto sea superior a \$132.000.000 de pesos y liquidado a la tarifa única del 1.5%, 1% y 0.5%⁷¹

		documentos.
	Contribuciones Especiales	Son los gravámenes que establece el gobierno nacional con el fin de cubrir necesidades específicas en el presupuesto de la nación, normalmente son expedidos de forma temporal y tienen destinación específica, algunos ejemplos son: *Impuesto para preservar la seguridad democrática *Gravamen a los movimientos financieros

6.7 TRIBUTOS DEPARTAMENTALES

Los ingresos tributarios del **Nivel Departamental** provienen de los impuestos de consumo de cerveza, sifones y refajos, impuesto al consumo de vinos, licores, aperitivos y similares, al consumo de cigarrillos, sobre tasa a la gasolina, juegos permitidos, y degüello de ganado mayor, los impuestos departamentales más significativos se incluyen a continuación:

Sub clasificación	Concepto	Características
Impuestos indirectos	Impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos	<p>Gravamen sobre el consumo en el territorio nacional de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, cuya base gravable es el precio de venta al detallista.</p> <p>El impuesto se causa para los productos nacionales, en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, y para los productos extranjeros, en el momento en que se introducen al país.</p> <p>Los sujetos pasivos son los productores, importadores y solidariamente los distribuidores. La tarifa para Cervezas y sifones es de 48% (valor que incluye 8% del IVA para financiamiento de atención en salud) y para Mezclas y refajos de 20%. El periodo fiscal (gravable) es mensual.</p>

	<p>Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.</p>	<p>El hecho generador es el consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, en la jurisdicción de los departamentos sujetos pasivos o responsables del impuesto los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Las tarifas del impuesto al consumo, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente son las siguientes: Para productos entre 2.5 y hasta 15 grados de contenido alcoholimétrico, ciento diez pesos (\$ 110,00) por cada grado alcoholimétrico; Para productos de más de 15 y hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico, ciento ochenta pesos (\$180,00) por cada grado alcoholimétrico; Para productos de más de 35 grados de contenido alcoholimétrico, doscientos setenta pesos (\$ 270,00) por cada grado alcoholimétrico.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para productos entre 2.5 y hasta 15 grados de contenido alcoholimétrico, ciento diez pesos (\$110,00) por cada grado alcoholimétrico. 2. Para productos de más de 15 y hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico, ciento ochenta pesos (\$180,00) por cada grado alcoholimétrico. 3. Para productos de más de 35 grados de contenido alcoholimétrico, doscientos setenta pesos (\$ 270,00) por cada grado alcoholimétrico. <p>Los vinos de hasta 10 grados de contenido alcoholimétrico, estarán sometidos, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, a la tarifa de sesenta pesos (\$60,00) por cada grado alcoholimétrico. Dentro de las anteriores tarifas se encuentra incorporado el IVA cedido, el cual corresponde al treinta y cinco por ciento (35%) del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo.</p>
--	---	---

	Impuesto al consumo de cigarrillos	<p>El hecho generador es el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado en la jurisdicción de los departamentos. cuya base gravable es el precio de venta. También es un impuesto nacional cedido a los Departamentos. Cundinamarca debe participarle a Santafé de Bogotá el 20% de los ingresos correspondientes al recaudo por cigarrillos nacionales. El Distrito es titular del impuesto que se genere en su jurisdicción por cigarrillos y tabacos extranjeros.</p> <p>Los sujetos pasivos o responsables del impuesto los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. El impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina al autoconsumo. En los productos extranjeros el impuesto se causa en el momento de su introducción al país, a menos que estén en tránsito hacia otro Estado. La tarifa es del 55%. Los cigarrillos y el tabaco elaborado están excluidos del IVA.</p>
	Impuesto al consumo de gasolina	<p>El hecho generador es el consumo de gasolina motor extra o corriente, nacional o importada, con una tarifa del 2 por mil sobre el precio de venta al público. Para el Distrito Capital, de acuerdo al Decreto 352 de 2002, la sobretasa a la gasolina es del 25% y del ACPM de 6%; para los demás entes territoriales la tarifa es del 18.5%. La base gravable es el valor de referencia de venta al público y se causa en el momento de la enajenación por los responsables (distribuidor mayorista, distribuidor e importador). El periodo fiscal es mensual.</p>
	Degüello de ganado mayor	<p>Se grava sobre el sacrificio de ganado mayor en algunos departamentos. Las tarifas del tributo son fijadas por el departamento correspondiente y se recauda en el lugar del sacrificio atendiendo a los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas que, mediante ordenanza, fijen las respectivas asambleas.</p>
	Contribución sobre contratos de	<p>Corresponde al 5% que se cobra sobre los contratos de obra pública o sus adiciones. La norma no hace ninguna alusión acerca de dónde debe suscribirse el</p>

	obra pública	<p>contrato o su respectiva adición. Lo importante resultará identificar a qué orden territorial pertenece la entidad pública con la que se celebra el contrato. <i>Los recursos que recauden las entidades territoriales por este concepto deben invertirse por el Fondo-Cuenta Territorial, en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas, servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad ciudadana, la preservación del orden público.</i></p>
	Impuesto a Ganadores de Loterías	<p>Según lo establecido por los artículos 20 y 30 de la Ley 1 a de 1961, en concordancia con los artículos 50 y 60 de la Ley 4a de 1963 y el artículo 10° de la Ley 33 de 1968, parcialmente compilado en el artículo 163 del Decreto extraordinario 1222 de 1986, el impuesto del 17% sobre los premios de loterías, conocido como "impuesto a ganadores" es de carácter departamental. Los departamentos a través de las entidades competentes tienen la obligación de repartir equitativamente el valor que reciben por este concepto entre las instituciones asistenciales oficiales de sus municipios.</p>
	Impuesto a Loterías Foráneas	<p>La Ley 64 de 1923 facultó a los departamentos para prohibir la venta de loterías de otros departamentos o para gravarlas hasta con el 10% del valor nominal de cada billete. Frente a algunos abusos cometidos, se expidió la Ley 133 de 1936 eliminando la facultad de prohibir la circulación de loterías de otros departamentos o municipios y facultando a las asambleas departamentales para gravar hasta en un 10% del valor nominal de cada billete la venta de loterías foráneas. Según el Decreto reglamentario 1977 de 1989, se trata de una disposición expedida con base en la atribución que le confiere al Gobierno el artículo 120, numeral 11 de la antigua Constitución nacional, norma que impone al Presidente de la República, en su calidad de suprema autoridad administrativa, la obligación de cuidar de la exacta recaudación de las rentas y caudales públicos.</p>

Para cada uno de los anteriores tributos departamentales, existe una base legal definida en la legislación colombiana, la cual se puede identificar en la siguiente tabla:

Concepto	Base Legal
Impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos	Ley 223 de 1995 y el Decreto reglamentario 380 de 1996.
Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.	Artículo 336 de la Constitución Política; Decreto Extraordinario 1222 de 1986; Ley 223 de 1995; Artículo 49 de la Ley 788 de 2002.
Impuesto al consumo de cigarrillos	Ley 14 de 1983; Decreto Extraordinario 1222 de 1986; Decreto Extraordinario 1280 de 1994: numeral 30 del artículo 98 de la Ley 101 de 1993 y todo el Decreto Extraordinario 1280 de 1994; Ley 223 de 1995.
Impuesto al consumo de gasolina	El artículo 117 de la Ley 488 de 1998 autoriza a los municipios, distritos y departamentos, para adoptar la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente, Artículos 117-127 de la Ley 488 de 1998.
Degüello de ganado mayor	Ley 8 del 7 de abril de 1909; Decreto Extraordinario 1222 del 18 de abril de 1986;
Contribución sobre contratos de obra pública	Artículo 120 de la Ley 418 de 1997; Artículo 37 de la Ley 782 de 2002; Artículo 6 de la Ley 1106 de 2006.
Impuesto a Ganadores de Loterías	Artículos 20 y 30, Ley 1ª de 1961; Artículos 50 y 60, Ley 4ª de 1963; Artículo 10º, Ley 33 de 1968; Artículo 163, Decreto extraordinario 1222 de 1986.
Impuesto a Loterías Foráneas	Ley 64 de 1923; Ley 133 de 1936; Decreto reglamentario 1977 de 1989.

6.8 TRIBUTOS MUNICIPALES

I. En el **Nivel Municipal** los ingresos tributarios están constituidos básicamente por el Predial Unificado, el de Circulación y tránsito, sobre tasa ambiental, industria y comercio, avisos y tableros, delineación urbana, espectáculos públicos, sobre tasa a la gasolina, plusvalía urbanística, patentes marcas y herretes, contribución del 5% sobre contratos de obra pública, sobre tasa bomberil, estampillas, pesas y medidas, alumbrado público, sobre las ventas en el sistema de clubes, rifas municipales, extracción de arena, piedra y grava; y el impuesto de ocupación de vías. De estos a continuación se caracterizan los más importantes.

Sub clasificación	Concepto	Características
Impuestos Directos	Predial Unificado	Gravamen sobre la propiedad o posesión de los inmuebles sobre el avalúo catastral o auto avalúo cuando así lo decida el Concejo con causación de un año fiscal y tarifa del 1 al 16 x 1000. Terrenos urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados: 33 x 1000. El sujeto pasivo es el propietario o poseedor.
	Circulación y tránsito	Gravado sobre el valor comercial de los vehículos de servicio público de tracción mecánica por su posesión causado en el año fiscal con tarifa establecida en la Ley 488 de 1998. El sujeto pasivo es el propietario o poseedor.
	Sobretasa ambiental	Ley 99 de 1993, artículo 44. Es una opción que los municipios podían asumir, entendida como una sobretasa (entre el 1.5 por mil y el 2.5 por mil) sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial, con destino a las corporaciones autónomas regionales, para la protección del medio ambiente.
Impuestos Indirectos	Industria y Comercio	Grava la actividad comercial, industrial o de servicio sobre los ingresos promedio mensuales del año anterior con una causación de año fiscal siendo bimensual en Bogotá y con tarifa comercial y de servicio de 2 al 10 x 1000, e industrial del 2 al 7 x 1000. El sujeto pasivo son industriales y comerciantes.
	Avisos y tableros	Grava la exhibición de avisos en lugares públicos tomando por base el valor pagado por industria y

		comercio, siendo la tarifa del 15% lo pagado por ese impuesto. Su causación es anual con tarifa.
	Delineación urbana	Generado por la expedición de licencias para construcción, ampliación, modificación, etc., tomando como base gravable el Presupuesto de obra, causado cuando se presente el hecho generador con tarifa establecida a criterio de los concejos. El sujeto pasivo es el propietario del predio.
	Espectáculos públicos	Grava la entrada a los espectáculos públicos siendo su base gravable el valor de la boleta. Se causa antes de realizar la actividad, con una tarifa del 10% del valor de la boleta, siendo el sujeto pasivo el responsable del espectáculo.
	Espectáculos públicos con destino al deporte y la cultura	Grava la entrada a los espectáculos públicos siendo su base gravable el valor de la boleta. Se causa antes de realizar la actividad, con una tarifa del 10% del valor de la boleta, siendo el sujeto pasivo el responsable del espectáculo.
	Sobre tasa a la gasolina	El hecho generador es el consumo de gasolina motor extra o corriente, nacional o importada, con una tarifa del 2 por mil sobre el precio de venta al público. Para el Distrito Capital, de acuerdo al Decreto 352 de 2002, la sobretasa a la gasolina es del 25% y del ACPM de 6%. La base gravable es el valor de referencia de venta al público y se causa en el momento de la enajenación por los responsables (distribuidor mayorista, distribuidor e importador). El periodo fiscal es mensual.
	Plusvalía urbanística	Se grava sobre las actividades que incrementan el valor de la propiedad inmueble, con una tarifa del 18,5% para municipios y 25% en el Distrito Capital sobre el valor del incremento. El sujeto pasivo es el poseedor o propietario.
	Degüello de ganado menor	Ley 31 de 1945, y artículo 226 del Decreto-ley 1333 de 1986.
	Sobretasa Bomberil	Ley 322 de 1996, parágrafo del artículo 2. Los concejos municipales y distritales a iniciativa del Alcalde podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, circulación y tránsito...o cualquier otro impuesto de ese nivel territorial de acuerdo a la ley y para

		financiar la actividad Bomberil.
	Impuesto de Alumbrado Público	Nace con el literal d) artículo 1° de la Ley 97 de 1913, en el cual se facultó al Concejo Municipal de Bogotá para crear libremente el impuesto. Posteriormente, con la Ley 84 de 1915, la anterior autorización fue extendida a todos los demás municipios. La creación legal del impuesto no señala ninguno de los elementos del hecho generador (ni del elemento objetivo, ni del elemento subjetivo). Por lo tanto, resulta necesario que se estructure la totalidad de los elementos mediante acuerdo del Concejo Municipal.

Al igual que para los impuestos departamentales, para cada uno de los anteriores tributos municipales, existe una base legal definida en la legislación colombiana, la cual se puede identificar en la siguiente tabla:

Concepto	Base Legal
Predial Unificado	Ley 44 de 1990. Unifica este impuesto con otros. Esencialmente busca gravar la propiedad de los bienes inmuebles, conforme al avalúo catastral.
Circulación y tránsito	Ley 48 de 1968, artículos 214-260 del decreto 1333 de 1986, Ley 44 1990 art. 19 y Ley 488 de 1998, parágrafo 4, artículo 145, que elimina este impuesto, pero permite que lo mantengan los municipios solo para servicios públicos, cuando lo hubieran adoptado antes de dicha ley.
Sobretasa ambiental	Ley 99 de 1993, artículo 44. Es una opción que los municipios podían asumir, entendida como una sobretasa (entre el 1.5 por mil y el 2.5 por mil) sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial, con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales, para la protección del medio ambiente.
Industria y Comercio	Definido en el Decreto 1333 de 1986 y la Ley 14 de 1983.
Avisos y tableros	Decreto 1333 de 1986, inicialmente para Bogotá lo estableció la Ley 97 de 1913 extendida posteriormente a todos los concejos por la Ley 84 de 1915. A su vez, la Ley 14 de 1983, art. 37, determinó que el impuesto de avisos y tableros se cobrará a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios, como complemento del impuesto de industria y

	comercio. Esto quedó ratificado por el Decreto 3070 de 1983.
Delineación urbana	Artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, incorpora este impuesto creado en la Ley 97 de 1913.
Espectáculos públicos	Sobre el valor de cada boleta de entrada personal a espectáculos públicos de cualquier clase, conforme a la Ley 12 de 1932. Ley 33 de 1968 y el Decreto 1333 de 1986.
Espectáculos públicos con destino al deporte y la cultura	Ley 181 de 1995 artículos 70 - 80 referidos a lo establecido en las Leyes 47 de 1968 y 30 de 1971.
Sobre tasa a la gasolina	El artículo 117 de la Ley 488 de 1998 autoriza a los municipios, distritos y departamentos, para adoptar la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente, Artículos 117-127 de la Ley 488 de 1998.
Plusvalía urbanística	Se encuentra definida en los artículos 73-90 de la Ley 388 de 1997.
Degüello de ganado menor	Ley 31 de 1945, y artículo 226 del Decreto-ley 1333 de 1986.
Sobretasa Bomberil	Ley 322 de 1996, parágrafo del artículo 2.
Impuesto de alumbrado público	Literal d), Artículo 1º, Ley 97 de 1913; Ley 84 de 1915; CORTE CONSTITUCIONAL C-504 del 3 de julio de 2002; CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 17 de julio de 2008. Exp. 16170 CP.

6.9 SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Corresponde a los recursos que la Nación transfiere a las Entidades Territoriales: Departamentos, distritos y municipios; por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y reglamentados por las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

Pasos:

1. Los recursos del SGP provienen de los Ingresos Corrientes de la Nación, tributarios y no tributarios del Presupuesto General de la Nación.
2. Salen a título de Gastos de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación, específicamente por el rubro de Transferencias Corrientes.
3. Ingresan a la estructura Presupuestal del orden departamental y/o municipal, en el concepto de Ingresos no tributarios, denominados comúnmente como transferencias.

4. Finalmente son ejecutados en la estructura presupuestal del orden departamental y/o municipal, en el rubro de Gastos de Inversión para financiar los proyectos de inversión de los distintos sectores; y/o Servicio de la deuda (en los casos en que la Ley permite financiar dicho gasto); y/o Gastos de funcionamiento equivalente al 42% de libre destinación del Propósito General en los municipios de categoría 4^a, 5^a y 6^a.

Ahora bien, según las disposiciones previstas en la ley 715 de 2001 y la ley 1176 de 2007, la distribución por componentes del Sistema General de Participaciones se aplicarán como se indica en los siguientes cuadros y gráficos:

De las asignaciones especiales podemos resumir:

	Resguardos Indígenas	Alimentación Escolar	Ribereños del Río Magdalena	FONPET
¿A QUIÉN SE TRANSFIERE?	Resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados al DNP por el DANE.	A distritos y municipios.	A Municipios y Distritos con ribera en el Río Magdalena.	A departamentos distritos y municipios.
¿CUÁNTO SE TRANSFIERE?	0,52 % del SGP	0.5 % del SGP	0.08 % del SGP	2.9% del SGP
¿CON QUÉ CRITERIO SE DISTRIBUYE ?	En proporción a la población de cada resguardo en el total de la población indígena.	<p>1. El 95% por equidad, definida como el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial de acuerdo con su matrícula de la vigencia anterior para la cual se realiza la distribución, certificada por el Ministerio de Educación Nacional, expandida por la dispersión poblacional y ponderada por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya, determinado por el DANE.</p> <p>2. El 5% por eficiencia, entendida como el incentivo a cada entidad territorial que reduzca la deserción escolar de un año a otro.</p>	En proporción a los Km de ribera de cada municipio o distrito en el Río Magdalena.	En la misma proporción en que se distribuyan los recursos del Sistema General de Participaciones distintos de las Asignaciones Especiales.
¿A QUÉ SE DESTINA?	Salud, Educación, Agua potable, Vivienda y Desarrollo Agropecuario.	Programas de alimentación escolar en distritos y municipios.	Reforestación, tratamiento de aguas residuales, manejo artificial de caudales y compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al Río Magdalena.	Provisión del pasivo pensional.

En el siguiente cuadro vemos los porcentajes respectivos de asignación:
Distribución sectorial

Ampliando el detalle de las proporciones de recursos de propósitos generales, se observa que:

6.9.1 S.G.P. para Educación

En educación se observa que los recursos están destinados a:

- Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.
- Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
- Provisión de la canasta educativa.
- Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

También se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la ley 715 de 2001.

Criterios

Población atendida	Población por atender en condiciones de eficiencia	Equidad
<p>La población atendida será la población efectivamente matriculada en el año anterior, financiada con recursos del Sistema General de Participaciones.</p> <p>Anualmente se determinará la asignación por alumno, de acuerdo con las diferentes tipologías educativas que definirá la Nación, atendiendo, los niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades) y las zonas urbana y rural, para todo el territorio nacional.</p> <p>La asignación por alumno se multiplicará por la población atendida con recursos del Sistema General de Participaciones en cada Municipio y Distrito. El resultado de dicha operación se denominará participación por población atendida.</p>	<p>A cada distrito o municipio se le podrá distribuir una suma residual que se calculará así: Se toma un porcentaje del número de niños en edad de estudiar que no están siendo atendidos por instituciones oficiales y no estatales, y se multiplica por la asignación de niño por atender que se determine, dándoles prioridad a las entidades territoriales con menor cobertura o donde sea menor la oferta oficial, en condiciones de eficiencia.</p> <p>La asignación para cada niño por atender se calculará como un porcentaje de la asignación por niño atendido y será fijado anualmente por la Nación.</p>	<p>A cada distrito o municipio se podrá distribuir una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE.</p>

6.9.2. S.G.P. para Salud

Para la salud, los recursos están destinados a:

- Continuidad y ampliación de coberturas de afiliación en el régimen subsidiado (Subsidios a la demanda).
- Prestación del servicio de salud a la población pobre no asegurada.
- Acciones en Salud Pública. Plan de Atención Básica -PAB-.

Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción.

Financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total	Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda	Acciones de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud
<p>Estos recursos se dividirán por el total de la población pobre atendida en el país mediante subsidios a la demanda, en la vigencia anterior. El valor per cápita resultante se multiplicará por la población pobre atendida mediante subsidios a la demanda en la vigencia anterior, en cada ente territorial. La población atendida para los efectos del presente cálculo, será la del año anterior a aquel para el cual se realiza la distribución. El resultado será la cuantía que corresponderá a cada Distrito, Municipio o Corregimiento departamental.</p>	<p>Para el cálculo de los recursos del componente destinado a la prestación de los servicios de salud a la población pobre, en lo no cubierto con subsidios a la demanda, se tomará el total de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud en la respectiva vigencia y se le restarán los recursos liquidados para garantizar la financiación a la población pobre mediante subsidios a la demanda y los recursos destinados a financiar acciones de salud pública definidas como prioritarias por el Ministerio de la protección Social.</p>	<p>De acuerdo con la sumatoria de los valores correspondientes a la aplicación de los criterios de población, equidad y eficiencia administrativa, definidos así: Población por atender. Es la población total de cada entidad territorial certificada por el DANE para el respectivo año y se distribuirá entre los distritos, municipios y corregimientos de acuerdo con su población. Equidad. Es el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial, de acuerdo con su nivel de pobreza y los riesgos en salud pública. Eficiencia administrativa. Es el mayor o menor cumplimiento en metas prioritarias de salud pública, medidas por indicadores trazadores.</p>

6.9.3. Participación en agua potable y saneamiento básico

El destino de estos recursos es:

- Los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente.

- Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley.
- Preinversión en diseños, estudios e interventorías para proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico.
- Formulación, implantación y acciones de fortalecimiento de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en las zonas urbana y rural.
- Construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, e inversión para la prestación del servicio público de aseo.
- Programas de macro y micromedición.
- Programas de reducción de agua no contabilizada.
- Adquisición de los equipos requeridos para la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico.

Son criterios de distribución de esta participación:

- Déficit de coberturas:

Se calculará de acuerdo con el número de personas carentes del servicio de acueducto y alcantarillado de la respectiva Entidad Territorial, en relación con el número total de personas carentes del servicio en el país, para lo cual se podrá considerar el diferencial de los costos de provisión entre los diferentes servicios.

- Población atendida y balance del esquema solidario:

Para el cálculo de este criterio se tendrá en consideración la estructura de los usuarios por estrato, las tarifas y el balance entre los subsidios y los aportes solidarios en cada Municipio y Distrito.

- Esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas:

Tomando en consideración los incrementos de la población atendida en acueducto y alcantarillado de cada municipio, con relación a los incrementos observados a nivel nacional.

- Nivel de pobreza del respectivo distrito o municipio:

Medido a través del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya, determinado por el DANE.

- Cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial en la gestión sectorial

Distribución de los recursos

7 ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

3.13.1.1 Consulte: Cuál es la actual estructura del presupuesto de ingresos de su municipio?, analice cual es la(s) fuente(s) de donde provienen los ingresos más significativos para el municipio.

3.13.1.2 Investigue: Se han tomado medidas para mejorar el recaudo de los ingresos en su municipio? ¿Cuáles han sido sus resultados?

5.12.13 De los principales impuestos nacionales y determina si son directos, indirectos, regresivos o progresivos ¿Dicha clasificación contribuye a la equidad? Explique

5.12.14 ¿Qué opinión le merece la distribución actual de sistema general de participaciones? Elabore un escrito de máximo tres páginas sobre las principales reflexiones que le genera el tema, y expóngalas en un debate en la clase.

8 ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN

8.5.1 Preguntas de Respuesta Breve.

8.5.1.1 ¿Qué es un impuesto?

8.5.1.2 ¿Cuales son los elementos de la obligación tributaria?

8.5.1.3 ¿A que corresponde el sistema general de participaciones?

8.5.1.4 ¿En qué principios se fundamenta el sistema tributario Colombiano?

8.5.2 Pregunta de Selección Múltiple

8.5.2.1 La siguiente es la composición del presupuesto de rentas y recursos de capital:

- a. Rentas y recursos de capital, gastos y disposiciones generales

- b. Gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y recursos de capital
- c. Ingresos corrientes, recursos de capital, fondos especiales, contribuciones parafiscales, y los ingresos de los establecimientos públicos municipales.
- d. Ingresos corrientes, ingresos tributarios y no tributarios, ingresos por SGP, gastos de inversión y los ingresos de establecimientos públicos.

8.5.2.2 Los impuestos desde el punto de vista de la administración pueden clasificarse en:

- a. Progresivos y regresivos
- b. Directos e indirectos
- c. Nacionales, departamentales y municipales / distritales
- d. Sujetos activos o pasivos

8.5.2.3 Cuál es el criterio para la asignación de los tributos a cada nivel de gobierno:

- a. La decisión del concejo municipal
- b. La movilidad de la base
- c. Una disposición legal
- d. La escasez de dinero en determinado nivel territorial

8.5.2.4 Los dos principales impuestos de los Departamentos son:

- | | | |
|---------------------|---------------------|-----------------|
| a. Timbre/vehículos | b. Aduanas/Renta | c. IVA/Regalías |
| d. Licores/Cerveza | e. Predial/Loterías | |

RESPUESTAS

Preguntas abiertas: el estudiante debe investigar, consultar el texto del módulo y presentar la respuesta por escrito al tutor del módulo la realización de un debate frente a los temas planteados.

3.13.1.1 Un impuesto es una contribución obligatoria causada por un hecho de naturaleza jurídica, exigida sin contraprestación alguna, que recae sobre personas naturales o jurídicas, y tiene como destino atender los gastos que demanda el funcionamiento del Estado, siendo la forma tradicional de financiar la provisión de bienes públicos.

3.13.1.2 Los elementos de la obligación tributaria son: Sujeto activo, Sujeto Pasivo, Hecho generador, Base gravable, Tarifa, Periodo Gravable, Causación y responsable.

3.13.1.3 El sistema general de participaciones corresponde a los recursos que la Nación transfiere a las Entidades Territoriales: Departamentos, distritos y municipios; por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

3.13.2.1 (c)

3.13.2.2 (c)

3.13.2.3 (b)

3.13.2.4 (d)

9 SÍNTESIS O RESUMEN

La gestión de los ingresos está relacionada con la capacidad de las entidades territoriales de acceder a los recursos necesarios para sufragar los gastos propios de la inversión y el funcionamiento de la administración; en este sentido, se debe tener claridad de la estructura del presupuesto de rentas y de recursos de capital compuesto por Ingresos corrientes, recursos de capital, fondos especiales, contribuciones parafiscales, y los ingresos de los establecimientos públicos municipales, así como de la importancia de los tributos en la misma, de tal forma que con base en el conocimiento de las fuentes de financiación se puedan formular estrategias para aumentar el recaudo y así generar los ingresos suficientes para cubrir la programación establecida en los diferentes planes.

Los tributos son los recursos con los que tradicionalmente las entidades territoriales se financian y proveen los bienes públicos que ofertan a la comunidad, y se definen como contribuciones obligatorias causadas por un hecho de naturaleza jurídica, que se exige sin contraprestación alguna a personas naturales o jurídicas, son creados por Ley dictada por el congreso, con fundamento en la cual las asambleas y concejos en uso de facultades delegadas pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales (sólo pueden adoptarlos, no crearlos), estableciendo tributos dentro de su jurisdicción, con la competencia para determinar los elementos del tributo (Sujeto activo, Sujeto Pasivo, Hecho generador, Base gravable, Tarifa, Periodo Gravable, Causación y responsable) no fijados expresamente por la ley que lo crea, así como establecer las condiciones específicas en las que operará el mismo en cada entidad territorial. Los impuestos en el presupuesto son directos e indirectos, y desde el punto de vista de la administración (el Estado) se clasifican atendiendo el criterio de la movilidad de la base en nacionales, departamentales y municipales o distritales.

Cuando se trata de gestión de ingresos, es pertinente tratar la fuente de ingresos más importante entre los ingresos no tributarios, como son las transferencias del sistema general de participaciones, definidas como los recursos que la Nación transfiere a las Entidades Territoriales: Departamentos, distritos y municipios; por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y reglamentados por las leyes 715 de

2001 y 1176 de 2007, dichos recursos tienen destinación específica de acuerdo a lo definido en norma que lo reglamenta, y en lo fundamental van direccionados a las necesidades de inversión de en sectores básicos para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las entidad territoriales.

10 BIBLIOGRAFÍA

DNP, Dirección de desarrollo territorial. *Técnicas para el análisis de la Gestión Económica y Financiera de las Entidades Territoriales*. 2003

DNP, Dirección de desarrollo territorial. Bases para la gestión del Sistema Presupuestal Local

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991

Decreto 111 de 1996

LEY 715 de 2001

LEY 1176 de 2007

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA, Alcaldía Mayor de Bogotá. Manual Operativo Presupuestal.

MINISTERIO DE HACIENDA. Sistema Presupuestal Colombiano

MINISTERIO DE HACIENDA – DAF Cartilla Presupuesto

MENDOZA JOSE FRANCISCO, Gestión Financiera Pública, elementos para su estudio y aplicación. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2007

ROBERTO STEINER y CAROLINA SOTO “Desbalance fiscal, transferencias e impuestos regionales”, en Cinco ensayos sobre tributación en Colombia, No. 6, Bogotá. Cuadernos Fedesarrollo, 1999, p 139.

JORGE A. RODRIGUEZ ALARCÓN “A propósito de la reforma tributaria departamental” en Doctrina tributaria y financiera territorial, Bogotá Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1998, p 11.

BANCO DE BOGOTÁ, BAKER TILLY COLOMBIA, MISIÓN PYME .Guía de Impuestos para Pymes. 2006. Pp 20

WWW.MINHACIENDA.GOV.CO

8.2 GLOSARIO

Elementos de la obligación tributaria

Estos son el Sujeto activo, el Sujeto Pasivo, el hecho generador, la base gravable, la tarifa, el periodo Gravable, la causación y el responsable.

Gestión de ingresos

Es el conjunto de decisiones, acciones y procesos que realiza un ente territorial para acceder a los recursos necesarios para cubrir su gastos de funcionamiento y de inversión.

Impuesto

Son contribuciones obligatorias causadas por un hecho de naturaleza jurídica, exigidos sin contraprestación alguna, que recaen sobre personas naturales o jurídicas, y tienen como destino atender los gastos que demanda el funcionamiento del Estado, siendo la forma tradicional de financiar la provisión de bienes públicos.

Ingreso

Es el flujo de recursos que recibe un agente económico en un determinado periodo de tiempo o vigencia.

Ingresos corrientes

Recursos que perciben los entes territoriales en el desarrollo de lo establecido en las disposiciones legales, por concepto de la aplicación de impuestos, tasas, multas, contribuciones, participaciones, etc. De acuerdo con su origen se identifican como tributarios y no tributarios.

Ingresos tributarios

Agregado conformado por aquellos recursos que perciben los entes territoriales, sin contraprestación directa alguna, fijados en virtud de norma legal, provenientes de impuestos directos o indirectos, de conformidad con lo establecido en sus códigos de rentas municipal o departamental.

Ingresos no tributarios

Ingresos del Gobierno Territorial por conceptos diferentes a los impuestos: recursos obtenidos por la prestación de servicios, en el desarrollo de contratos y otros.

Recursos de capital

Son ingresos que perciben los entes territoriales, provenientes entre otras de las siguientes fuentes: operaciones de crédito público con vencimiento mayor a un año, los recursos del balance, los rendimientos por operaciones financieras, las donaciones, diferencial cambiario, los excedentes financieros de los Establecimientos Públicos del orden Territorial y de las Empresas y otros recursos de capital diferentes.

Recursos del balance del tesoro

Ingresos provenientes de la liquidación del ejercicio fiscal del año inmediatamente anterior. Incluye, entre otros el superávit fiscal, la cancelación de Reservas y la venta de activos.

Rendimientos financieros

Corresponde a los ingresos obtenidos por la colocación de los recursos del municipio o del departamento en el mercado de capitales o en títulos valores, ya sean propios o de destinación específica.

Rentas propias

Son todos los ingresos corrientes generados por el ente territorial diferente al de los Establecimientos Públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación.

Sistema General de Participaciones

Corresponde a los recursos que la Nación transfiere a las Entidades Territoriales: Departamentos, distritos y municipios; por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, para las entidades territoriales que lo reciben se considera un ingreso.

Transferencias

Son dineros de un Presupuesto que percibe otro Presupuesto por mandato legal, en uno es un gasto y en el otro es un ingreso, como es el caso de los provenientes de la Nación a través del Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001), Regalías (Ley 141 de 1994), Etesa, Régimen Subsidiado, o de las Entidades Descentralizadas por pago de compromisos adquiridos como el Plan de Gestión Ambiental o Estratificación por parte de las Empresas.

UNIDAD 3. REDISTRIBUCIÓN Y ASIGNACIÓN DE GASTOS

1 INTRODUCCIÓN

Por medio del gasto público el gobierno asume la responsabilidad de proveer bienes públicos a la comunidad y en esta operación redistribuye el ingreso y la riqueza vía transferencias de recursos. De su adecuado manejo depende el cumplimiento de “los objetivos de las finanzas públicas de asignación de recursos, redistribución del ingreso, estabilización económica y formación del capital”⁹; la función de asignación de recursos se cumple en la medida en que los presupuestos se formulen de acuerdo al contenido de los planes de desarrollo; la redistribución del ingreso se materializa en las asignaciones que se realizan para cubrir las necesidades básicas insatisfechas de los sectores más vulnerables de la población en relación a temas como salud, educación, servicios públicos, seguridad social, etc.

La estabilización económica y formación de capital en cuanto la inversión de recursos públicos en sectores estratégicos potencialmente puede influir en renglones como el empleo y la producción generando modificaciones sobre la demanda agregada.

De esta manera, es posible identificar la importancia del gasto público, en cuanto es a través de él que se puede sostener el funcionamiento del gobierno, pagar las obligaciones adquiridas y realizar las inversiones necesarias para mejorar la calidad de vida de la población. La unidad de ejecución de las acciones propuestas por el gobierno son los proyectos definidos como unidad de operación del desarrollo, por esto, resulta significativo que los criterios de asignación, así como las herramientas de formulación y evaluación de los proyectos, se definan de la manera más objetiva posible pensando en obtener los mayores impactos positivos al menor costo, en este sentido, ya se han realizado avances importantes como las metodologías diseñadas por organismos como el Departamento Administrativo Planeación Nacional basadas en la metodología de marco lógico del Banco Interamericano de Desarrollo y la normatividad que obliga la constitución de los bancos de programas y proyectos en las entidades territoriales.

Con esto se busca analizar la viabilidad de la ejecución de un proyecto, y poder tomar decisiones sobre la conveniencia de ejecutar la inversión en una alternativa determinada.

⁹ MENDOZA HERNADEZ JOSE FRANCISCO. Gestión financiera Pública. U. Externado de Colombia .2007, pp 517

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo General

Visualizar la importancia del gasto público como mecanismo de asignación y redistribución del ingreso y la riqueza.

2.2 Objetivos Específicos

- Conocer la estructura del presupuesto de gastos.
- Identificar el proceso de la formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos como medio de ejecución de la inversión social en las entidades territoriales.
- Valorar la importancia que tiene la correcta asignación de los escasos recursos con los que se cuenta en las entidades territoriales para la provisión de bienes públicos.
- Entender la relevancia de la creación de instrumentos como el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, y la elaboración de metodologías para formulación y seguimiento de los proyectos, como herramientas para apoyar la asignación del gasto.
- Reflexionar sobre el papel que tiene el gasto público en la redistribución del ingreso y la riqueza.

3 IDEAS CLAVE

- La inversión realizada por medio del gasto social permite la provisión de los bienes públicos que requiere la población.
- El gasto público es un mecanismo de redistribución del ingreso y la riqueza, vía transferencias e inversión en sectores como salud, educación, vivienda, saneamiento básico, cultura, y los demás que intervienen en la definición de la calidad de vida de la población.
- El presupuesto de gastos tiene básicamente tres componentes: gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión.
- Las modificaciones al gasto público tienen límites y restricciones, entre ellos el principal límite deviene del principio del equilibrio presupuestal según el cual los gastos no pueden superar los ingresos.
- El uso de metodologías de formulación y seguimiento de proyectos contribuyen a que éstos como unidad de operación del desarrollo estén bien formulados de tal forma que se reduzca al máximo el nivel de incertidumbre, para lograr los resultados esperados con la inversión.

- El Banco de programas y proyectos de inversión se creó para apoyar los procesos de planeación, presupuestación, seguimiento, control y evaluación de resultados de la inversión pública, buscando generar condiciones para que los proyectos a los que se les asigna recursos sean viables y prioritarios, que apunten al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la entidad territorial, de tal forma que promuevan procesos de crecimiento y desarrollo con eficiencia, equidad y sostenibilidad.
- El presupuesto de inversión está constituido por una inversión directa que adelantan las entidades, y transferencias para inversión que destinan los entes territoriales para que otras entidades las ejecuten (inversión indirecta), especialmente del orden descentralizado

4 MAPA CONCEPTUAL REDISTRIBUCIÓN Y ASIGNACIÓN DE GASTOS

5. CASO PRÁCTICO / EXPERIENCIAS / REFLEXIONES

Uno de los temas que más preocupa cuando se habla de gasto público social es el relacionado con la equidad en su distribución, porque es en este aspecto donde se define el alcance en la redistribución del ingreso. En este sentido, a continuación se comparte un aparte de una reflexión realizada al respecto por el ex contralor General de la República Dr. Antonio Hernández G. en un seminario sobre Transparencia Fiscal: presupuesto por resultados y calidad del gasto público, realizado en el mes de febrero de 2006 en la ciudad de Bogotá

“El gasto público social

El tercer tema que quisiera abordar es el del gasto público social. Debemos considerar que en Colombia, durante el siglo XX, se consolidó la economía de mercado, de la cual se espera que propicie el crecimiento económico. Sin embargo, las fallas propias del sistema hacen indispensable que el Estado intervenga para garantizar la equidad social, por lo cual una de las cuestiones fundamentales de la política pública es la definición de instrumentos que combatan la pobreza y mejoren la distribución del ingreso, sin que se desconozcan los incentivos del mercado. Los instrumentos con los que cuenta el Estado para este propósito son el Gasto Público Social –GPS– y la tributación.

Aunque podría hacer numerosas anotaciones sobre las deficiencias del régimen tributario, deseo concentrarme en el Gasto Público Social. Éste se erigió en la herramienta fundamental mediante la cual el Estado pretende recomponer los resultados del mercado ya que fue elevado a rango constitucional en 1991, cuando se le dio prioridad y se lo caracterizó como aquel tendiente al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Su definición precisa fue delegada a una ley orgánica.

Sin embargo, el Estatuto Orgánico del Presupuesto cumple esta tarea de forma imprecisa, puesto que además de los sectores sociales clásicos –salud, educación, saneamiento básico y ambiental, agua potable y vivienda– incluye otros gastos que, en el afán de cumplir la formalidad legal, varían de un año a otro. Esto le resta rigor a la definición y asignación del gasto público social y dificulta la evaluación de su impacto en términos de equidad y reducción de la pobreza.

El informe de Evaluación del Gasto y la Política Social, para el período 1997-2005, elaborado por la Contraloría General de la República, evidencia estos hechos.

Por otro lado, la ausencia de un clasificador presupuestal del Anexo hace muy difícil la identificación y el seguimiento de su ejecución, de tal forma que el mismo queda reducido a un catálogo de partidas, simplemente para darle cumplimiento formal a la Ley.

Por lo anterior, es de vital importancia que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto se ajuste la definición y medición del Gasto Público Social y se establezca una metodología precisa que permita evaluar el cumplimiento del precepto constitucional que le otorga prioridad a su asignación y al logro del principio de equidad.

La equidad del gasto

Sobre la cuestión de la equidad social, quisiera aprovechar este escenario para expresar la preocupación de la Contraloría sobre el manejo de algunos instrumentos de política agropecuaria que, en nuestra opinión, poco contribuyen a una sociedad más igualitaria. Me refiero al Índice de Cobertura Cambiaria para los productores de banano y de flores, a la gestión del Fondo Agrario de Garantías y al otorgamiento del Incentivo a la Capitalización Rural.

Como ustedes saben, el gobierno diseñó y reglamentó el llamado Incentivo a la Cobertura Cambiaria, con el cual pretendió promover la utilización de instrumentos financieros de cobertura de riesgo cambiario, por parte de productores y exportadores agrícolas, frente a los efectos negativos de la revaluación. En el año 2005 se apropiaron con este propósito \$150.000 millones, de los cuales se ejecutaron aproximadamente \$124.000 millones que se destinaron a productores–exportadores de banano y flores.

Este instrumento, en su concepción y en su aplicación, ha tenido graves fallas. En primer lugar, resulta inconveniente que el gasto público, así sea con la mejor intención, se convierta en un privilegio para sectores muy específicos de una actividad productiva en particular. Igual o mejor derecho les asistiría a muchos otros productores.

En segundo lugar, se presentó una altísima concentración de los beneficios en muy pocas manos. El 8% del número de beneficiarios (56 productores de banano y flores) concentró el 44% de los beneficios y, por si ello fuera poco, el número total de beneficiarios no fue superior a 1.000 empresarios. De interés para este análisis puede resultar conocer que el coeficiente de GINI fue de 0.67.

El caso del Incentivo a la Capitalización Rural es todavía más preocupante. Se concibió como un instrumento para la modernización productiva del agro, vía la capitalización y el mejoramiento tecnológico. A partir de 2002, según lo dispuesto en la Ley 780 de ese año, no menos del 50% de las utilidades brutas de FINAGRO se trasladan a la financiación de este subsidio.

El análisis efectuado por la Contraloría para el período julio de 1994–diciembre de 2004 encontró que en ese período se atendieron 18.614 proyectos, por un valor aproximado de \$1.5 billones, en valores de 2004. Se trata, sin duda, de una cifra significativa, pero la evaluación, desde el punto de vista de la equidad, arrojó resultados decepcionantes. En efecto, en el período 2000–2004 el coeficiente de GINI pasó de 0.77 a 0.85, lo que evidencia la concentración de los recursos en unos pocos productores. Pero además hay una concentración excesiva del incentivo hacia algunas actividades productivas. En el 2004 del valor total del ICR otorgado (\$21.500 millones) los cultivos de tardío recibieron el 80% (\$17.500 millones) y once empresas de las 1.067 beneficiadas, es decir el 1% de las mismas, recibió más del 50% de los recursos destinados a esa actividad (\$9.168 millones)

En cuanto al Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), como se sabe, fue creado para respaldar a los pequeños productores con activos insuficientes para acceder al crédito. Es contrario a su naturaleza que los beneficiarios de las garantías sean medianos y grandes empresarios. Y sobre esto las cifras también son muy dicientes: para el periodo 1.999–2004, los pequeños productores accedieron tan solo al 40% de los recursos respaldados, a pesar

de representar el 98% de las garantías expedidas; mientras que a los medianos y grandes se les asignó el 60% de los recursos respaldados, para un mínimo de un 2% de garantías. Estas experiencias demuestran que hay mucho por corregir a la hora de focalizar el gasto público agropecuario. De cara a una política de apoyo a los productores para hacerle frente a los riesgos del TLC, la equidad no puede ser una convidada de piedra. “

6. DESARROLLO DE CONTENIDOS: REDISTRIBUCIÓN Y ASIGNACIÓN DE GASTOS

6.1 GENERALIDADES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

El gasto público es muy importante en la actividad económica de los países; supone la capacidad de un Estado para auto administrarse y efectuar gastos productivos; es decir, capaces de generar ingresos por vía del estímulo de capacidades productivas o la construcción de infraestructura, en este sentido representa una de las formas de intervención del Estado en la economía, y por medio de esta se busca garantizar la asignación eficiente de bienes y servicios, así como la redistribución del ingreso, propendiendo por la consecución de las condiciones necesarias para el desarrollo.

"De acuerdo con los postulados keynesianos, el gasto público que tiene un mayor factor de multiplicador es aquel que llega a sectores con una alta propensión a consumir, los cuáles, al recibir el ingreso, acrecientan la demanda agregada de la economía y por lo tanto incrementan el volumen de la renta"¹⁰ .

Esta tesis fue aceptada en la redefinición del papel del Estado que significó la crisis de los años 30. De esta manera, el Estado empezó a encargarse de la satisfacción de necesidades de interés general a través del suministro de bienes y servicios públicos, pasando de ser Estado vigilante, que no intervenía porque reconocía al mercado como el mejor asignador de recursos, a realizar acciones de intervención para solventar la crisis; esta intervención se direccionó a reactivar la economía por vía del gasto público.

La regulación de la actividad económica puede hacerse con medidas expansionistas, en una situación de recesión se recomienda aumentar el gasto público de tal forma que las unidades económicas puedan tener recursos para consumir lo que otros producen y así dinamizar la economía; por el contrario si el fenómeno que se presenta es la inflación, desde esta perspectiva, se debe disminuir el gasto público con el fin de contraer la demanda para reducir los precios.

La aplicación de la fórmula de Keynes, aunque permitió a los Estados salir de la crisis confirmó la tesis planteada por el economista alemán Adolf Wagner, quien en el

¹⁰ Restrepo, Juan Camilo. Hacienda Pública. Tercera edición, Santafé de Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996, p.50.

año 1877 (finales del siglo XIX) planteó la tendencia de todas las naciones del mundo al aumento del gasto público, por medio de lo que se denominó la **Ley de Wagner** o ley de expansión de la actividad estatal “el gasto público crece a un ritmo mayor que el producto interno bruto –PIB”-. Por esto la teoría Keynesiana de intervencionismo se ha considerado como la principal causa del déficit fiscal de los Estados, y en las últimas décadas la necesidad de la reducción del Estado a sido tema central impulsada por países desarrollados y las organizaciones que orientan el mercado a nivel mundial como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, de allí surgen los procesos de modernización y racionalización del Estado que no son otra cosa que la reducción del gasto público, por medio de la privatización de servicios públicos a cargo del Estado, la disminución de las plantas de personal, y la formulación de políticas de austeridad del gasto.

En Colombia, existe una normatividad que define y reglamenta los gastos públicos, así en el artículo 41 del Decreto 111 de 1996 mediante el cual se compilan las leyes orgánicas del presupuesto, se define que se entiende por **gasto público social** aquel "cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión". Y de otro lado establece que la proporción de inversión respecto del gasto total no podrá disminuir comparativamente con el año anterior.

De la misma manera, el gasto público debe estar orientado por los principios contenidos en la Constitución y la Ley, y los encontramos en los artículos 95, 150, 345 a 355 de la Constitución Política y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decretos 111 y 115 de 1996). Alfonso Miranda Talero¹¹ los resume en la siguiente lista:

- ✓ La proposición de los gastos públicos corresponde al Gobierno, pues la rama del poder público que gasta es precisamente esta, el Ejecutivo (arts. 150, 154 y 200 num. 3º).
- ✓ Los gastos propuestos por el Gobierno deben pasar por la aprobación del Congreso, esto tiene explicación en que este órgano, el Congreso representa al pueblo. Esta participación indirecta del pueblo en relación con el gasto público constituye una de las aplicaciones de la democracia como principio genérico (artículo 150 num. 11).
- ✓ Los gastos no pueden aprobarse de manera global, deben discriminarse (artículo 345 y ss. C.P.).

¹¹ ² Miranda Talero, Alfonso. El Derecho de las Finanzas Públicas. Segunda edición. Santafé de Bogotá: Legis, 1999, p. 56-57.

- ✓ Las modificaciones al gasto público tienen límites y restricciones, entre ellos el principal límite deviene del principio del equilibrio presupuestal según el cual los gastos no pueden superar los ingresos.
- ✓ El gasto público está sujeto a diversos controles: los principales son el control político a cargo del Congreso; control administrativo ejercido por el Ejecutivo, concretamente por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación; y control fiscal y numérico legal, que corresponde a la Contraloría.

En este contexto, tenemos que el gasto público en Colombia de conformidad con lo planteado en la normatividad presupuestal vigente se clasifican de la siguiente manera:

Los gastos de funcionamiento son los requeridos para que el Estado pueda operar y cumplir con sus funciones mínimas, el servicio de la deuda se refiere al cumplimiento de obligaciones financieras adquiridas por las entidades territoriales en términos de pago de intereses y amortizaciones a capital, y los gastos de inversión son los relativos a la construcción de infraestructura y la provisión de servicios como salud, educación, agua potable y saneamiento básico, entre otros. Estas categorías serán abordadas con mayor detalle a continuación.

6.2 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Los gastos de funcionamiento son las apropiaciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades administrativas, técnicas y operativas por parte de la administración, para el cumplimiento de las funciones públicas; el nivel de los gastos de funcionamiento en cada ente territorial depende de la categoría presupuestal en la que se encuentre clasificado el ente territorial, con base en la cual se definen los límites de este tipo de gastos en relación con la generación de los Ingresos

Corrientes de Libre Destinación (ICLD) para el período fiscal correspondiente, de conformidad con lo establecido en los artículos 6° y 10° de la Ley 617 de 2000.

En síntesis, se trata de erogaciones necesarias y recurrentes que garantizan la ejecución de acciones necesarias para cumplir con las competencias legales de la administración, y de acuerdo a la estructura planteada se estructuran de la siguiente manera:

6.2.1 Servicios Personales

Para el normal desarrollo de las actividades las entidades territoriales deben contar con **personal** calificado, que en el escenario particular puede asumir dos formas de vinculación : de planta o contratado para la prestación de servicios específicos, en cualquiera de los dos casos es crucial para la entidad tener claridad de cuanto le cuesta sostener la nómina de personas que soportan las actividades de la organización y disponer de las herramientas que le permitan saber si se está cumpliendo con los objetivos propuesto; así como tener la posibilidad de calcular del total del presupuesto que porcentaje se destina a este rubro, de tal forma que se generen las señales que permitan tomar decisiones. En términos generales en el rubro de servicios personales se contempla:

GASTOS DE PERSONAL	
Servicios personales asociados a la nómina	
Remuneración de los servidores públicos que hacen parte de la planta de personal, por los conceptos de sueldos y los factores salariales dispuestos en la Ley	Sueldos del personal de nómina
	Horas extras y festivos
	Indemnización por vacaciones
	Prima técnica
	Bonificación por servicios prestados
	Prima o Subsidio de Alimentación
	Auxilio de transporte
	Prima de servicios
	Prima de vacaciones
Prima de navidad	
Servicios personales indirectos	
Gastos requeridos para atender las necesidades de contratación de personas naturales o jurídicas que prestan servicios profesionales o calificados que no pueden ser atendidos por el personal de planta	Honorarios profesionales
	Honorarios de los concejales
	Remuneración de servicios técnicos
	Jornales
	Personal supernumerario
	Remuneración aprendices SENA
	Otros servicios personales indirectos

Cada uno de estos gastos es calculado de acuerdo con lo dispuesto en normas legales vigentes y otras normas nacionales que reglamentan específicamente la materia.

6.2.2. Gastos Generales

Los **Gastos Generales** como ya se enunció, se relacionan con la prestación de servicios de carácter no personal, es decir, la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la entidad territorial, y términos ordinarios tienen que ver con los siguientes gastos:

GASTOS GENERALES	
Bienes	Compra de Equipo
	Materiales y suministros
	Dotación de personal
	Bienestar Social
Servicios	Mantenimiento
	Capacitación

		Servicios Públicos
		Arrendamientos
		Aseo
		Publicidad
		Comisiones
		Impresos y publicaciones
		Comunicaciones y transporte
		Seguros
		otros gastos generales
Impuestos y Multas		Que deba cubrir la entidad territorial en ejecución de sus iniciativas

6.2.3. Transferencias

Por último, **las transferencias** de recursos a que por Ley está obligada la entidad territorial suponen un gasto, por lo tanto deben ser calculadas e incorporadas al presupuesto, buscando que éste refleje de la mejor forma posible el monto real de los gastos. A continuación se enuncian las principales transferencias que se deben incluir al realizar el ejercicio de programación del presupuesto:

TRANSFERENCIAS	
Contribuciones Inherentes a la Nómina	Cajas de compensación
	Cesantías
	Aportes a Salud
	Aportes a Pensiones
	Aportes a riesgos Profesionales
	ICBF
	SENA
	ESAP
	Subsidios
Corrientes Sector Público	A entidades descentralizadas municipales
	A entidades no financieras municipales
Otras transferencias corrientes	Cuota de auditaje
	Sentencias y conciliaciones
	Indemnizaciones al personal
	Aporte a la Federación de Municipios

6.3 SERVICIO DE LA DEUDA

El servicio de la deuda son los gastos que tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones contractuales originadas en operaciones de crédito público, conexas, asimiladas, operaciones de manejo de deuda y procesos de titularización, realizadas conforme a las normas respectivas cuyos vencimientos ocurran durante la vigencia fiscal respectiva. Comprende el pago de intereses y abonos a capital y se origina con el pago de la deuda con vigencia mayor a un año.

El servicio de deuda lo constituyen rubros referidos a la amortización de capital, intereses y comisiones, tanto para la deuda interna como externa y dependen de las condiciones pactadas con los bancos o emisiones de títulos de deuda.

A continuación se relacionan las posibles fuentes de recursos del crédito tanto internos como externos:

SERVICIO DE LA DEUDA	
Considera el pago de Amortizaciones, intereses, comisiones y gastos	
Deuda Interna	Nación
	Departamentos
	Municipios
	Proveedores
	Entidades financieras
	Títulos valores
Deuda Externa	Banca Comercial
	Banca de Fomento
	Gobiernos
	Organismos multilaterales
	Proveedores
	Títulos valores
	Cuenta especial Deuda Externa

El tema de la deuda reviste gran importancia por los riesgos que genera. El ente territorial debe definir políticas claras de manejo de los recursos del crédito si quiere tener unas finanzas públicas sanas, sin poner en riesgo la sostenibilidad financiera del mismo.

Igualmente, se debe considerar que cada día es más difícil para una entidad territorial acceder a recursos del crédito, puesto que existen medidas legales para evitar que se generen situaciones como la ocurrida a mediados de los años noventa de explosión sin control el nivel de endeudamiento de los municipios. Hoy, además de aplicar indicadores financieros de endeudamiento propuestos en la ley 358 de 1997, se tiene en cuenta la calificación del riesgo para la deuda que realizan algunas compañías especializadas al momento de estudiar la solicitud de crédito de una entidad territorial.

Las mencionadas políticas de control del endeudamiento, no son otra cosa que la “gestión del riesgo financiero”, que consiste en la formulación de metodologías y herramientas diseñadas para identificar, cuantificar, realizar labores de mitigación preventiva y seguimiento a los riesgos financieros (de mercado, crediticio y de liquidez) de los portafolios de activos y pasivos del municipio, así como, el establecimiento de lineamientos para la gestión de las obligaciones contingentes municipales. Esto con el propósito de fortalecer el manejo financiero, considerando un intercambio eficiente entre el riesgo asumido y el costo/ rentabilidad generado.

6.4 REDISTRIBUCIÓN E INVERSIÓN

Los gastos de inversión son los gastos en que incurre la entidad territorial buscando el crecimiento y desarrollo económico, social y cultural del municipio, es decir, son gastos productivos que generan riquezas y/o que contribuyen a mejorar el índice de calidad de vida de los ciudadanos, así como los destinados a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, incremento de la competitividad y desarrollo e inversión social, de conformidad con las normas vigentes y en cumplimiento de las prioridades definidas por los gobiernos en los diferentes programas de gobierno y sus respectivos planes de desarrollo.

Los gastos de inversión constituyen la principal forma de redistribución del ingreso y la riqueza, en cuanto las intervenciones realizadas con estos recursos buscan beneficiar a las personas que menos medios económicos poseen, de tal forma que el Estado asume la inversión en renglones que no resultan atractivos a los inversionistas privados, pero que son necesarios para generar las condiciones propicias para el desarrollo económico de las entidades territoriales, en cuanto influyen directamente en la calidad de vida de los habitantes como es el caso de los sectores de salud, educación, saneamiento ambiental, etc.

El Estado recauda ingresos por diferentes fuentes como ya se estudió en la unidad anterior, principalmente por el cobro de impuestos que, de acuerdo a los principios constitucionales de la tributación, deben ser equitativos, eficientes y progresivos, de tal forma que quienes mayores recursos poseen y tienen capacidad de pago deben aportar más y quienes se benefician más, como ya se anotó, deben ser los más pobres.

En consideración a lo anterior las entidades territoriales, en cumplimiento de la normatividad deben asignar los recursos teniendo en cuenta la destinación legal (si la hay) de acuerdo a la fuente de recursos, en este sentido existen destinaciones específicas para las cuales por norma se asigna el uso que deben tener los recursos, en el tema de las transferencias que se utilizan en su mayoría para inversión, la Ley 715 de 2001 del Sistema General de Participaciones distribuye los porcentajes de estos recursos a utilizar en sectores sociales estratégicos como ya se expuso en el capítulo anterior.

De esta manera, el presupuesto de inversión está constituido por una inversión directa que adelantan las entidades y transferencias para inversión que destinan los entes territoriales para que otras entidades las ejecuten (inversión indirecta), especialmente del orden descentralizado. En la clasificación y detalle de la inversión directa, esta depende de la estructura dada al Plan de Desarrollo respectivo, de tal forma que se puede hablar de objetivos o ejes y a su vez estos tendrán programas y subprogramas, para finalmente llegar al nivel de los proyectos.

Como el presupuesto de inversión debe estar detallado por programas y proyectos, el Departamento Nacional de Planeación -DNP- ha venido trabajando en la elaboración de estrategias que permitan el control de la inversión, por medio de la estandarización de los procesos de formulación y seguimiento de proyectos, es así que por medio de la Ley 38 de 1989 “Normativa del Presupuesto General de la Nación” se dispone la creación del Banco de proyectos de inversión nacional –BPIN-, como herramienta para la optimización y el control del uso de los recursos destinados a inversión y se delega en el DNP su diseño, montaje y operación, estableciendo en su artículo 31 que en el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI- no se puede incluir ningún proyecto que no esté inscrito en el BPIN, luego de esta norma se han venido incorporando otras que modifican, complementan y fortalecen la iniciativa en ella planteada (ver página web del DNP marco normativo del BPIN).

Esta normatividad se asimiló a las entidades territoriales que tuvieron que montar bancos de programas y proyectos de inversión municipales –BPIM- y departamentales –BPID-, con la misma lógica que la concebida para el BPIN, es decir, para apoyar los procesos de planeación, presupuestación, seguimiento, control y evaluación de resultados de la inversión pública concentrándose en promover las condiciones para que los proyectos a los que se les asigna recursos sean viables y prioritarios, que busquen mejorar la calidad de vida y promuevan procesos de crecimiento y desarrollo con eficiencia, equidad y sostenibilidad; estos bancos son manejados por la dependencia encargada de manejar planeación en la entidad territorial.

En este escenario, es prudente no perder de vista la clasificación de los gastos de inversión en programas, subprogramas y proyectos, así como recordar que en

cumplimiento de los principios presupuestales de planificación y programación integral es exigencia que todo programa y proyecto que se ejecute en la entidad territorial, cuente con la previa inscripción en el banco de programas y proyectos del municipio –BPIM-, y este reflejado en el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI-.

Lo anterior supone que los proyectos para acceder a recursos de inversión deben seguir como mínimo una metodología de elaboración para que puedan ser incorporados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal -BPIM-, o en el caso de requerir cofinanciación con recursos de la nación o el departamento deben incluirse en el BPIN o el BPID respectivamente. Actualmente, el Departamento Nacional de Planeación –DNP- impulsa el manejo de la Metodología General Ajustada –MGA-, con el fin de estandarizar los procesos de formulación de proyectos de inversión y dicha metodología, como la mayoría de herramientas para proyectos se fundamenta en el marco lógico.

Además de la MGA, otros entes financiadores de proyectos de inversión cuentan con metodologías propias, que coinciden con la MGA en el uso del marco lógico, los proyectos formulados deben partir del proceso de identificación del problema, Luego se define el objetivo del proyecto considerando las expectativas y posiciones de los involucrados, posteriormente se plantean las alternativas de solución, de las cuales se prioriza la(s) que mayor(es) impacto(s) generen, y se procede a preparar el proyecto teniendo en cuenta los componentes: técnico, ambiental, institucional, y financiero.

La correcta priorización y selección de los proyectos a ejecutar, es crucial en cuanto una vez tomada la decisión de realizar un proyecto e iniciado este es necesario desarrollar todas las actividades previstas, porque no cumplir con las acciones programadas lleva a que no se obtengan los objetivos planteados con el proyecto, incurriendo en una mala utilización de recursos (que como ya hemos anotado son escasos), que hubiesen podido ser asignados a otra alternativa con mejores resultados. Es necesario tener en cuenta que cada decisión de implementación de un proyecto implica el costo oportunidad de haber podido invertir los recursos en un mejor uso alternativo, por lo tanto se debe procurar que la decisión sobre la utilización de recursos se ajuste a un proceso de valoración de las posibilidades, garantizando que la seleccionada es la alternativa que en la medida de lo posible genera mayor rentabilidad social, económica, y financiera. Sin desconocer que la decisión sobre que ejecutar es básicamente política, es vital comprender la urgencia de involucrar herramientas técnicas en los procesos de toma de decisión frente a las alternativas de inversión.

El presente cuadro ilustra los principales aspectos a tener en cuenta al momento de formular o evaluar un proyecto:

CONTENIDO DEL FORMATO DE FORMULACIÓN DE PROYECTOS
1. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO
2. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO
3. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA
4. ANTECEDENTES
5. POBLACIÓN OBJETIVO
6. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS
7. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO
8. OBJETIVO DEL PROYECTO
9. METAS DEL PROYECTO
10. ACTIVIDADES DEL PROYECTO (CRONOGRAMA)
11. COSTOS UNITARIOS POR ACTIVIDAD
12. FLUJO FINANCIERO -FUENTES-INDICADORES DE EVALUACIÓN
13. DESCRIPCIÓN DE BENEFICIOS DEL PROYECTO
14. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y LEGALES
15. ASPECTOS AMBIENTALES
16. SOSTENIBILIDAD DEL PROYECTO
17. FACTORES DE RIESGO PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO
18. ESTUDIOS QUE RESPALDAN EL PROYECTO
19. DATOS DEL RESPONSABLE DEL PROYECTO
20. RELACIÓN DE REFORMULACIONES DEL PROYECTO

4.10 ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

4.11 ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN

4.11.1 Preguntas de Respuesta Breve

4.11.1.1 ¿Las decisiones frente a la asignación de la inversión en su municipio se toman con criterios técnicos? Explique la respuesta.

4.11.1.2 ¿El **gasto** público social en Colombia cumple con su papel de redistribución del ingreso y la riqueza? Documente su respuesta.

4.11.1.3 Investigue si en su municipio funciona el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, si cumple su función de apoyar los procesos de planeación, presupuestación, seguimiento, control y evaluación de resultados de la inversión pública

4.11.2 PREGUNTAS DE RESPUESTA BREVE.

4.11.2.1 ¿Cuál es la estructura del presupuesto de gastos?

4.11.2.2 ¿Qué es el gasto público social?

4.11.2.3 ¿Qué dependencia maneja el Banco de programas y proyectos de inversión municipal?

4.11.2.4 ¿Cuál es el objetivo de la utilización de los Bancos de Programas y proyectos de inversión?

4.11.3 PREGUNTA DE SELECCIÓN MÚLTIPLE

4.11.3.1 En cumplimiento de los principios presupuestales de planeación y programación integral es exigencia que todo programa y proyecto:

- a. Este formulado con la metodología del banco mundial
- b. Este inscrito en el banco de programas y proyectos del municipio -BPIM-, y reflejado en el plan operativo anual de Inversiones –POAI-
- c. Sea objeto de evaluación por parte del alcalde
- d. Compita por recursos del nivel nacional para su ejecución

4.11.3.2 La entidad que fija las directrices aplicables a todos los niveles de gobierno en lo relacionado con el banco de programas y proyectos es:

- a. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- b. El Congreso de la República
- c. El Departamento Nacional de Planeación
- d. El Departamento Administrativo de la Función Pública

4.11.3.3 El principio de equilibrio presupuestal frente al tema de las modificaciones del gasto público indica que:

- a. Los gastos de funcionamiento deben estar cubiertos con los ingresos corrientes
- b. El presupuesto de gastos puede ser modificado según las necesidades de la entidad territorial
- c. En el presupuesto de inversión se debe respetar las asignaciones específicas en los casos ordenados por la Ley
- d. En el presupuesto los gastos nunca deben superar los ingresos

4.11.3.4 El gasto público está sujeto a los siguientes controles

- a. Control político, control administrativo y control fiscal
- b. Control de legalidad y control interno
- c. Control político y control presupuestal
- d. Ninguna de las anteriores

RESPUESTAS

Preguntas abiertas: el estudiante debe investigar, consultar el texto del módulo y presentar la respuesta por escrito al tutor del módulo la realización de un debate frente a los temas planteados.

4.11.2.1 Gastos de funcionamiento, servicio de la deuda, e inversión.

4.11.2.2 Se entiende por gasto público social aquel "cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión".

4.11.2.3 La oficina o secretaría de planeación, o la dependencia que encargada de los asuntos relativos a planeación.

4.11.2.4 Apoyar los procesos de planeación, presupuestación, seguimiento, control y evaluación de resultados de la inversión pública concentrándose en promover las condiciones para que los proyectos a los que se les asigna recursos sean viables y prioritarios, que busquen mejorar la calidad de vida y promuevan procesos de crecimiento y desarrollo con eficiencia, equidad y sostenibilidad.

4.11.3.1 (b)

4.11.3.2 (c)

4.11.3.3 (d)

4.11.3.4 (a)

4.12 SÍNTESIS O RESUMEN

Los gastos públicos son erogaciones realizadas por los gobiernos para dar respuesta a las demandas sociales identificadas por medio de la provisión de bienes públicos, para esto requiere disponer de recursos suficientes básicamente para tres propósitos: financiar el funcionamiento del aparato administrativo necesario para poner en ejecución las acciones de intervención, cubrir las obligaciones financieras adquiridas por la entidad territorial, y para efectuar las inversiones, por lo que en el presupuesto los gastos se encuentran clasificados en funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

La asignación prioritaria del gasto público a inversión en sectores sociales (salud, educación, saneamiento básico, servicios públicos esenciales, etc), constituye un mecanismo de redistribución de la riqueza, porque los que más se benefician de él son quienes no poseen los recursos económicos necesarios para acceder a unas condiciones de calidad de vida mínimas; en este sentido el gasto público se

constituye en un instrumento de política económica, porque la inversión que permite realizar puede potencialmente influir en la dinamización de la economía por vía de la formación de capital, el incentivo a la inversión de otras fuentes y a la generación de empleo.

En este escenario, entendiendo que en economía siempre se trabaja con recursos escasos, en relación al gasto público, es importante entender que los mecanismos de asignación y priorización de la mejor alternativa de inversión juegan un papel fundamental, de su eficiencia depende la posibilidad de generar los mayores impactos positivos con las intervenciones que se realizan con recursos públicos. En reconocimiento de esta situación el Departamento Nacional de Planeación se ha dado a la tarea de formular metodologías que contribuyan con mejor asignación de recursos, actualmente se trabaja con la Metodología General Ajustada, que nos es otra cosa que un aplicativo en Excel que permite guiar paso a paso la formulación de los proyectos por medio de los cuales se ejecuta la inversión, buscando que dichos proyectos sean viables (económica, social y ambientalmente) y respondan a necesidades reales, de tal forma que se consigan los resultados e impactos programados de forma eficiente. De esta manera, el conocimiento y manejo de la estructura del presupuesto de gastos, así como de las metodologías de formulación de proyectos es fundamental para conseguir la optimización de la inversión.

4.13 BIBLIOGRAFÍA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991

LEY 715 de 2001

Decreto 111 de 1996

RESTREPO, JUAN CAMILO. Hacienda Pública. Tercera edición, Santa fe de Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996.

MIRANDA TALERO, ALFONSO. El Derecho de las Finanzas Públicas. Segunda edición. Santa fe de Bogotá: Legis, 1999.

DNP, Dirección de desarrollo territorial. *Técnicas para el análisis de la Gestión Económica y Financiera de las Entidades Territoriales*. 2003

DNP, Dirección de desarrollo territorial. Bases para la gestión del Sistema Presupuestal Local

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Dirección de Inversiones y finanzas Públicas. El BPIN para principiantes. Bogotá, 2001

4.14 GLOSARIO

Banco de Programas y Proyectos de Inversión -BPIN-

De conformidad con la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994, artículo 27), el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación (Ley 38 de 1989, artículo 32) y las normas reglamentarias (Decreto 841 de 1990, artículo 3): El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, es un sistema de información sobre programas y proyectos de inversión pública, viables técnica, financiera, económica, social, institucional y ambientalmente, susceptibles de ser financiados o cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Gastos de Funcionamiento

Son las apropiaciones necesarias para sufragar el pago de las actividades administrativas, técnicas y operativas necesarias para el buen funcionamiento de la administración territorial. Comprende los gastos por servicios personales, gastos generales, aportes patronales y transferencias de funcionamiento.

Gastos Generales

Son los gastos relacionados con la prestación de servicios de carácter no personal, es decir, la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la entidad territorial,

Gastos de Inversión

Gastos en que incurren los entes territoriales para el desarrollo económico, social y cultural de su territorio, es decir, aquellos que contribuyen a mejorar el índice de calidad de vida de los ciudadanos.

Programación del Presupuesto

Es el proceso mediante el cual se establecen los lineamientos, instrumentos y procedimientos para la elaboración, presentación, estudio y aprobación del presupuesto de las entidades territoriales.

Servicio de la Deuda

Apropiación destinada al pago de las obligaciones contraídas por las entidades territoriales con personas naturales o jurídicas, entidades bancarias, financieras, públicas o privadas de carácter nacional o internacional; fiduciarias, calificadoras de valores y asesoras en finanzas así como la Superintendencia de valores y todas aquellas que por su naturaleza y funciones hayan de recibir pagos inherentes a la

contratación de créditos y a la emisión de títulos valores, cuyos vencimientos ocurrirán durante la vigencia fiscal respectiva.

Servicios Personales

Son todas aquellas erogaciones necesarias para atender el ago de la planta de personal, y los demás gastos asociados inherentes a los servicios personales de la entidad.

Transferencias

Son dineros de un Presupuesto que percibe otro Presupuesto por mandato legal, en uno es un gasto y en el otro es un ingreso, como es el caso de los provenientes de la Nación a través del Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001), Regalías (Ley 141 de 1994), Etesa, Régimen Subsidiado, o de las Entidades Descentralizadas por pago de compromisos adquiridos como el Plan de Gestión Ambiental o Estratificación por parte de las Empresas.

Deuda Pública

Son todas las obligaciones que el Estado contrae con los agentes económicos tanto públicos como privados a nivel nacional e internacional.

Empresa Industrial y Comercial

Es un organismo que hace parte del nivel descentralizado territorial, posee autonomía administrativa y financiera; sus activos patrimoniales están compuestos por capital público y privado.

Excedentes Financieros

Hacen parte del presupuesto de ingresos de capital de los entes territoriales. Para efectos de su determinación los Entes Territoriales a 31 de Diciembre de cada año deberán realizar el procedimiento siguiente:

- (+) Disponibilidad de tesorería a 31 de Diciembre
- (-) Fondos y recaudos de terceros
- (-) Cuentas por pagar
- (-) Saldo de reservas a 31 de Diciembre
- (+) Reconocimientos
- (=) Excedente Financiero**

Gastos de Funcionamiento

Son las apropiaciones necesarias para sufragar el pago de las actividades administrativas, técnicas y operativas necesarias para el buen funcionamiento de la administración territorial. Comprende los gastos por servicios personales, gastos generales, aportes patronales y transferencias de funcionamiento.

Programación del Presupuesto

Es el proceso mediante el cual se establecen los lineamientos, instrumentos y procedimientos para la elaboración, presentación, estudio y aprobación del presupuesto de las entidades territoriales.

Sistema Presupuestal

Entendido éste como el conjunto de actividades relacionadas con el proceso presupuestal o que interactúan entre sí, las cuales transforman los elementos de entrada (recursos disponibles), en resultados plasmados en el Presupuesto Municipal o Departamental.

UNIDAD 4. FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

1 INTRODUCCIÓN

Los enfoques normativo y positivo del análisis económico han dominado el estudio de las finanzas y economía pública, el federalismo fiscal y la descentralización fiscal.

Enfoques que también han dado origen a otras escuelas como la elección social o colectiva y la elección pública. Uno de los más reconocidos exponentes del enfoque normativo de las finanzas públicas han sido el profesor Richard Musgrave, quien encabezó la “Comisión de reforma tributaria en Colombia” en el año 1969, y el profesor Richard Bird, quien integraba la “Misión Wiesner-Bird” del año 1981 que tenía por objeto fundamentar las bases del proceso de descentralización, el cual se inició formalmente en Colombia en 1983 (Ley 14, o estatuto de ingresos territoriales).

La “Teoría del federalismo fiscal” estudia en esencia la organización del proceso de las decisiones de ingresos y gastos públicos en un Estado descentralizado. El federalismo fiscal se reconoce como una perspectiva económica enmarcada dentro del campo de las finanzas públicas. Es un modelo derivado del trabajo del profesor Musgrave y desarrollado con mayor profundidad por otros científicos sociales (Tiebout y Oates, entre otros). Aunque Musgrave (1985) reconoce la importancia de la Teoría de los Clubs de Buchanan (1965) en el surgimiento de la teoría del federalismo fiscal. Una de las contribuciones de Musgrave consistió en dividir las funciones del Estado en tres clases (Musgrave, 1959): estabilización macroeconómica, redistribución y asignación de recursos.

Para el profesor Samuelson (1954), las finanzas Públicas, dada la inoperancia del mercado, debería buscar otros mecanismos de revelación de preferencias y asignación del costo de los bienes públicos a sus usuarios, o, <<deberán ser elegidas otras clases de voto señal (...). La solución existe; el problema es encontrarla>>. Dos años más tarde, el profesor Tiebout planteaba una <<solución conceptual>> al problema planteado por el profesor Samuelson, para determinados bienes locales, la cual provenía de la mano del espacio. “Bastaría con suponer una total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación, y prescindir de todos los factores no fiscales que arraigan al hombre a una tierra, para que se produjera un desplazamiento de la población hacia aquella Hacienda local cuya estructura de ingreso y gasto más se adapta a sus preferencias. Con la fórmula de Tiebout <<se vota con los pies>>. El modelo de Tiebout es un modelo de demanda...” (Oates, 1977).

El profesor Oates, en el capítulo segundo del “Federalismo Fiscal”, ofrece un importante complemento teórico al modelo de Tiebout, en lo que el mismo denominó, “El teorema de la descentralización”: aquí, según el profesor Oates, existe una perfecta correspondencia entre asentamiento de población en un área, preferencias

de esta población por los servicios públicos y provisión de dichos servicios por aquella Hacienda local, se cumplen las condiciones para la existencia de un óptimo paretiano. En otras palabras, la solución final a la que conduce la dinámica presentada por Tiebout es óptima bajo el criterio de Pareto (Oates, 1977). Las críticas al modelo de Tiebout señalan que considera solamente las preferencias y no las fuentes de ingreso de las personas, pues para la mayoría de estas, la decisión de cambiar de residencia depende no solamente de sus preferencias sino, principalmente, de las probabilidades de conseguir un mejor empleo.

La descentralización fiscal consiste en el desplazamiento de competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional. En un proceso de descentralización en su dimensión fiscal, se analiza los sistemas políticos con gobiernos subnacionales con una significativa importancia como recaudadores de ingresos y ejecutores del gasto público. Los procesos de descentralización en general y fiscal en particular, no son únicos o uniformes, sino que obedecen a diversas razones de tipo social, político y económico, que decide cada país de acuerdo con la conveniencia y las posibilidades de transferir ciertas facultades a los gobiernos subnacionales; es decir, en últimas obedece a una decisión de tipo político.

De esta manera, la existencia de políticas fiscales intergubernamentales se convierte en un aspecto fundamental dadas sus implicaciones en términos de eficiencia y equidad del sector público, en la asignación y distribución de competencias y de recursos dentro de un Estado. Así, la descentralización fiscal pone en evidencia las tensiones que se desprenden de las relaciones entre la eficiencia y la equidad, y entre los principios de capacidad de pago y de beneficio.

A partir de la década de los años setenta, las cuestiones de eficiencia empezaron a recibir una atención creciente, en tanto que los aspectos de equidad y justicia distributiva perdieron importancia. Las limitaciones de ingresos del Estado para financiar sus intervenciones mediante el empleo de impuestos neutrales o de tanto alzado y el establecimiento de impuestos para financiar el gasto público implican consideraciones de equidad y eficiencia.

En casi todos los países, el Estado se estructura en varios niveles de gobiernos con competencias territoriales: central-local o central-regional-local. La descentralización territorial, y en particular la descentralización fiscal, implica establecer competencias entre los distintos niveles de gobierno y las relaciones entre ellos. En un modelo de Estado Unitario descentralizado como lo es el de Colombia, la autonomía fiscal se encuentra limitada, puesto que el gobierno central decide, en última instancia, el reparto global de responsabilidades relacionadas con el suministro de servicios en los distintos niveles de gobierno. Por su parte, los gobiernos departamentales y municipales cumplen el papel de administrar las políticas del gobierno central.

2 OBJETIVOS

2.1 GENERAL

Analizar el problema de la “Dependencia fiscal y autonomía” de los Gobiernos Territoriales en Colombia a partir del proceso de descentralización fiscal, con base en los fundamentos teóricos, analíticos, metodológicas e instrumentos del enfoque normativo de las finanzas públicas.

2.2 ESPECÍFICOS

- Mostrar una perspectiva histórica de las finanzas públicas y de la descentralización fiscal desde el enfoque normativo.
- Describir el proceso de descentralización fiscal en Colombia y sus vicisitudes para cumplir el mandato constitucional de “...República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...”.
- Reflexionar acerca de la problemática y limitaciones que encuentran los gobiernos y comunidades locales y regionales para exigir y alcanzar un mayor nivel de autonomía fiscal, y en su defecto, una menor dependencia fiscal.

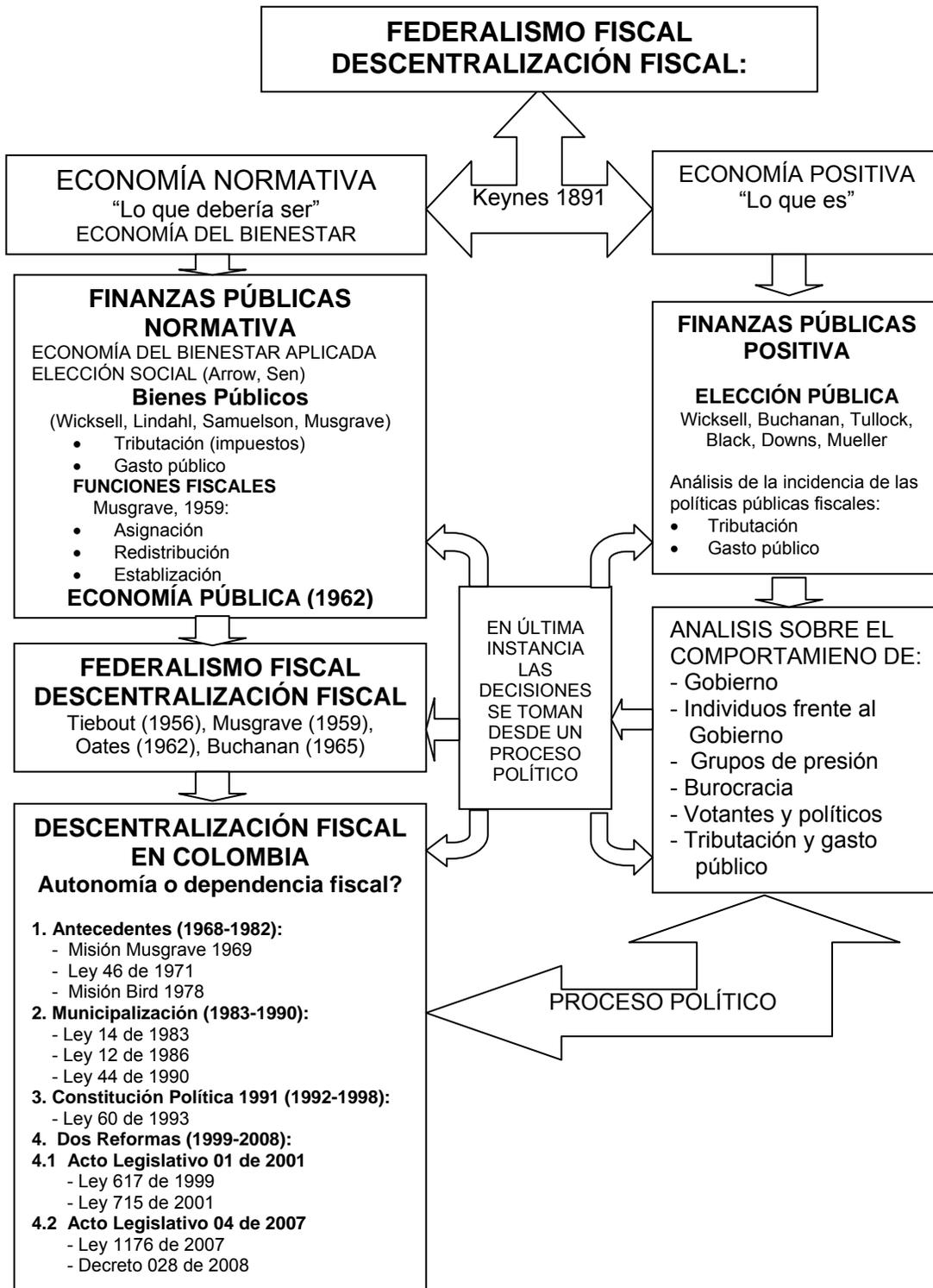
3 IDEAS CLAVE

Las finanzas públicas Normativa (lo que debería ser) diseña las políticas públicas que puedan resultar más eficaces para alcanzar los objetivos propuestos de la intervención del Sector Público. Las finanzas públicas positiva (lo que es) analiza los criterios que guían la toma de decisiones públicas y los efectos en la economía de la decisión de intervención del sector público.

Una de las contribuciones de Musgrave (1959), desde el enfoque normativo, consistió en dividir las funciones fiscales del Estado en tres clases: estabilización macroeconómica, redistribución y asignación de recursos. Desde esta perspectiva, el sector público tiene tres problemas económicos primarios que resolver para que el sistema logre el óptimo de bienestar: conseguir la distribución más equitativa de la renta (el problema de la distribución); el mantenimiento de un alto nivel de empleo con precios estables (el problema de la estabilización); y el establecimiento de un patrón eficiente en el uso de los recursos (el problema de la asignación).

Las finanzas públicas, después de Musgrave (1969), se ha centrado en el campo microeconómico –asignación y distribución–, pues aspectos como la estabilización – que por lo general abarca tanto la política fiscal como la monetaria– se estudian en los textos de macroeconomía.

4 MAPA CONCEPTUAL



5 TEXTO DE CONTEXTUALIZACIÓN Y PREGUNTAS PARA REFLEXIONAR

El proceso de descentralización en Colombia descansa sobre tres esferas estrechamente interrelacionadas: política, fiscal y administrativa. La descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro. En Colombia, este proceso ha obedecido más a principios teóricos, a modelos y prácticas de países desarrollados que a una discusión y decisión autónoma de la sociedad colombiana.

Los debates teóricos en Hacienda Pública a finales de los años sesenta del siglo XX muestran como las fallas del gobierno, en contraposición a las fallas del mercado que fueron el sustento para justificar la intervención del Estado en la actividad económica en las tres décadas anteriores, presentan más fallas que las soluciones pretendidas.

Desde los años setenta del siglo XX se resalta la eficiencia como instrumento para una mejor asignación de los programas de gasto público y recaudación de impuestos. Y los debates sobre la equidad pasan a un segundo plano. Se argumenta que la descentralización no es un fin en si mismo, sino un medio o instrumento para reducir la pobreza, alcanzar el desarrollo económico y ampliar la participación ciudadana y la democracia, pero en la práctica, la descentralización y en particular la fiscal ha estado orientada por la eficiencia del gasto público. En términos generales, no existe una política pública coherente de largo plazo en materia de descentralización fiscal, y esta no obedece siquiera a la aplicación de unos principios teóricos sino a situaciones coyunturales, de corto plazo, que no permite resolver los problemas estructurales de la sociedad colombiana y menos acceder a un mayor nivel de autonomía local y regional.

5.1 PREGUNTA O PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

¿Es posible una mayor autonomía fiscal en Colombia para los departamentos y municipio?

¿Qué ocurriría si Colombia se organiza territorialmente por regiones?

5.2 APROXIMACIÓN AL PROBLEMA.

El sistema de descentralización fiscal vigente perpetúa la dependencia de los gobiernos territoriales en los recursos del gobierno nacional, por cuanto, las transferencias nacionales tienen destinación específica, el sistema no está orientado a que los territorios tengan un mayor nivel de recursos propios, y porque incluso algunas de estos recursos, también tienen destinación específica.

El Decreto 28 de 2008, en desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2007, define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios y el uso adecuado de los recursos. Las disposiciones serán aplicables a los entes territoriales y a los responsables de la administración y la ejecución de los recursos de asignación especial del Sistema General de Participaciones con destino a los resguardos indígenas. Así, una vez más, los entes territoriales encuentran un tratamiento de tutela; es decir, de menores de edad, lo cual significa menos autonomía fiscal para la orientación de sus recursos.

6 DESARROLLO DE CONTENIDOS: EL FEDERALISMO FISCAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La división entre economía positiva –lo que es– y normativa –lo que debería ser–, realizada por Keynes (1891), se lleva a conceptos e instrumentos analíticos de los problemas y del proceso de toma de decisiones. John Maynard Keynes (1891) es quien mejor resume su manera de pensar como economista: “la teoría de la economía no suministra un conjunto de conclusiones definitivas inmediatamente aplicables a la política económica. Es un método más que una doctrina, una construcción mental, una técnica de análisis que ayuda al que la posee a extraer conclusiones correctas.” (citado por Sullivan Sheffrin, 2004: 9).

El análisis de la Economía Positiva responde a las preguntas de qué es o de qué será. El razonamiento económico moderno ortodoxo es de tipo positivo. El enfoque Positivo se ocupa del análisis de los fenómenos que afectan a la actividad económica y predice las consecuencias de distintos cursos de acción. Algunas de las preguntas a las que responde la economía positiva:

Qué parte del aumento de impuestos afectará el ahorro y el consumo en general?
Cómo afectará una subida de los tipos de interés la demanda de vivienda?
Cómo afectará una subida del precio del acueducto y alcantarillado el acceso al número de usuarios, y su capacidad de gasto en relación con su ingreso?
Cómo afectará una subida del transporte de pasajeros urbanos a las empresas prestadoras del servicio y a los usuarios?
Qué parte del aumento de los precios de la gasolina incide en el aumento de precios de la canasta familiar?

El análisis de la Economía Normativa responde a la pregunta de qué debería ser. El análisis normativo está más ligado a la economía del bienestar. Las preguntas de la Economía Normativa son del estilo:

Debe subir el Gobierno el precio de la gasolina?
Debe intervenir la Junta del Banco de la República cuando fluctúa el precio del dólar?
Debería financiarse los servicios públicos domiciliarios con impuestos o con tarifas?

Debe pagar el Gobierno rescate por secuestrados liberados o a las personas que proporcionan información?

Debe el Gobierno entregar dinero a los bancos que entran en bancarrota?

6.1 FINANZAS PÚBLICAS POSITIVA Y NORMATIVA

A partir de los planteamientos de John Keynes (1891) y de Milton Friedman, Musgrave plantea la distinción clásica entre finanzas públicas normativa y positiva para el estudio y análisis de las finanzas públicas. Las define, respectivamente, como “economía del bienestar aplicada” –análisis de los criterios para ordenar situaciones económicas alternativas de mejor a peor– y “análisis de los efectos de la toma de decisiones del sector público”.

En términos más generales, la división entre economía positiva –lo que es– y normativa –lo que debería ser–, realizada por Keynes (1891), se lleva a conceptos e instrumentos analíticos para distinguir entre finanzas públicas normativa y finanzas públicas positiva. Por su parte, las finanzas públicas positiva analiza los criterios que guían la toma de decisiones públicas y los efectos en la economía de la decisión de intervención del sector público. Las finanzas públicas normativa, con base en el análisis de la política e instrumentos de la intervención del sector público en las actividades económicas, diseña las políticas públicas que puedan resultar más eficaces para alcanzar los objetivos propuestos de esas intervenciones.

6.1.1 Finanzas públicas normativa. Entre los principales autores de este enfoque se encuentra, Bowen, Musgrave, Samuelson, y Johanson. La teoría normativa de las finanzas públicas delimita aquellos ámbitos en los que la intervención pública puede mejorar la asignación y la distribución de los recursos y proporciona las reglas que deben guiar esa actuación. Las finanzas públicas normativa pretende resolver dos tipos de asuntos: el diseño de criterios para la racionalidad de los programas de gastos e ingresos públicos y valida la intervención del sector público enmarcándola en una economía de mercado.

El pensamiento económico ortodoxo parte del supuesto de que el mercado conduce a un funcionamiento óptimo del sistema económico. En ese sentido, al Estado se le asigna un papel complementario y subsidiario: sólo podrá intervenir en la economía cuando el mercado no funcione de manera eficiente y cuando le corresponda actuar, lo deberá hacer de la forma como lo habría hecho de manera eficiente el mercado.

El criterio o Principio de Pareto (Casahuga, 1985) es el mecanismo básico para evaluar la eficiencia en la asignación de recursos. De acuerdo con el Principio Pareto, una situación es eficiente si en ella es posible mejorar la situación de algún individuo sin empeorar la de otro. La asignación eficiente demanda la utilización de todos los recursos posibles, por cuanto si existieran posibilidades de producción o de recursos no utilizados, sería factible realizar un aumento del bienestar de un individuo sin perjudicar a otros.

6.1.1.1 La concepción liberal e individualista del Estado y las fallas del mercado. Desde esta concepción de filosofía liberal e individualista, el Estado podrá intervenir o actuar de manera legítima, siempre que su actuación genere asignaciones pareto superiores, en las cuales se puede aumentar el bienestar de algún individuo sin que otros resulten perjudicados. Es decir, si existieran asignaciones pareto superiores siempre será posible encontrar una asignación que aumente el bienestar de todos los individuos. Y si todos los individuos mejoran, nadie se opondrá a la intervención del sector público.

La filosofía liberal e individualista domina el pensamiento político y económico occidental. En lo económico, el individuo como consumidor es quien mejor puede conocer lo que le conviene –el mejor juez de su propia utilidad– y la asignación de recursos se constituye en el mecanismo más adecuado para la búsqueda del bienestar individual. La economía de libre mercado es la forma de organización que mejor se adapta a la toma de las decisiones económicas individuales –qué producir, cómo producir y para quién producir– y, a partir de la búsqueda de sus propios intereses y de los recursos existentes, se pueden alcanzar los aumentos de bienestar individual – Primer Teorema de la Economía del Bienestar–.

La concepción liberal e individualista del Estado se inspira en la teoría del contrato social: el individuo es anterior a la sociedad y el Estado se crea por un contrato entre los individuos; el interés colectivo no existe, solamente los individuos y sus intereses. Así, lo colectivo se constituye a partir de la suma de los intereses individuales, y los individuos crean el Estado para servir a sus intereses.

En la concepción individualista, las fallas del mercado legitiman la actuación del sector público, al suponer que su intervención corrige las ineficiencias del mercado, y conducen la economía a un resultado pareto superior al equilibrio competitivo. Los fallos son:

- Existencia de monopolios –mercados no competitivos–.
- Bienes públicos
- .
- Externalidades.
- Mercados incompletos
- Información imperfecta.

6.1.1.2 EL Estado Benevolente. Los enfoques contractualistas, teoría de Rawls (1995), justifican las intervenciones redistributivas. En Rawls, el contrato social parte de una situación previa dominada por el llamado "velo de la ignorancia"; es decir, desconocen el lugar o la posición que pasarán a ocupar en la futura sociedad, y también sus propias capacidades y preferencias. Los individuos no saben cuál va a ser su situación social, su nivel de riqueza, sus capacidades, etc. En otras palabras, desconocen toda la información moralmente irrelevante para realizar el contrato.

Según Rawls, un contrato social diseñado con estas condiciones lleva a los individuos a autorizar al Estado al diseño de políticas de forma que generen el mayor beneficio al individuo peor situado en la sociedad (criterio maximin). Rawls intenta llegar a unos principios de justicia a través de un consenso indirecto y abstracto; realiza el experimento mental de considerar que los individuos de una sociedad — individuos que supone igualmente libres, racionales e iguales— se reúnen para discutir las condiciones en las cuales estarían dispuestos a cooperar conjuntamente en una sociedad. Se trata de establecer, en otras palabras, un contrato social en el sentido filosófico original de Rousseau o Locke (Casahuga 1985, 146).

Sin embargo, no resulta fácil, desde las concepciones del contrato social y las preferencias individuales, justificar ni explicar el problema de la redistribución: los principios de justicia distributiva no solo se derivan de un acuerdo contractual sino por criterios éticos —o de equidad— imperantes en la sociedad, o por la decisión de un dictador benevolente que hace uso de su poder para alcanzar una distribución del bienestar éticamente aceptable. Esto permite suponer que, a partir de ciertos niveles de bienestar individual, se pretende maximizar una función de bienestar social.

Desde la perspectiva del Estado paternalista se considera que los individuos no siempre se encuentran en capacidad de tomar las decisiones más favorables. En ese caso, el Estado debe orientar aquello que supuestamente más les conviene y así inducirlos al consumo de bienes llamados meritorios —educación obligatoria, seguridad social o pensiones de jubilación— o prohibirles el consumo de bienes que puedan resultar perjudiciales al individuo —drogas o alcohol para los menores, por ejemplo—.

La política de transferencias para la provisión de bienes meritorios parte de la discusión de si a los individuos de rentas bajas se les deben proporcionar en dinero —demanda: subsidios a la vivienda, a la educación o a la salud— o en especie —oferta pública de bienes y servicios—.

Desde la concepción paternalista del Estado, cuando las intervenciones económicas en beneficio de los individuos se hallan motivadas por razones de eficiencia, se dice que están orientadas al logro de asignaciones pareto óptimas; cuando se fundamentan en razones de equidad, su objetivo consiste en maximizar una función de bienestar social. A partir de tal concepción de actuación del sector público, se pueden derivar implicaciones para las políticas de gastos e ingresos públicos como veremos a continuación.

- **Gasto público.** En la teoría económica, la aceptación definitiva del análisis de los bienes públicos y del gasto público encuentra su referente en los trabajos de Samuelson (1954, 1955, 1958, 1969) quien los integra en las condiciones de eficiencia paretiana, a pesar de los trabajos de Adam Smith correspondientes a los finales del Siglo XVIII. En este análisis del gasto público se encuentran dos tradiciones (Musgrave, 1959, 1992): la británica y la continental (Alemania, Suecia e

Italia).

La tradición británica contempla la visión individualista de Locke y Hume y la idea de libertad natural de los individuos, y reduce el papel del Estado a la corrección de los fallos de mercado en la provisión de bienes públicos. Esta concepción de Estado, perpetuada en los modernos estudios sobre el gasto público (Musgrave, 1992), tiene su origen en Smith quien limitó los "deberes del soberano" a la administración de justicia, a la defensa nacional, a las relaciones externas, al mantenimiento del orden interno y a procurar ciertas obras y servicios públicos que el sector privado no podía suministrar. El problema de la financiación de los bienes de consumo conjunto había sido anticipado por Hume y de su formulación rigurosa se encargaría el marginalismo. Mill J. S., con base en la obra de Smith, identificó las situaciones en las que podría intervenir el Estado: la regulación de los monopolios y los casos en los cuales la incapacidad de los individuos impide valorar la utilidad de determinados bienes, la educación de los niños, por ejemplo.

A partir de una concepción organicista del Estado, la tradición continental encuentra un fundamento filosófico distinto (Musgrave, 1992). Le asigna un papel impulsor de la actividad económica y considera que lo público y lo privado deben cooperar en el proceso de creación de riqueza y en el logro del bienestar general. Así, pensadores como Lorenz Stein y Wagner ("ley de expansión de la actividad estatal") asignaron al Estado unas funciones más amplias que las contempladas en la tradición británica.

De acuerdo con Musgrave (1992), en la provisión de los bienes sociales se debe usar un proceso político; es decir, la provisión se hace mediante una votación para tomar las decisiones relativas a impuestos y gastos. Para servir como mecanismo eficiente de revelación de preferencias, el proceso de votación debe vincular las decisiones relacionadas con impuesto y gasto. De manera habitual, los impuestos y los gastos se realizan de modo independiente. El mecanismo político se considera imperfecto y sólo puede aproximarse a lo que sería la elección presupuestaria óptima. Sin embargo, el mecanismo político se constituye en la mejor, o más bien en la única, técnica disponible y debe ser diseñada y utilizada de la mejor manera posible.

La tributación y el ingreso público –tensiones entre la eficiencia y la equidad y entre los principios del beneficio y de la capacidad de pago–. Las limitaciones de ingresos del Estado para financiar sus intervenciones mediante el empleo de impuestos neutrales o de tanto alzado y el establecimiento de impuestos para financiar el gasto público implican consideraciones de equidad y eficiencia. Su análisis se realiza desde un enfoque normativo. La teoría normativa del ingreso público estudia los gastos que demandan la intervención pública en la economía y la forma como se podrían financiar.

Smith (1776, 1992) expone el concepto de equidad o igualdad como fundamento para el diseño de los sistemas impositivos. Allí establece cuatro reglas impositivas:

igualdad, certeza, comodidad en el pago y economía en la recaudación. La escuela clásica presentó una doble interpretación del concepto. Los beneficios recibidos del Estado deben quedar cubiertos con los ingresos públicos –principio del beneficio– y, a su vez, los ingresos deberán reflejar la capacidad económica de los individuos – principio de capacidad de pago–.

El principio del beneficio encuentra su origen en la filosofía de Locke y Smith (1776). De allí parte para plantear que, como los individuos se benefician con los ingresos alcanzados bajo la protección del Estado, los impuestos deberían ser proporcionales a los ingresos recibidos. Además, los ingresos con los cuales tan solo cubren la subsistencia mínima deberían estar exentos de impuestos (Musgrave, 1959). Wicksell y Lindhal condicionan este principio a una distribución justa de la renta acordada (Musgrave, 1958).

El principio de capacidad de pago se origina en los trabajos de Bentham, Mill, Edgeworth y Pigou. Mill separó la financiación del gasto público de sus beneficios, al considerar su fundamento en una regla justa de reparto de los impuestos; esto llevaría a la igualdad en el sacrificio del pago de los impuestos a todos los ciudadanos y, a su vez, va a presentar diferentes incidencias en el diseño de sistemas impositivos progresivos, regresivos o proporcionales. En la tradición alemana, la defensa de la capacidad de pago no se va a fundamentar en el principio del sacrificio, según los autores británicos, sino en un principio de política social.

6.1.1.3 La teoría de la elección social o colectiva. El origen de la teoría de la elección social se remonta a la ilustración: John Locke y Jean-Jacques Rousseau fijaron posición en relación con las dificultades para establecer un contrato social y Charles de Borda y el Marqués de Condorcet se manifestaron acerca de las contradicciones de las reglas de votación (Taylor, 1999).

A partir de los trabajos de Arrow (1951, 1963) comienza a gestarse la versión moderna de la teoría de la elección social: el “teorema de la posibilidad general” del libro de Arrow acerca de la Elección social y valores individuales (1951). Su análisis se centra en el proceso de decisión colectiva a partir de las preferencias de los individuos en una democracia liberal capitalista. En ese sentido, la pregunta fundamental de análisis de la problemática de la teoría de la elección colectiva consiste en determinar cómo conseguir que los valores de la sociedad representen las preferencias de los individuos. Con base en la elección individual, la teoría de la elección colectiva analiza de manera sistemática cómo se expresan los procesos de decisión colectiva, o en qué consiste el proceso de adopción de las decisiones colectivas.

Amartya Sen, con la pretensión de ser el teórico de la elección social más destacado del mundo después de Arrow, ha publicado varios escritos en economía y en temas que la desbordan. Tales documentos han hecho avanzar el programa de la elección social, para luego tratar de aplicarlo a la medición de la pobreza y la distribución del

ingreso. La elección social aborda el tema de la desigualdad porque, dada la inconsistencia entre las decisiones individuales y sociales, la sociedad debe buscar los medios que permitan mejorar la situación de las minorías. Al lado de la desigualdad económica aparecen otros tipos de desigualdades: de oportunidades, de educación, de participación, etc.

Sen (1970) propone la función de decisión social (FDS) que debe cumplir las dos primeras condiciones de la FBS. Y como solución al problema de la tercera condición, Sen señala que, en lugar de la transitividad, basta con que la FDS sea cuasi transitiva: $x P y$ & $y P z$ entonces $x P z$. Así, la FDS puede responder a reglas que garantizan la consistencia entre las decisiones individual y social, al superar las trabas que habían conducido al Teorema de Imposibilidad de Arrow (González, 2002). Entonces, la elección social se expresa en la función de bienestar social (FBS) de Arrow y en la función de decisión social (FDS) de Sen.

6.1.2 Finanzas públicas positiva.

Entre los autores más representativos de este enfoque están Buchanan y Tanzi. Las finanzas públicas positiva analiza los criterios que guían la toma de decisiones públicas y los efectos en la economía de la decisión de intervención del sector público. Por su parte, las finanzas públicas normativa, con base en el análisis de la política e instrumentos de la intervención del sector público en las actividades económicas, diseña las políticas públicas que puedan resultar más eficaces para alcanzar los objetivos propuestos de esas intervenciones.

Uno de los aspectos fundamentales del análisis positivo de las finanzas públicas es la incidencia de las políticas de ingresos y gastos públicos. Y en el análisis de la incidencia, a su vez se estudian los efectos económicos y sociales que tienen los programas públicos en la distribución del bienestar; es decir, cómo se induce el comportamiento de los agentes económicos por cambios en las políticas de ingresos y gastos públicos (los efectos económicos de incentivos o desincentivos que estas políticas provocan).

El análisis de la incidencia impositiva busca precisar quién o quienes van a disminuir su renta por la aplicación de los impuestos, pues, el sujeto de un impuesto directo puede trasladar la carga tributaria de manera parcial o total a los consumidores finales o a otros agentes económicos a través de los precios. Por lo tanto, se puede analizar la incidencia impositiva entre agentes económicos, entre consumidores, por tipos de rentas, por sectores de industrias o por regiones.

El análisis del gasto público trata de establecer la distribución de beneficios del gasto por niveles de renta y, en particular, los beneficiarios de los bienes y servicios recibidos para determinar la valoración de su renta por efecto de los mismos. La medición de la incidencia del gasto se realiza principalmente a través del análisis costo – beneficio y del análisis de eficiencia.

La medición de la incidencia de la aplicación de impuestos se puede realizar de forma absoluta, que consiste en medir la pérdida total de bienestar ocasionado por el pago de impuestos; o de forma diferencial, que mide la variación del nivel de bienestar por el pago de cada uno o de diferentes impuestos.

Además, los análisis de incidencia se pueden efectuar con las herramientas de equilibrio parcial o general. El análisis de equilibrio parcial, pese a sus limitaciones, permite colegir que la imposición recae en los factores cuyas ofertas son más inelásticas, y que la distribución de la carga tributaria entre oferentes y demandantes es independiente de quién sea el sujeto responsable de pagar el impuesto.

Los análisis de equilibrio general sirven para examinar los efectos de la imposición en mercados interrelacionados. Los alcances finales dependerán de una serie de factores entre estos el grado de competencia de los mercados, la movilidad y sustituibilidad de los factores y las preferencias de los consumidores, entre otros.

El análisis de la incidencia de las políticas tributarias –ingresos– y de los gastos públicos se constituye en uno de los asuntos esenciales del análisis positivo de la actividad económica del sector público: permite estudiar y medir, de una parte, los efectos económicos de los programas públicos en la distribución del bienestar y, de otro lado, el grado de respuesta de los agentes económicos frente a esos programas y los cambios que se inducen en su comportamiento.

Los estudios de la incidencia del gasto también, tratan de analizar la distribución de los beneficios del gasto por niveles de renta. En tanto que el análisis de la incidencia impositiva intenta observar quién va a disminuir su renta por la aplicación de los impuestos, y los efectos en la movilidad y la sustituibilidad de los factores productivos, las preferencias de los consumidores, la competencia de los mercados, entre otros.

“La importante distinción creada por Richard Musgrave (1959) entre las decisiones del gobierno que afectan a la asignación y las que afectan a la redistribución, están presentes en Wicksell” (Mueller, 1979, p. 17). Y la distinción de Wicksell, según Mueller, constituye la frontera que separa la elección pública de carácter positivo y normativo. La elección pública y el gasto público tienen predecesores comunes: Wicksell y Lindahl. En tanto, la elección social encuentra su antecedente más reciente en Arrow (1951) y Sen.

6.1.2.1 La teoría de la elección pública. Según Tullock (en Palgrave 1987), en los siglos XVIII y XIX un número de matemáticos (Condorcet, Borda y Lewis Carroll) llegaron a interesarse en la matemática de los procesos de votación; su trabajo fue olvidado hasta que lo redescubrió Duncan Black (1958). Black puede ser llamado el padre moderno de la Elección Pública, la cual es en esencia el uso de las herramientas económicas para tratar los problemas tradicionales de la ciencia política. Históricamente, la economía (economía política) trató la elección de las

políticas gubernamentales en relación con los asuntos económicos. Si las tarifas proteccionistas fueran o no adecuadas sería un tópico característico de la economía tradicional y examinando el problema, se supone, de hecho, que el gobierno estaba tratando esencialmente de maximizar algún tipo de función de bienestar para la sociedad.

No se espera que los hombres de negocios dediquen mucho de su tiempo y atención a maximizar el interés público. Se supone que, aunque ellos de hecho hacen algún sacrificio para ayudar la pobreza y promover el bienestar público, básicamente están interesados consigo mismos. Los economistas, no toman la misma actitud hacia el gobierno oficial, pero la elección pública si lo hace. Para simplificar el asunto, el votante es pensado como un consumidor y el político como un hombre de negocios/empresario.

De hecho, el individuo tiene probablemente al menos alguna disposición de sacrificio para el bien público. El hombre de negocios contribuye en tiempo y dinero a causas meritorias (dignas, valiosa, apreciable) y los políticos en ocasión votan por las cosas que ellos piensan son correctas más bien que en cosas que ayudaría a conseguir su reelección. En ambos casos, sin embargo, esta es una actividad relativamente menor comparada con la maximización del bienestar.

Lo sorprendente sobre las proposiciones antes expuestas es que estas no han sido tratadas tradicionalmente por la ortodoxia, ni de la ciencia política ni de la economía. Escritores cuyas opiniones son parecidas a las expuestas por Maquiavelo en El Príncipe, fueron mirados como moralmente sospechosos inclinados a ser considerados como malos ejemplos más que como analistas profundos.

La Elección Pública cambia esto, y aún más importante, utiliza un modelo en el cual los votantes, políticos y burócratas son asumidos por ser principalmente auto-interesados o egoístas, con base en las herramientas de análisis que son derivadas de la metodología económica.

Como resultado, han sido desarrollados modelos parcialmente rigurosos, los cuales pueden ser examinado con el mismo tipo de procedimiento estadístico que son utilizados en economía, aunque sus datos son obtenidos de la esfera política. El resultado es una nueva teoría de la política la cual es más rigurosa, más realista, y mejor probado que el de la más antigua ortodoxia.

Mientras el arranque inicial del trabajo de la elección pública ha sido positivo (dirigido hacia el entendimiento de la política), muy desde el comienzo también ha tenido un fuerte componente normativo. Los estudiantes de la elección pública podrían modificar a Marx para leer que “el problema es entender el mundo así que nosotros podemos mejorarlo”. Por eso el diseño de perfeccionamiento de los métodos gubernamentales basados sobre la información positiva de cómo el gobierno funciona actualmente ha sido una importante parte del trabajo de la elección pública,

y es usualmente referido como la teoría de las constituciones.

En la elección pública se pueden resaltar cuatro áreas generales de trabajo: votantes, políticos, los procesos de votación los cuales relacionan a votantes y políticos, y la teoría de la burocracia.

- **Votantes y políticos.** La decisión por mayoría se reconoce como la regla de elección típica de las democracias occidentales. La mayoría debe considerar el punto de vista de la minoría y, además, tratar de realizar compensaciones que mejoren su situación. Pero también se puede presentar el caso que la mayoría margine e intente aniquilar a la minoría, todo depende también del porcentaje obtenido por la mayoría y la minoría. Y puesto que la regla de la mayoría se cumple en cualquiera de estas dos situaciones, la democracia no garantiza la justicia, vuelve a concluir Arrow.

Los modelos de votación consideran que todos los ciudadanos están perfectamente informados acerca de las alternativas por las que pueden votar y, en consecuencia, participan en el proceso de elección. Sin embargo, muchos individuos no votan porque consideran que las alternativas no los convencen, o porque piensan que la probabilidad de que su voto influya en el resultado final es insignificante. Además, el votar tiene un costo, generalmente de oportunidad: tiempo, dinero, otros placeres.

- **Grupos de presión.** Asociaciones de individuos con intereses y objetivos comunes que buscan que las políticas públicas se orienten al logro de sus intereses. Olson (1965) encuentra que las actividades de estos grupos, para cada uno de sus miembros que los componen, tienen las características propias de un bien público: si el grupo logra imponer su interés esto beneficiará a todos sus miembros –aún a los no afiliados pero que comparten el mismo objetivo–. Y de manera similar con los bienes públicos, se provocará que algunos individuos pretendan beneficiarse sin incurrir en los costos de afiliación e intenten ser usuarios gratuitos del grupo (problema de free rider, pasajero gratuito, gorrón, colado o “colinchado”).

De acuerdo con Olson (1965), las minorías organizadas dominan a las mayorías dispersas, dado que los grupos pequeños se pueden organizar más fácilmente que los grandes, lo cual permite un control personalizado que permite regular y castigar a los colados que intentan recibir beneficios sin cooperar. Para este mismo autor, los grandes grupos sólo pueden ser organizados por minorías previamente organizadas que, mediante incentivos selectivos como obligaciones e impuestos o premios, imponen una acción colectiva racional.

Lo anterior justifica la existencia del Estado y su intervención en la vida de la llamada sociedad civil con el fin de imponer orden, además de monopolizar y regular bienes públicos. Si existe una intervención estatal efectiva, la acción colectiva podría ser exitosa a más corto plazo. Pero el problema de la cooperación es también un problema de conflicto: deben ser resueltos una serie de desacuerdos al interior del

colectivo, en particular lo relacionado con la distribución de cargas y de reconocimiento. Cuando la gente no quiere asumir cargas sociales, se requiere la acción impositiva del Estado. Así, el tipo de acción colectiva deliberada, diseñada y forzada por el Estado –como en la perspectiva de Olson– puede ser más intensivo en normas formales: imposición legal, impuestos o incentivos positivos.

- **Burócracia.** Los trabajos de William Niskanen de “Bureaucracy and Representative Government” (1971) y “Cara y cruz de la burocracia” (1976) se constituyeron en el primer y sistemático esfuerzo por estudiar las burocracias. Para Niskanen, los funcionarios tratan de maximizar el tamaño de su organismo – presupuesto– y otros intereses personales de los burócratas. Construye, además, su modelo alrededor de dos actores: el burócrata y el legislador que lo auspicia. Ellos establecen una relación que puede calificarse de monopolio bilateral gracias a la cual el burócrata posee dos ventajas principales. Primero, su posición como único oferente le da monopolio sobre la información de los verdaderos costos de producción. Segundo, el burócrata sabe cuánto vale para la legislatura cada nivel de producción. De acuerdo con tales premisas, Niskanen concluye que los burócratas se convierten en actores estratégicos que actúan para lograr sus propios fines, mientras que la legislatura y el gobierno son actores pasivos, lo cual termina por incidir en problemas de ineficiencia y de tamaño.

Las principales críticas a Niskanen se han centrado en cuestiones relacionadas con el supuesto maximizador del presupuesto y el poder burocrático. En su modelo, los burócratas controlan la información y la agenda. Migué y Belángier (1974) sostenían que los burócratas maximizaban el presupuesto discrecional, o sea, la diferencia entre el presupuesto total y el costo mínimo de producción. En otras palabras, queda un margen (slack) disponible para que los burócratas lo gasten como quieran. Otras críticas se centraron en aspectos relacionados con el poder burocrático –información y agenda–, pues Niskanen no es claro al respecto, según Bendor (1988). El control de la agenda se convirtió en otra falla de la estructura. Romer y Rosenthal (1978) mostraron que el poder sobre el control de agenda depende del nivel de “reversión”: lo que efectivamente recibe quien acepta o rechaza la oferta, si decide rechazarla – presupuesto para el legislador, por ejemplo–.

Para Miller y Moe (1983), el modelo de Niskanen constituye una obra curiosamente sesgada: mientras los burócratas son actores estratégicos que actúan para lograr sus propios fines, los legisladores o el ejecutivo son actores pasivos. Sin embargo, su relación no se da simplemente gracias a una de un monopolio bilateral; se constituye en una relación de autoridad en la cual la legislatura y el gobierno tienen el derecho legal de decirle a la burocracia qué hacer, pues la burocracia es el agente. El enfoque original de Niskanen comenzó a ceder espacio a la nueva economía política de la organización.

6.2 LA TEORÍA DEL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La definición del nivel de gobierno se ha constituido en un aspecto importante del análisis normativo. En casi todos los países, el Estado se estructura en varios niveles de gobiernos con competencias territoriales: central-local o central-regional-local.

La descentralización en general implica establecer competencias entre los distintos niveles de gobierno y las relaciones entre ellos. La “Teoría del federalismo fiscal” estudia en esencia la organización del proceso de las decisiones de ingresos y gastos públicos en un Estado descentralizado. El federalismo fiscal se reconoce como una perspectiva económica enmarcada dentro del campo de la hacienda pública. Es un modelo derivado del trabajo del profesor Musgrave y desarrollado con mayor profundidad por otros científicos sociales (Oates, entre otros). Aunque Musgrave (1985: 9) considera que la teoría del federalismo fiscal se desarrolló con base la teoría de los Clubs de Buchanan (1965); es decir, desde un enfoque positivo.

La definición del nivel de gobierno se ha constituido en un aspecto importante del análisis normativo. En casi todos los países, el Estado se estructura en varios niveles de gobiernos con competencias territoriales: central-local o central-regional-local.

La “Teoría del federalismo fiscal” estudia en esencia la organización del proceso de las decisiones de ingresos y gastos públicos en un Estado descentralizado. La descentralización en general implica establecer competencias entre los distintos niveles de gobierno y las relaciones entre ellos. El federalismo fiscal se reconoce como una perspectiva económica enmarcada dentro del campo de las finanzas públicas. Es un modelo derivado del trabajo del profesor Musgrave y desarrollado con mayor profundidad por otros científicos sociales.

Cuadro 1. Distribución de competencias entre los niveles de Gobierno			
Funciones/nivel	Nación	Departamento	Municipio
Estabilización	X		
Distribución	X	?	?
Asignación	X	X	X

Una de las contribuciones de Musgrave (1959) consistió en dividir las funciones fiscales del Estado en tres clases: estabilización macroeconómica, redistribución y asignación de recursos (cuadro 1). La primera función es, de manera precisa, responsabilidad del nivel nacional que cuenta con los instrumentos de política monetaria y fiscal. La segunda, objeto de controversia, de manera tradicional se ha considerado responsabilidad del nivel nacional, pero se ha abierto la posibilidad de que sea desempeñada por los gobiernos subnacionales. Finalmente, la función de asignación, que comprende la provisión de bienes y servicios públicos, otorga una

distribución entre niveles de gobierno en atención a la naturaleza de dichos bienes, pues los beneficios de algunos bienes sólo alcanzan una población local mientras que otros bienes benefician a una región o al conjunto del país.

6.2.1 Función de estabilización. Tres razones explican su atribución al nivel central: 1) los gobiernos locales no tienen la función de emitir dinero y por ello carecen de política monetaria, elemento central en el diseño de las políticas de estabilización, 2) las variables macroeconómicas, como control a la tasa de desempleo y la inflación, tipo de interés, tipo de cambio, nivel de precios, se determinan en mercados de ámbito nacional y 3) la efectividad de la política fiscal no sería posible en el ámbito subnacional debido a la integración económica de las diferentes regiones de un país (Musgrave, 1959, 1992).

6.2.2 Función de redistribución (equidad). Por la inequidad que se puede generar entre las diferentes regiones y localidades de un mismo país, se plantean argumentos diversos en contra de la descentralización de la redistribución. Además, éticamente no sería aceptable que cada subgobierno determinara unilateralmente qué grado de redistribución desea o no. Esto podría llevar a diversos problemas: 1) que los subgobiernos de renta elevada no realicen gastos redistributivos para fomentar que los individuos de renta baja emigren a otras regiones o localidades, 2) diferencias de capacidad redistributiva entre regiones o localidades y 3) en el caso de alta movilidad, los gobiernos locales o regionales no podrían implementar políticas redistributivas puesto que los subgobiernos más redistributivos podrían desplazar a la población más rica y atraer a los pobres de otras zonas (Musgrave 1959, 1992).

6.2.3 Funciones de asignación –eficiencia–. Por las razones expuestas en los puntos anteriores, y de acuerdo con el enfoque de análisis, el gobierno central debe ejercer las funciones de estabilización y redistribución. Las funciones de asignación pueden ser compartidas entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales con prioridad para los dos últimos. Estas funciones corresponden a la producción de bienes y servicios públicos locales y, en algunos casos, regionales; es decir, a bienes públicos localizados espacialmente.

La asignación de responsabilidades entre gobiernos para la provisión de bienes públicos debe considerar la presencia de externalidades territoriales, más allá de las fronteras de cada jurisdicción. La provisión de un bien público que afecta por igual a todos los ciudadanos, como la defensa nacional, debe asignarse al gobierno central. A su vez, un bien público en el que están presentes economías de escala o externalidades sobre otras regiones o localidades, como salubridad y educación pública, puede ser asignado a un nivel intermedio de gobierno. Cuando se trata de un bien cuya provisión no afecta a las jurisdicciones vecinas ni se encuentra asociado con economías de escala, pero respecto del cual pueden diferir las preferencias de los ciudadanos entre regiones, debe ser puramente local, como el servicio de agua potable, la recolección de basura o el diseño y cuidado de los parques públicos.

Oates (1972) argumenta que, por su mayor cercanía a los ciudadanos, los gobiernos locales cuentan con mejor información que el gobierno nacional. De este modo, el bienestar social se puede maximizar cuando cada bien público se produce por orden del gobierno de menor nivel posible, dadas las externalidades y las economías de escala.

El teorema de la descentralización planteado por Oates (1977) establece que cuando el consumo de un bien público se halla claramente determinado a subconjuntos geográficos de la población, será siempre más eficiente que los gobiernos locales provean ese bien público. La provisión, por parte del gobierno central, sólo será conveniente cuando los costos de provisión sean los mismos para el gobierno central que para los distintos gobiernos subnacionales. Este teorema es una de las bases de la descentralización fiscal, pues encuentra ventajas en la provisión descentralizada: se acerca el Estado al ciudadano, los gobiernos locales conocen mejor las necesidades de su población y se alcanzan mayores niveles de eficiencia al poder incluir a toda su población afectada por el gasto, en tanto que el gobierno central ofrecía una producción uniforme para todas las localidades sin reconocer las distintas preferencias de consumo.

La financiación de los gobiernos descentralizados es fundamental en un proceso de descentralización; contempla en el proceso presupuestal cuatro fuentes de ingresos: impuestos –locales o regionales-, transferencias, recursos o rentas propias y emisión de deuda.

6.2.3.1 Financiación mediante impuestos. Son los recursos que se pueden obtener en un periodo determinado y constituyen la contrapartida lógica del gasto. Por tanto, la descentralización de impuestos permite a los gobiernos territoriales generar sus propios ingresos a partir del uso de determinados impuestos, pueden ser de uso general compartido por niveles de gobierno o sólo para el uso exclusivo de cada nivel de gobierno. En el caso de un modelo de Estado unitario descentralizado, el legislativo y el gobierno central, en últimas deciden los alcances y limitaciones de la concesión tributaria, de acuerdo con el mandato constitucional.

La competencia fiscal es la capacidad otorgada a los niveles subcentrales de gobierno para la aplicación de instrumentos fiscales en la distribución espacial de recursos y actividades productivas. Cuando en un sistema descentralizado existe movilidad de factores entre los gobiernos locales, un gobierno local puede disminuir los impuestos para atraer empresas y contribuyentes a su territorio y mejorar así la situación de los suyos. Pero esto provoca la reacción contraria y generalizada de los demás gobiernos locales para introducir las mismas estrategias para proteger sus recursos y también para atraer empresas de otras localidades. Lo paradójico de esta situación es que todos terminan con niveles bajos de ingresos.

La política de no provocar competencia fiscal, por un lado, y la demanda de

autonomía fiscal de los gobiernos locales y regionales, de otro lado, han planteado la necesidad de establecer un conjunto de criterios de referencia para el diseño de recursos fiscales propios entre los gobiernos subcentrales. Por ejemplo:

- Los impuestos para implementar políticas de estabilización deben corresponder al ámbito central.
- Los impuestos para implementar políticas de redistribución deben también corresponder al ámbito central para evitar la migración de recursos y de agentes entre regiones y localidades.
- Los impuestos para la provisión de bienes y servicios, aunque pueden corresponder a los tres niveles de gobierno, se enfatiza para los niveles medios y bajos.
 - Los niveles medios y bajos de gobierno deben aplicar impuestos que generen baja movilidad entre localidades y regiones.
- Los impuestos progresivos solo se deben permitir a aquellos niveles de gobierno que puedan demostrar niveles aceptables de eficiencia en su recaudo.
- Los recursos fiscales originados en el principio de beneficio se pueden otorgar a los tres niveles de gobierno.

6.2.3.2 Financiación a través de transferencias. Las transferencias constituyen el segundo instrumento de financiación de los gobiernos regionales y locales. Consisten en la suma de recursos recibidos del ámbito central o de otro nivel de gobierno para financiar los gastos básicos, o una parte de estos. Las transferencias pueden ser condicionales e incondicionales (Musgrave 1992), y además equivalentes (Stiglitz 1988).

En el caso de las transferencias condicionadas, el concedente define, al menos en cierta medida, los fines para los que el receptor tiene que utilizar los fondos. Existe una variedad de formas posibles; por ejemplo, en la transferencia compensadora, tipo común de transferencia, el receptor se encuentra obligado a igualar cada peso de transferencia que acepta con un cierto número de pesos de sus propios ingresos. Por el contrario, cuando las transferencias son incondicionales no existen tales especificaciones, de forma que el gobierno puede emplear las transferencias de acuerdo con su propio conjunto de prioridades.

De acuerdo con Stiglitz (1988), las transferencias existen por dos razones. En primer lugar, el gobierno central puede ser más eficiente en la recaudación de los impuestos; los costos administrativos adicionales que conlleva una pequeña alza del tipo en un impuesto del gobierno central para financiar las actividades desarrolladas por los gobiernos regionales y municipales se consideran insignificantes. En segundo lugar, la riqueza de las diferentes regiones y sus bases tributarias potenciales son muy diferentes; por tanto, el gobierno central redistribuye los impuestos recaudados y proporcionalmente entrega más a las regiones más pobres.

6.2.3.3 Financiación con rentas y recursos propios. Una tercera forma de financiación corresponde a las rentas propias y a los recursos de capital:

participación en los excedentes presupuestales de sus establecimientos públicos, de empresas de economía mixta, de empresas industriales y comerciales del municipio o del departamento e ingresos por la generación de algunos servicios.

6.2.3.4 Financiación a través de deuda pública. Permite cubrir los desfases entre los ingresos y los gastos. De acuerdo con el teorema de la “equivalencia ricardiana”, la deuda pública no es más que el aplazamiento del cobro de impuestos que finalmente paga, a través de impuestos, la actual o las siguientes generaciones. La deuda puede tener un origen externo o interno: banca, emisión de bonos, fondos de pensiones u otros.

El empleo del mecanismo de la deuda para los niveles de gobierno subcentrales generalmente queda limitado por dos razones. En primer lugar, la emisión de deuda, además, constituye un instrumento para la implementación de la política de estabilización –a cargo del gobierno central–. En segundo lugar, como los gobiernos locales no pueden monetizar la deuda, su función se limita a prevenir desfases de financiación futuros por problemas de ingresos.

Para estas cuatro formas de financiación de los gobiernos locales y regionales se torna útil la distinción entre dos fases, al mismo tiempo lógicas y cronológicas: la fijación de las reglas de juego – fase constitucional– y el análisis de los efectos de dicho juego –fase funcional– (Oates, 1977). Una vez delimitados los distintos niveles de las finanzas públicas, se asignan las correspondientes competencias a las finanzas locales. Como principio general se aplica el del beneficio; esto es: los bienes deben ser financiados por los usuarios en cada nivel territorial, bien mediante tarifas o impuestos. Sin embargo, ante la evidencia de las desigualdades entre regiones y la existencia de economías de escala en el recaudo de los impuestos más importantes, el gobierno nacional termina recaudando la mayor parte de los impuestos y haciendo transferencias a los gobiernos subnacionales.

El modelo Tiebout (1956) se sustenta en la premisa de que lo local, al estar más cercano al individuo, es capaz de captar con mayor precisión sus preferencias de ingreso y gasto público y satisfacer así sus necesidades. El profesor Oates, complementa teóricamente al modelo de Tiebout, a través de su conocido “Teorema de la descentralización”. Desde un punto de vista político, así como también económico, la forma federal de gobierno ofrece una posibilidad de conseguir las ventajas de la centralización y de la descentralización.

Las disparidades en términos de ingresos constituyen la desventaja de la descentralización. Para que los niveles de prestación de servicios sean similares, se requieren sistemas de transferencias que, según Oates, pueden ser de dos tipos: condicionadas y no condicionadas a un uso predeterminado. Las condicionadas, a su vez, pueden ser de dos clases: proporcionadas al ámbito de prestación de un servicio, “compensadoras”, y por una suma global, “a tanto alzado”, destinada a dicha prestación. Las transferencias condicionadas serían las más adecuadas para

corregir distorsiones que pueden generar las externalidades. Las no condicionadas lo serían para redistribuir el ingreso. Por tener distintos objetivos, cada tipo de transferencias debería dar lugar a un tipo de sistema diferente (Oates, 1977).

6.3 LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

El artículo primero de la Constitución Política de Colombia establece que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. El artículo 287 reitera la autonomía de los entes territoriales.

Sin embargo, desde la promulgación de la Constitución Política, los sucesivos gobiernos centrales han cuestionado y promulgado normas (decretos) y a través del Congreso leyes y actos legislativos tendientes a centralizar funciones cedidas en la Constitución y en su defecto a contrarrestar la autonomía reconocida en los artículos 1 y 287, con el argumento permanente de no poder cumplir con las obligaciones fiscales; es decir, con los porcentajes de transferencias que debe realizar el gobierno central a los entes territoriales para salud, educación y propósito general.

6.3.1 Antecedentes del proceso de descentralización fiscal en Colombia (periodo 1968 – 1982). De acuerdo con el diagnóstico del informe de la “Comisión de reforma tributaria” del año 1969, a cargo del profesor Richard Musgrave, desde mediados de la década de los años sesenta se hizo evidente en Colombia una crisis del modelo de desarrollo y de la administración central del Estado para impulsar el crecimiento, mejorar el ingreso per cápita y prestar servicios públicos. Se hizo notoria la carencia de una clara definición de funciones y de competencias propias de los gobiernos subnacionales. Esto derivó en el impulso de una serie de reformas en la estructura de ese modelo. Según informe de la Contraloría General de la República, CGR, 2002: 97, para la Misión Musgrave (1969: 197):

“La finalidad del desarrollo económico es la de mejorar el bienestar del pueblo colombiano, mediante la elevación de su nivel de vida material. Esto significa, no solamente aumentar el crecimiento en términos globales, sino también el ingreso per cápita. (...) Con un promedio de 1.3%, el crecimiento de ingresos per cápita ha sido bajo en relación con otros países en proceso de desarrollo, muy inferior al de muchos otros países de América Latina, y muy por debajo también de lo que será necesario para elevar en forma significativa el nivel de vida de la mayoría de su población”.

Entre los pasos dados en el ámbito tributario, se decidió iniciar el proceso mediante la cesión de varios impuestos nacionales: licores, espectáculos públicos y consumo de cerveza de producción nacional, entre otros.

Estas tendencias se fortalecieron con la Reforma Constitucional. El Acto legislativo

No. de 1968 creó el situado fiscal, la Ley 33 de 1968 cedió el 10% del impuesto a las ventas a los departamentos y al Distrito de Bogotá a partir del año 1969 y desde 1971 el 30%, se distribuiría así: un 30% en partes iguales y el resto, según sus habitantes. Los departamentos debían destinar el 50% a los municipios en proporción al número de habitantes –a la capital de departamento con más de 100.000 habitantes no le podía corresponder más del 10% de participación municipal, salvo que representará más del 55% de la población del departamento–.

Después, la Ley 46 de 1971 reglamentó el situado fiscal y estableció que las transferencias se destinaran a competencias. Es decir, que los recursos fueran destinados a la prestación de servicios por parte de los entes territoriales: en la Ley de presupuesto el 15% mínimo y el 25% máximo de los ingresos ordinarios de la nación debía destinarse a cubrir los gastos de funcionamiento de educación primaria y salud pública. Este monto se denominó situado fiscal, del cual el 30% se distribuyó entre los departamentos, intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá en proporciones iguales y el 70% en función de su respectiva población. Sumados los montos debería destinarse un 74% para educación y el 26% para salud.

En el periodo comprendido entre 1968 y 1982 se contrataron dos misiones distintas con un mismo objetivo: revisar el sistema tributario y el gasto público de la nación, los departamentos y municipios con miras a adaptarlos a las necesidades del desarrollo económico y social del país: la misión Musgrave creada en 1968 y la misión Bird-Wiesner en 1978.

Además del análisis de los problemas de la tributación, a la misión Musgrave se le solicitó revisar la distribución de la prestación de servicios por parte del gobierno nacional, los departamentos y los municipios. “Esto es de una importancia especial en un país como Colombia donde existe una marcada diferencia entre una región y otra, y las unidades gubernamentales subnacionales tienen un papel muy importante en la conducción de los asuntos públicos” (Musgrave 1969, p. 195).

La Misión Richard Bird (1981, pp. 123-124) mostró la misma preocupación cuando afirmó en 1981 que “uno de los temas recurrentes en la discusión pública en Colombia es el desarrollo regional (...). El concepto de disparidad regional, que subyace a lo que se denomina el problema regional, tiene significados muy diversos”. El concepto, según la misión, se refiere a veces a las diferencias en el nivel absoluto de la actividad económica o concentración del desarrollo en algunas regiones o ciudades de un país; a veces, se utiliza el concepto para hablar de las diferencias en el crecimiento económico de las regiones; finalmente las regiones se diferencian en el nivel de ingresos de sus habitantes.

En ese mismo sentido, dos décadas más adelante, la misión Wiesner (1992) concluyó, de manera similar, que la descentralización sí puede contribuir al desarrollo económico.

“Se requiere también que la descentralización tenga en cuenta la dirección en la que se mueven las fuerzas del mercado y apoye principios tales como la competencia, los incentivos y la flexibilidad. Es decir, la descentralización debe estimular la búsqueda de nuevas soluciones de gobernabilidad y de gerencia a nivel del sector público local y la incorporación de nuevas iniciativas para el manejo de la problemática regional. Tanto la descentralización como el desarrollo son procesos muy dinámicos y entre ellos debe haber apoyo recíproco y una gran capacidad de adaptación a nuevas circunstancias.” (Wiesner, 1992).

6.3.2 La municipalización (1983-1990). “En Colombia se utiliza comúnmente el término descentralización territorial para referirse a la combinación de descentralización política con descentralización administrativa bajo la modalidad de devolución” (DNP 2002, 16). La descentralización consiste en un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro (Cohen y Peterson 1996). El proceso de descentralización en Colombia descansa sobre tres esferas estrechamente interrelacionadas: política, fiscal y administrativa.

A juicio de algunos estudiosos del tema, los resultados del diagnóstico, en especial los relacionados con la recomendación de política tributaria de la misión Bird-Wiesner, se constituyeron en la expresión jurídica y origen de la Ley 14 de 1983. Con distinta suerte corrieron las recomendaciones orientadas a reconocer la diferenciación y autonomía de las entidades territoriales. La citada ley reformó los impuestos locales y se considera como el primer “estatuto de ingresos territoriales”, orientada a realizar un nuevo arreglo institucional que modificara esa dispersión y heterogeneidad en las bases tributarias del nivel territorial.

La Ley 12 de 1986 cambia el mecanismo de distribución de competencias y reafirma la política de mantener y reforzar la dependencia de los ingresos territoriales en relación con las transferencias de recursos del gobierno nacional. Reorganizó la participación de los municipios en los ingresos de la nación al determinar un aumento progresivo de la cesión del IVA, del 30% hasta alcanzar el 50% en 1992, de acuerdo con el tamaño poblacional de los departamentos y municipios y una parte adicional para municipios con menos de 100.000 habitantes. Condicionó así la cesión a que el 74.2% de los recursos debería destinarse a gastos de inversión –obras de infraestructura– y el otro porcentaje de libre disponibilidad, según criterio de los gobiernos municipales.

La Ley 44 de 1990 intentó de manera tímida reducir el número de gravámenes en el ámbito territorial al crear el impuesto predial unificado: agregó los impuestos predial, parques y arborización, la sobretasa de levantamiento catastral y la contribución de desarrollo municipal; asimismo, generó la opción del autoavalúo, como mecanismo para lograr la actualización de la base gravable e incrementarla anualmente, según el índice de inflación.

6.3.2 La Constitución política (1991- 1998). La Constitución Política de 1991 marcó el inicio de un periodo caracterizado por cambios profundos y contradictorios en la formulación de políticas respecto de las finanzas públicas territoriales. El caso más discutido tiene relación con las transferencias y, en particular, con el mecanismo inflexible que determina su monto. Este mecanismo automático se convirtió en uno de los factores que pudo contribuir al deterioro de las finanzas del gobierno central nacional. La dinámica que tomaron estos recursos explica cerca de una tercera parte del gasto de este nivel de gobierno.

La Constitución Política de 1991 y, posteriormente, sus normas reglamentarias en descentralización fiscal incrementaron el volumen de transferencias del gobierno central hacia los departamentos y municipios. Redefinieron y aumentaron, además, las funciones y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno. Los artículos 356 y 357 de la Constitución establecieron el marco general de asignación de funciones entre los gobiernos subnacionales y la distribución de las transferencias del gobierno nacional hacia las entidades territoriales.

El mecanismo de las transferencias, de nuevo, se acogió como el instrumento para profundizar el proceso de la descentralización en Colombia. Estas transferencias se incrementaron del 2.4% al 4.4% del PIB entre los años 1991 y 2000, las transferencias representan un 25% de los gastos totales del presupuesto general de la nación.

El problema del déficit fiscal del gobierno central ha sido atribuido en gran parte a las transferencias a los departamentos y municipios; en particular, después de la Constitución Política del año 1991. En general el país entró en un círculo vicioso: el problema del déficit en buena parte se origina en las transferencias y, por la misma inflexibilidad del modelo, al incrementar los ingresos tributarios del orden nacional para solucionar el déficit, se incrementa el monto de las transferencias y el mismo déficit. Además, sin desconocer que hasta el año 2008 el principal componente del gasto público del gobierno central lo constituye la deuda pública en cerca del 40% del presupuesto general de la nación.

En desarrollo de la Constitución, la Ley 60 de 1993 reformó el sistema de transferencias y estableció las participaciones y el situado fiscal como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación. Se complementa esta política con la ley 29 de 1989 –distribución de competencias en educación–, ley 10 de 1990 –distribución de competencias en salud–, ley 142 de 1994 –sectorial de servicios públicos–, ley 30 de 1992 de educación superior – financiación educación superior–, ley 100 de 1994 – sistema de seguridad social– y ley 115 de 1994 General de educación.

6.3.3 Periodo de Reformas al sistema de participaciones (1999-2008). Dos reformas al sistema de participaciones, mediante Actos legislativos de reforma a la Constitución Política (artículos 356 y 357) se presentaron entre los años 2001 y 2007. El Acto Legislativo 01 de 2001 (julio 30), presentado por el gobierno nacional,

se fundamentó en que parte del déficit fiscal se atribuía a los artículos 356 y 357 de la Constitución política, en tanto que las transferencias estaban atadas a la evolución de los ingresos corrientes de la nación. El gobierno argumentó que cualquier reforma tributaria que pretendiera incrementar los ingresos tributarios se veía contrarrestada por la obligación de transferir ese esfuerzo fiscal a las entidades territoriales. La Ley 617 de 2000 –saneamiento fiscal territorial– y la Ley 715 de 2001 –reforma al sistema de participaciones o de redistribución de competencias– que derogó la Ley 60 de 1993, se constituyen en el complemento y desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2001.

Cuadro 2. DOS REFORMAS AL SISTEMA DE PARTICIPACIONES			
Vigencia	Normatividad	Participación	Forma de cálculo
1994-2000	Artículos 356 y 357 de la Constitución Política Ley 60 de 1993	Situado fiscal	% de los ICN
		Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación	% de los ICN
2001-2005	Acto legislativo 01 de 2001 Ley 715 de 2001	Sistema General de Participaciones	Inflación causada + 2% adicional
2006-2007			Inflación causada + 2.5% adicional
2008-2009	Acto Legislativo 04 de 2007 Ley 1176 de 2007		Inflación causada + 4% adicional + 1.3% adicional para Educación + \$ Crecimiento Económico > al 4%
2010			Inflación causada + 3.5% adicional + 1.6% adicional para Educación + \$ Crecimiento Económico > al 4%
2011-2016	Decreto 028 de 2008		Inflación causada + 3% adicional + 1.8% adicional para Educación + \$ Crecimiento Económico > al 4%
2017			Crecimiento promedio de la variación porcentual de los ICN de los últimos cuatro años.
Fuente: DNP, 2007. Ajustes elaborados por el autor.			

La Ley 617 de 2000 se constituyó en la manifestación de la concepción centralista en el manejo de las finanzas públicas y, por lo tanto, de mayor dependencia fiscal y de menor autonomía. Esta Ley fijó límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales y señaló los requisitos para la creación de municipios. Finalmente, autorizó a la Nación la posibilidad de otorgar garantía al endeudamiento de las entidades territoriales para contratar créditos nuevos, sólo si se destinaban a efectuar programas de ajuste fiscal.

La Ley 715 de 2001 (artículo 3) establece el Sistema General de Participaciones -transferencias intergubernamentales–: destinación específica –condicionada y equivalente– para salud, educación y propósito general, 10% adicional por eficiencia administrativa. Por tanto, las transferencias intergubernamentales en Colombia son de tipo condicionadas y, en parte, equivalentes.

El Acto Legislativo 04 de 2007 señala que el Gobierno debe definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. La estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de

rendición de cuentas. El Acto Legislativo de reforma a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, se desarrolla a través de la Ley 1176 de 2007.

Figura 1. Acto Legislativo 4 de 2007 “Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”, Ley 1176 de 2007, por la cual se desarrolla el Acto Legislativo. Fuente: DNP, 2008.

La ley 1176 de 2007 regula el nuevo sistema general de participaciones, la distribución y destinación de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico, la atención integral a la primera infancia, las asignaciones especiales, y la participación de propósito general. Estos porcentajes de participación se muestran en la figura 1.

En desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2007, el Decreto 28 de 2008 define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios y el uso adecuado de los recursos. Las disposiciones serán aplicables a los entes territoriales y a los responsables de la administración y la ejecución de los recursos de asignación especial del Sistema General de Participaciones con destino a los resguardos indígenas (figura 1).

6.4 AUTONOMÍA O DEPENDENCIA FISCAL DE LOS ENTES TERRITORIALES EN COLOMBIA?

La descentralización fiscal, entendida como devolución, implica necesariamente un mayor nivel fortalecimiento de los gobiernos locales; es decir, de autonomía. Según Castells (1999), en un proceso de descentralización fiscal, bajo el enfoque de devolución, los gobiernos locales deben alcanzar tres tipos de objetivos:

1) Autonomía: los ingresos que perciben, les deben permitir poder ejercer la autonomía política, que la Constitución y la ley les otorga, así como la decisión sobre el gasto de los ingresos percibidos y asumir la responsabilidad ante sus ciudadanos que en últimas son los que toman las decisiones.

2) Suficiencia: garantizar que los ingresos que perciben puedan financiar los bienes y servicios que son de su responsabilidad.

3) Igualdad: con los entes territoriales de mayor capacidad fiscal para evitar que las diferencias entre jurisdicciones en un mismo ámbito de gobierno, no sean determinantes en el nivel de los servicios que cada jurisdicción ofrece a sus ciudadanos.

Para el primer objetivo, un mayor grado de autonomía fiscal conlleva un mayor grado de autonomía política. Sin embargo, la autonomía fiscal y en contraposición la dependencia fiscal, han sido usados ampliamente en los últimos años, pero en general, no se tiene muy claro cuáles son los parámetros para determinarlos y cuáles son sus implicaciones.

Una aproximación a su definición, desde la perspectiva de la descentralización como devolución de facultades, de recursos y capacidad de decisión a los gobiernos subnacionales, considera que la autonomía fiscal debe implicar mayor poder de decisión y de control para determinar el nivel general de ingreso y gasto local sin la constante intervención de otros niveles de gobierno.

No obstante, se debe señalar que la autonomía fiscal no significa de manera estricta que los gobiernos subnacionales deban ser completamente autosuficientes; es decir, que la autonomía no es absoluta sino restringida. En la práctica y por razones de redistribución y equidad, es un hecho que buena parte del gasto de los gobiernos subnacionales generalmente es financiado en cierta medida por las transferencias del gobierno nacional. Las transferencias son esenciales para garantizar bienes y servicios básicos a la población de un país, y por tanto lo que debe evaluarse son los efectos de las transferencias en el ingreso y gasto de los entes territoriales que las perciben.

Una elemento esencial para la autonomía fiscal es que los gobiernos subnacionales cuenten con fuentes de ingreso propio; sin fuentes independientes de ingresos no habrá autonomía fiscal, lo cual implicaría, el control total o parcial del gobierno central en términos de financiación.

Otro elemento clave para determinar la autonomía fiscal de los gobiernos locales es la capacidad que éstos tienen para definir las tasas y su base tributaria (autonomía tributaria). Cuando los gobiernos subnacionales tienen poder de decisión sobre sus ingresos (tributación), pueden incidir en el monto de sus posibles ingresos, si

desconocer, que parte de esos ingresos –impuestos percibidos- dependen del crecimiento económico en la localidad o región. Otro indicativo, de la autonomía fiscal, esta relacionado con la capacidad de decisión de cómo gastar los ingresos percibidos (autonomía de gasto).

En un Estado descentralizado, la autonomía de los gobiernos subnacionales en gran medida depende de la concepción que el gobierno central tenga del proceso de descentralización fiscal y ello se verá reflejado en la forma en que se distribuyen las diferentes funciones de ingreso y gasto, es decir, la forma en que se conducen sus relaciones fiscales intergubernamentales. En últimas es una decisión de tipo político, que como tal depende de las estructuras de poder al interior de una sociedad.

6.4.1 La Constitución Política, la Corte Constitucional y la autonomía territorial.

Los conceptos de autonomía fiscal y de dependencia fiscal son opuestos. La Constitución Política del año 1991 establece en su artículo 1º que, “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales ...”. Según el artículo 287, “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley ...”.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-478 de 1992, expresa que la autonomía en general y la presupuestal en particular no es absoluta sino restringida:

“La autonomía es afirmación de lo local, seccional y regional, pero sin desconocer la existencia de un orden superior. Si no existiera ese límite para el ente se estaría en presencia de otro fenómeno distinto en el cual el interés local, seccional o regional se afirmaría sin tener en cuenta ningún otro poder. Este es el caso de los estados federales. La configuración autonómica delineada atrás está consagrada en el artículo 287 de la nueva Constitución... la autonomía presupuestal restringida”

Con Sentencia **C-004 de 1993**, la Corte refirma la Sentencia C-478 de 1992:

“La Carta de 1991, si bien introduce el concepto de autonomía de las entidades territoriales, consagra los principios rectores del régimen tributario del estado unitario. Lo anterior no obsta para que se hayan creado importantes mecanismos que fortalecen la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Con todo, dicha autonomía se encuentra sujeta a los mandatos de la Constitución y la ley”.

En relación con constitucionalidad de las medidas tomadas por el Estado central sobre las rentas tributarias de las entidades territoriales, la Corte Constitucional se pronunció a través de la sentencia C-219 DE 1997:

“En efecto, mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones, En este sentido, el derecho al que se refiere el numeral 3 del artículo

287 citado, no hace otra cosa que garantizar la eficacia de las normas constitucionales que autorizan a las entidades territoriales la elaboración de un plan de desarrollo que, naturalmente, incluye un programa de gastos fundado en la selección autónoma de sus propias prioridades”.

“El legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía, constituido, entre otras cosas, por el derecho de las entidades territoriales a administrar sus recursos propios. En consecuencia, una intervención del legislador, en la facultad de ordenación del gasto que la Carta asigna a las entidades territoriales, requiere de una justificación objetiva y suficiente”.

Mediante Sentencia C-540 de 2001, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la ley de ajuste fiscal (Ley 617 de 2000) de las entidades territoriales: “El Estado es uno solo, sin separación tajante ni independencia entre sus niveles nacional y territorial”.

La misma argumentación puede seguirse en la SC-579 de 2001:

“La mayor potestad del legislador nacional en materia económica, y la correlativa reducción del alcance del núcleo esencial de la autonomía territorial en materia presupuestal, se ejemplifican claramente en el poder que asiste al titular de la función legislativa para intervenir en las finanzas territoriales, siempre que se encuentre de por medio la preservación de la estabilidad macroeconómica nacional. En estos casos, podrá intervenir no solo sobre los recursos territoriales de fuente exógena...sino también sobre los recursos de fuente endógena”.

“En materia de ingresos tributarios, la Carta opta por dar primacía al principio unitario y otorga al legislador la atribución de diseñar la política tributaria del Estado. En consecuencia, debe afirmarse que en estos términos, la facultad de las entidades territoriales es residual”.

Estas sentencias encuentran su sustento en la teoría del federalismo y la descentralización fiscal. Los entes territoriales en Colombia se financian con recursos propios (tributarios, no tributarios y otros ingresos), con recursos provenientes de fuentes externas (SGP, regalías y otras transferencias) y con deuda pública. Las transferencias pueden ser condicionales e incondicionales (Musgrave 1992), y además equivalentes (Stiglitz 1988); en Colombia tienen el carácter de condicionadas, generando dependencia y en consecuencia menos autonomía.

En la Constitución Política, en las leyes pertinentes y en la literatura fiscal, se hace mención a la autonomía, pero en ninguna parte se expresa que hace más o menos autónomo a un ente territorial: que los recursos propios cubran más del cincuenta por ciento de los ingresos totales, y/o que tenga más del cincuenta por ciento de autonomía en la decisión sobre el gasto que realiza por periodo fiscal. En contraposición, tampoco se define que hace más o menos dependiente en términos fiscales a un ente territorial.

6.4.2 La composición de los ingresos y gastos territoriales como indicadores de autonomía o dependencia fiscal. Esto es, de los ingresos y gastos de los Municipios (1098) y de los Departamentos (32). La fuerte concentración del ingreso tributario es un reflejo de las disparidades de desarrollo económico y social de las localidades y las regiones colombianas. Veinte grandes ciudades concentran a su vez la mayor parte de la población y de la actividad económica; por eso, su nivel de recaudo es más elevado que el de los municipios de categorías tres a seis. El cuadro 3 muestra la concentración de los ingresos corrientes y tributarios en los municipio mayores de 500.000 habitantes en el año 2002 con tendencia al aumento con en transcurso de los años.

Cuadro 3. Distribución de los ingresos corrientes y tributarios por categorías de municipios, 2002

Fuente: Alberto Maldonado, presentación en seminario, Santiago de Chile, 2005.

Los principales ingresos tributarios de los Departamentos se muestran en la figura 2. Los impuestos que generan los mayores ingresos son el impuesto a los licores y el impuesto a la cerveza.

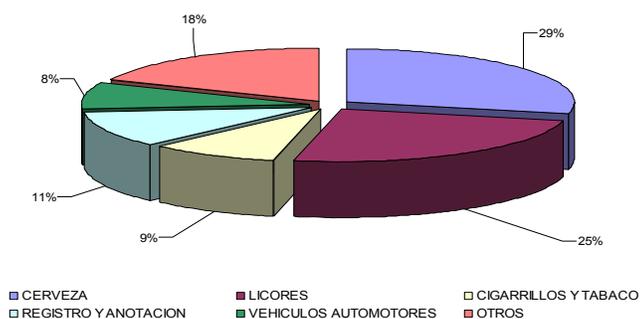


Figura 2. Ingresos tributarios de los Departamentos. Fuente, DNP, 2006.

La participación de los ingresos tributarios de los municipios se muestra en la figura 3. El impuesto de industria y comercio impuesto es el principal impuesto que le proporciona recursos propios a los municipios, seguido del impuesto predial y

complementarios en las ciudades más grandes del país.

En la figura 4 se observa la evolución de los impuestos tributarios municipales y departamentales entre los años 1998 y 2004, lo cual ratifica lo expuesto en las figuras 1 y 2, las finanzas territoriales descansan básicamente en cuatro impuestos: industria y predial para los Municipios, cerveza y licores para los Departamentos.

Figura 4. Evolución de los impuestos territoriales. Fuente: cálculos de Carolina Zuluaga Prada, Minhacienda 2004.

En relación con la evolución del gasto territorial (Departamentos y Municipios), los gastos de funcionamiento representan el 80% del total del gasto, los gastos de capital el 17%, los gastos en intereses el 2% y las transferencias el 1% (figura 5).

Figura 5. Evolución del gasto territorial. Fuente: cálculos de Carolina Zuluaga Prada, Minhacienda 2004.

La figura 6 refleja la situación de dependencia de los entes territoriales de las transferencias del gobierno central, el cincuenta por ciento de sus ingresos son por concepto de transferencias.

Entre más pequeño el municipio tiene mayor el nivel de importancia de las transferencias. La autonomía de los entes territoriales se encuentra limitada, puesto que el gobierno central decide, en última instancia, el reparto global de responsabilidades relacionadas con el suministro de servicios en los distintos niveles de gobierno. Por su parte, los gobiernos departamentales y municipales cumplen el papel de administrar las políticas del gobierno central.

Figura 6. Evolución de los ingresos territoriales. Fuente: cálculos de Carolina Zuluaga Prada, Minhacienda 2004

La composición de los ingresos de los municipios y departamentos de Colombia para la vigencia del año 2006 se muestran en la figura 7, donde se puede observar que la principal fuente de financiación (ingresos) descansa en los recursos del SGP y otras transferencias para los departamentos (52%) y para los municipios (44%). Las otras fuentes de ingresos son los ingresos tributarios para los municipios (30%) y para los departamentos (27%).

Figura 7. Composición de los ingresos territoriales, 2006. Fuente: DNP y otros, 2006

En los cuadros 4 y 5 se presenta la composición de ingresos por categoría de municipios y departamentos de conformidad con las categorías definidas en la Ley 617 de 2000, donde los municipios y departamentos se clasifican de acuerdo con el

tamaño de su población y a la magnitud de los ingresos corrientes de libre destinación.

En el cuadro 4 se evidencia que los ingresos propios representan un bajo porcentaje dentro de los ingresos totales para los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta. Para el caso de la categoría sexta, por ejemplo, los recursos del SGP, las regalías y otras transferencias suman un porcentaje del 80%, y los ingresos propios el 20%.

Cuadro 4. Ingresos Municipales 2006. Discriminación por categorías.

Fuente: DNP, 2006

En relación con los ingresos de los departamentos (cuadro 5), la categoría cuarta presenta una baja participación de recursos propios (8.8%) –ingresos tributarios (7.5%) y no tributarios (1.3%)-. Las demás categorías muestran un mejor desempeño de los ingresos tributarios, aunque persiste un alto nivel de dependencia en las transferencias.

Cuadro 5. Ingresos Departamentales 2006. Discriminación por categorías.

Fuente: DNP, 2006

Diferentes estudios y análisis de la descentralización fiscal en Colombia (2006) muestran como resultado la concentración fiscal en unos cuantos municipios y departamentos. En los cuadros 6 y 7 se evidencia una fuerte concentración del recaudo tributario en el año 2006. Como se puede observar en el cuadro 6, la ciudad de Bogotá y otras 40 ciudades mas, se concentra el 82% del recaudo tributario del país; a su vez, en tan sólo tres ciudades de Colombia se concentra el 55.39 del total del recaudo tributario de los 1.098 municipios: Bogotá (38.27%), Medellín (9.85%) y Cali (7.27%).

Cuadro 6. Concentración del recaudo tributario municipal, año 2006

Ciudad	\$ miles millones	%	Ciudad	\$ miles millones	%
Bogotá	1718.4	38.27	Montería	20.3	0.45
Medellín	442.3	9.85	Valledupar	20.2	0.45
Cali	326.5	7.27	Tunja	19.3	0.43
Barranquilla	145.4	3.24	Armenia	18.5	0.41
Cartagena	129.0	2.87	Soacha	18.0	0.40
Barrancabermeja	62.2	1.39	Floridablanca	17.2	0.38
Pereira	55.1	1.23	Santa Marta	16.7	0.37
Bucaramanga	49.4	1.10	Chia	16.6	0.37
Ibagué	48.4	1.08	Popayán	14.7	0.33
Palmira	46.4	1.03	Sabaneta	14.2	0.32
Manizales	45.6	1.02	San Andres	13.6	0.30
Yumbo	44.4	0.99	Mosquera	13.3	0.30
Envigado	42.0	0.94	Tuluá	12.7	0.28
Itagüí	40.9	0.91	Buga	12.7	0.28
Villavicencio	33.2	0.74	Dos Quebrados	12.5	0.28
Cúcuta	30.2	0.67	Soledad	11.6	0.26
Pasto	30.2	0.67	Tocancipá	11.2	0.25
Neiva	27.6	0.61	Facatativá	10.9	0.24
Bello	26.9	0.60	Yopal	10.8	0.24
Buenaventura	24.4	0.54	Resto	814.2	18.13
Rionegro	22.7	0.50	Total	4490.6	100.00

Fuente: DNP, 2006

A su vez, el cuadro 7 muestra que en tres Departamentos de un total de 32, se concentra la mitad del recaudo tributario (50.6%): Antioquia (24.1%), Cundinamarca (15.7) y Valle (10.8).

Cuadro 7. Concentración del recaudo tributario departamental, 2006

DEPARTAMENTO	TOTAL MILLONES	PARTICIPACION	ACUMULADO (%)
ANTIOQUIA	831.561	24,1	24
CUNDINAMARCA	541.855	15,7	40
VALLE	374.112	10,8	51
SANTANDER	200.644	5,8	56
ATLANTICO	183.935	5,3	62
BOYACA	136.578	4,0	66

BOLIVAR	124.889	3,6	69
META	95.032	2,8	72
TOLIMA	93.033	2,7	75
CORDOBA	86.993	2,5	77
NARIÑO	81.929	2,4	80
CALDAS	77.173	2,2	82
HUILA	69.759	2,0	84
N. DE SANTANDER	66.015	1,9	86
MAGDALENA	64.004	1,9	88
RISARALDA	62.234	1,8	89
RESTO DEPARTAMENTOS	365.836	10,6	100
TOTAL RECAUDO	3.455.582	100	100

La composición de los gastos de los municipios y departamentos de Colombia para la vigencia del año 2006 se muestran en la figura 8. Se puede observar que el principal rubro de gastos que ejecutan los municipios (52%) y departamentos (51%) descansa en los recursos provenientes del SGP; otro rubro de importancia dentro del gasto lo constituye el formación bruta de capital fijo o inversión en infraestructura (34% en los departamentos y 29% en los municipios); y en menor escala figuran las transferencias de funcionamiento, 9% para los departamentos y 6% para los municipios. Los servicios personales representan el 3% para los departamentos y el 8% para los municipios.

Figura 8. Composición de los gastos territoriales, 2006. Fuente: DNP y otros, 2006

En los cuadros 8 y 9 se pueden observar los gastos con un mayor nivel de detalle por categorías de municipios y departamentos. La participación porcentual de ejecución para cada una de las categorías de municipios es muy parecida a los porcentajes generales que muestra la figura 8. Diferencias porcentuales significativas se presentan para los municipios en el rubro de transferencias para funcionamiento, pues, mientras para la categoría especial el rubro representa un porcentaje del 9.2%, para la categoría sexta tan solo representa el 1.4%.

Cuadro 8. Gastos de los Municipios, 2006

Fuente: DNP, 2006

Según los datos del cuadro 9, para el caso de los Departamentos ocurre una situación similar al comportamiento de los municipios, aunque se presentan algunas diferencias marcadas en el rubro correspondiente a resto de inversiones, puesto que la categoría 3 ejecuta un porcentaje más alto que las demás categorías (65.6%).

Cuadro 9. Gastos de los Departamentos, 2006

Fuente: DNP, 2006

Este nivel de concentración de ingresos tributarios en las ciudades más grandes y en las tres regiones más ricas, ha sido una constante en la historia de Colombia, y ha afectado las decisiones públicas en materia de asignación de recursos y la capacidad de los gobiernos territoriales para dar respuesta a las demandas por servicios sociales que demanda la población.

El sistema de descentralización fiscal colombiano se encuentra más cerca del modelo centralizado. Los gobiernos municipales y departamentales no cuentan con autonomía para establecer impuestos ni para distribuir sus gastos. El establecimiento de bases gravables y rangos de tarifas ha correspondido exclusivamente al Congreso por iniciativa del gobierno central. Los impuestos cedidos han estado condicionados a que los recursos deban destinarse a rubros de gasto determinados por Ley. Por tanto, una gran parte del gasto local no resulta de decisiones autónomas porque se financia con recursos de transferencias del gobierno central y con destinación específica.

El sistema de descentralización fiscal vigente en Colombia perpetúa la dependencia de los gobiernos territoriales en los recursos del gobierno nacional, por cuanto, las transferencias nacionales tienen destinación específica, el sistema no está orientado a que los territorios tengan un mayor nivel de recursos propios, y porque incluso algunas de estos recursos, también tienen destinación específica. Además, porque la nación recauda los impuestos con menores costos de recaudación y de mayor volumen de ingresos.

La dependencia fiscal de la mayoría de municipios y departamentos les resta autonomía y capacidad de tomar decisiones. A este hecho se adiciona la baja autonomía otorgada por el gobierno central a los entes territoriales. Valga decir que, en realidad, el modelo colombiano de Estado Unitario descentralizado no se ha materializado y los entes territoriales continúan con una gran dependencia fiscal y cada vez con menor autonomía.

El modelo dominante en las finanzas públicas y economía pública es el modelo normativo y positivo. Como casi todos los modelos, trata de ajustar la realidad al modelo y no al contrario; si la realidad no se ajusta al modelo, la realidad debe cambiar. En este sentido, al parecer, el principal objetivo de la descentralización fiscal fue mejorar la eficiencia del gasto público nacional al delegar su ejecución en los gobiernos territoriales. Por esta vía, el proceso de reformas a la descentralización fiscal le ha venido imprimiendo un alto grado de inflexibilidad al manejo presupuestal del gobierno central, y esto no se ha traducido en una mayor autonomía fiscal de los gobiernos territoriales.

Las decisiones finales en materia de bienes públicos y de asuntos públicos relacionados con el gasto, los impuestos, la distribución de la renta, el problema de justicia e igualdad y la pobreza son asuntos que debe solucionar la sociedad en su conjunto. El mecanismo político de decisión por mayoría presenta grandes falencias: finalmente quienes tienen el poder de decisión es una minoría representativa que accede al poder a través del poder de la riqueza con el claro objetivo de defender sus intereses.

En general, se puede concluir que el sistema de descentralización fiscal vigente perpetúa la dependencia de los gobiernos territoriales en los recursos del gobierno

nacional. Las transferencias nacionales tienen destinación específica, el sistema no está orientado a que los territorios tengan un mayor nivel de recursos propios y, además, algunos de estos recursos también tienen destinación específica.

7 ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

ACTIVIDAD PARA RESOLVER EN GRUPO: Supongamos que un municipio X convoca a su comunidad a debatir y a proponer soluciones sobre diferentes programas de gasto público y su financiación a través de impuestos. En la convocatoria participan el Alcalde, los Concejales y los líderes comunitarios.

El Tutor deberá entregar a los estudiantes el presupuesto real de un municipio y/o el proyecto de presupuesto para la siguiente vigencia fiscal. Un estudiante debe desempeñar el papel de Alcalde del municipio, otros estudiantes el papel de concejales y otros el papel de líderes de la comunidad. La restricción fundamental está relacionada precisamente con los recursos para financiar las necesidades de inversión en infraestructura y en programas sociales del municipio, y el debate está orientado a la búsqueda de posibles soluciones a ese problema.

ACTIVIDAD DE REFLEXIÓN:

Con base en el cuadro 4 (A. Ingresos Corrientes) el estudiante estará en capacidad de precisar que impuestos de los ingresos tributarios (A.1) son del orden nacional y cuales corresponden a los entes departamentales y municipales. Además, también deberá establecer que impuestos o gastos corresponde al rubro de otros, tanto en su Departamento como en su Municipio y a nivel general. Y responder a la pregunta: ¿Cómo se financia un déficit fiscal?, y que organismos o instituciones proveen los recursos de deuda pública?

Cuadro 4. FUENTES DE RECURSOS DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO	
A. INGRESOS CORRIENTES	B. GASTOS CORRIENTES
A.1 Tributarios	B.1. Funcionamiento
Renta y complementarios	Remuneración del trabajo
Aduanas y recargos	Compra de bienes y servicios de consumo
Valor agregado (IVA)	Régimen subsidiado de salud
Ad-valoren a la gasolina	Gastos en especie pero no en dinero
Timbre Nacional	Otros
Valorización	B.2 Intereses y comisiones de deuda pública
Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-	Interna
Instituto de Bienestar Familiar	Externa
Escuela Superior de Administración Pública, ESAP	B.3 Gastos por transferencia
Cigarrillos	B.3.1 Nacional
Cervezas	Entidades descentralizadas
Licores	Empresas de bienes y servicios
Predial y complementarios	Empresas públicas financieras

Industria y comercio	B.3.2 Departamental
Timbre, circulación y Tránsito	Entidades descentralizadas
Registro y anotación	Empresas de bienes y servicios
Sobretasa a la gasolina	Empresas públicas financieras
Sobretasa metropolitana	B.3.3 Municipal
Impuesto de teléfonos	Entidades descentralizadas
Otros	Empresas de bienes y servicios
A.2 No tributarios	Empresas públicas financieras
Contribución y participación en concesiones petroleras	Otros
Contribuciones para la descentralización	DÉFICIT O SUPERAVIT DE OPERACIÓN
De fondos diversos	C. Déficit o ahorro corriente
Ingresos de la propiedad	D. Ingresos de capital
Ingresos por servicios y operaciones	Transferencias de capital
Ingresos de la propiedad	Aportes de cofinanciación
Ingresos para la seguridad social	Otros
Otros	E. Gastos de capital
A.3 Ingresos por transferencias	Formación bruta de capital
A.3.1 Nacional	Transferencias de capital
Entidades descentralizadas	Aportes de cofinanciación
Empresas de bienes y servicios	Otros
Empresas públicas financieras	Ajuste por transferencias de capital
A.3.2 Departamental	F. Préstamo Neto
Entidades descentralizadas	G. Déficit o superavit total
Empresas de bienes y servicios	H. Financiamiento
Empresas públicas financieras	H.1 Interno
A.3.3 Municipal	Desembolsos
Entidades descentralizadas	Amortizaciones
Empresas de bienes y servicios	H.2 Externo
Empresas públicas financieras	Desembolsos
A.3.4 I.V.A.	Amortizaciones
A.3.5 Otros	H.3 Variación de depósitos
Ajuste por transferencias corrientes	Otros

8 ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN

8.1 PREGUNTAS DE RESPUESTA BREVE.

Escribe la palabra o palabras que consideras que faltan en esta afirmación (puntuación: 1 punto c/u):

8.1.1 Según Musgrave, las tres funciones fiscales del Estado son: _____

8.1.2 El proceso de descentralización en Colombia descansa en tres ejes o esferas:

8.1.3 De las múltiples definiciones de las finanzas públicas, un rasgo común

subyace a todas estas, y consiste en delimitar sus actividades a los componentes de:

8.1.4 Las dos características fundamentales y mutuamente independientes en la definición de los bienes públicos puros son: _____

8.1.5 Las transferencias de recursos del gobierno nacional a los gobiernos territoriales (regional y local) están motivadas por lo general en consideraciones de _____

8.1.6 Los fallos del mercado son: _____

PREGUNTA DE ELECCIÓN MÚLTIPLE

El proceso de descentralización fiscal se inició en Colombia en el año:

1. 1968; 2. 1972; 3. 1978; 4. 1983; 5. 1991.

8.2.2 El sistema general de participación (SGP), vigente en Colombia se estableció en el año:

1. 1983; 2. 1986; 3. 1991; 4. 1994; 5. 2001.

PREGUNTAS ABIERTAS

¿Cuáles son las diferencias o similitudes entre Federalismo Fiscal y Descentralización Fiscal?

¿Qué tensiones se pueden presentar entre la eficiencia y la equidad?

¿Qué tensiones se pueden presentar entre el principio de beneficio y el principio de capacidad de pago?

¿Para qué las reformas a la Constitución Política en relación con las transferencias de recursos del Gobierno central a los entes territoriales en Colombia?

¿Qué nivel de autonomía fiscal tienen los entes territoriales en Colombia?

¿Es posible alcanzar la autonomía de los gobiernos territoriales en Colombia?

RESPUESTAS:

8.1.1 Asignación, redistribución y estabilización

8.1.2 Política, fiscal y administrativa

8.1.3 Ingresos (tributación), gasto y deuda pública

8.1.4 No exclusión y no rivalidad o indivisibilidad.

8.1.5 Eficiencia y equidad

8.1.6 Bienes públicos, externalidades, mercados monopólicos, información imperfecta, mercados incompletos.

8.2.1 Ley 14 de 1983.

8.2.2 Ley 715 de 2001

Respuestas a las preguntas abiertas: el lector interesado puede escribir las respuestas y remitirlas al autor de la unidad para sus comentarios y apoyo.

9 SÍNTESIS O RESUMEN

Una de las contribuciones de Musgrave (1959) consistió en dividir las funciones del Estado en tres clases: estabilización macroeconómica, redistribución y asignación de recursos. La primera función es, de manera precisa, responsabilidad del nivel nacional que cuenta con los instrumentos de política monetaria y fiscal. La segunda, objeto de controversia, de manera tradicional se ha considerado responsabilidad del nivel nacional, pero se ha abierto la posibilidad de que sea desempeñada por los gobiernos subnacionales. Finalmente, la función de asignación, que comprende la provisión de bienes y servicios públicos, otorga una distribución entre niveles de gobierno en atención a la naturaleza de dichos bienes, pues los beneficios de algunos bienes sólo alcanzan una población local mientras que otros bienes benefician a una región o al conjunto del país.

El federalismo fiscal es una perspectiva económica enmarcada dentro del campo de las finanzas públicas. Es un modelo derivado del trabajo del profesor Musgrave y desarrollado con mayor profundidad por otros científicos sociales (Oates 1977, 13). La descentralización fiscal, que obedece al modelo de Estado unitario descentralizado comparte en buena parte la misma literatura y principios.

La descentralización fiscal consiste en el desplazamiento de competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional, acompañadas de transferencias de recursos. Los procesos de descentralización, no son únicos o uniformes, obedecen a diversas razones de tipo social, político y económico, que decide cada país de acuerdo con la conveniencia y las posibilidades de transferir ciertas facultades a los gobiernos subnacionales; es decir, en últimas obedece a una decisión de tipo político.

Las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos territoriales se constituyen en la principal fuente de recursos (regional y local), y están motivadas por lo general en consideraciones de eficiencia y equidad. La eficiencia se explica tanto por la economía de escala en la recaudación de los impuestos que tiene la administración central como por la mejor asignación que presentan los gobiernos territoriales en la asignación de los bienes y servicios públicos (Lozano, 2003); es decir, por el reconocimiento de que los bienes públicos locales pueden generar beneficios más allá de la propia jurisdicción. Y un segundo argumento, se basa en que, podría generarse una “competencia impositiva” entre las distintas jurisdicciones que la llevaría a un bajo y subóptimo nivel de gasto público local, al evitar subir los impuestos o a establecer nuevos impuestos, por la movilidad de personas y capitales dentro de las fronteras de un mismo país. Esta situación generaría en ausencia de transferencias, un nivel subóptimo en la provisión de bienes públicos locales.

En cuanto a la equidad, es común que los recursos de origen central destinados a las distintas jurisdicciones busquen corregir las consecuencias que sobre la oferta local de servicios públicos, generan las disparidades entre regiones en cuanto a la

capacidad fiscal, niveles de ingreso y costos de provisión; pero independiente de esta redistribución lo cierto es que las transferencias afectan la distribución personal del ingreso ya sea a través de la financiación de gastos o de la reducción de impuestos que benefician a individuos o familias de distintos ingresos; de esta forma la acción de las transferencias afectan la distribución del ingreso personal dentro de cada jurisdicción y la correspondiente al país en su conjunto.

La descentralización esta al servicio de metas que tienen sentido social, económico y político, y esta restringida o posibilitada por las particularidades de cada Estado Nacional, de cada región o de cada localidad. Al mismo tiempo, la exploración de estas esferas pondrá en evidencia las tensiones reinantes entre los distintos grupos de objetivos. Las tres esferas o dimensiones más fundamentales de los procesos de descentralización conocidos en América Latina son la administrativa y de gestión, fiscal y política. Estas tres esferas condicionan todo el edificio de la descentralización, su mayor o menor grado de solidez, su estructura y su funcionamiento interno.

El proceso de descentralización en Colombia, por ejemplo, desde la esfera administrativa, organizacional y de gestión, para garantizar los objetivos económicos y fiscales, a partir de la Ley 617 de 2000, ha entrado en un proceso denominado “modernización administrativa y de gestión” o de “reestructuración de las entidades territoriales”, orientado a la transformación de estos entes territoriales y de los órganos de la administración central, con base en innovaciones gerenciales y administrativas dentro de los sectores público y privado pero con orientación desde lo privado (CLAD).

En general, se puede concluir que el sistema de descentralización fiscal vigente perpetúa la dependencia de los gobiernos territoriales en los recursos del gobierno nacional. Las transferencias nacionales tienen destinación específica, el sistema no está orientado a que los territorios tengan un mayor nivel de recursos propios y, además, algunos de estos recursos también tienen destinación específica.

La autonomía se encuentra limitada, puesto que el gobierno central decide, en última instancia, el reparto global de responsabilidades relacionadas con el suministro de servicios en los distintos niveles de gobierno. Por su parte, los gobiernos departamentales y municipales cumplen el papel de administrar las políticas del gobierno central

La financiación de los bienes y servicios públicos de los entes territoriales ponen en evidencia las tensiones que se desprenden de las relaciones entre la eficiencia y la equidad, y entre los principios de capacidad de pago y de beneficio, y por lo tanto, se relaciona de manera directa con los intereses económicos, políticos y sociales.

La provisión eficiente de bienes y servicios públicos financieramente parte de la aplicación del “principio de beneficio”. En este principio se supone que los

consumidores financian el costo de producción y provisión de los bienes públicos por medio de pagos (precios-impuestos o tarifas), los cuales a su vez corresponden con el beneficio recibido (Musgrave 1984).

Sin embargo, la incorporación de consideraciones de justicia distributiva (equidad) llevó a la sustitución del “principio de beneficio” por el “principio de capacidad de pago”. Este principio se utiliza para alcanzar un nivel socialmente deseado de distribución de la renta e implica la posibilidad de subvención; es decir, los consumidores financian (pagan) el costo de producción y provisión de los bienes públicos en proporción a sus ingresos.

En los modelos de descentralización fiscal, por lo general, las funciones correspondientes a los gastos (en bienes y servicios) no van acompañadas por un grado de descentralización equivalente en los ingresos (impuestos) necesarios para subvencionar estos gastos. En primer lugar, el gobierno central, se aduce, presenta mayor eficiencia de recaudación y por tanto, de acuerdo a sus atribuciones normalmente es “superavitario”, mientras que los gobiernos locales son “deficitarios”. Luego, este modelo obedece a una centralización de la recaudación y a una descentralización de los gastos, constituyéndose en la razón principal para la existencia de transferencias intergubernamentales.

En segundo lugar, la existencia de transferencias intergubernamentales, está vinculada con diferencias en la base tributaria (ingreso o capacidad fiscal) de cada jurisdicción. Una región “rica” podría proveer más bienes y servicios públicos locales o una igual cantidad de bienes públicos locales con una menor presión tributaria, que una comunidad “pobre”. Esta diferencia presenta gran importancia en términos de “equidad horizontal” regional, pues, llevaría a diseñar un esquema de transferencias intergubernamentales para posibilitar a la comunidad “pobre” a consumir igual cantidad de bienes y servicios públicos locales que la comunidad “rica” y un menor nivel de tributación.

En tercer lugar, la justificación para la existencia de transferencias son las que normalmente vienen asociadas con las divergencias y diferencias en los indicadores de pobreza estructural regional (Necesidades Básicas Insatisfechas e Indices de Desarrollo Humano, Sisben, etc.).

Finalmente, la descentralización también tiene connotaciones de equidad, de eficiencia y de política. De eficiencia, porque se argumenta que la asignación eficiente de bienes y servicios locales, sólo se logra mediante la existencia de gobiernos locales descentralizados; de equidad, por cuanto los gobiernos locales pueden -por su cercanía con la población- favorecer la provisión mínima necesaria de bienes públicos; y de política, porque se asocia con el fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana. En últimas, la descentralización fiscal, el grado de autonomía y/o dependencia fiscal es un problema de decisión social que se resuelve en la esfera política.

10 BIBLIOGRAFÍA

- BIRD, Richard. Misión de finanzas intergubernamentales, informe final de la misión. Bogotá: DNP, julio 6 de 1981. P. 123-124.
- COLOMBIA., CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Reasignación de la carga tributaria en Colombia: propuestas y alternativas. Bogotá: CGR, 2002.
- DNP. Evaluación de la descentralización en Colombia: balance de una década, Tomo I. DNP: Bogotá, 2002. P. 16.
- DNP (2006). Desempeño fiscal de los departamentos y municipios del año, 2006.
- FINOT, Ivan. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. ILPES/CEPAL, Serie Gestión Pública No. 12, Santiago de Chile, mayo de 2002.
- FORERO PINEDA, Clemente et al (1997). Descentralización y participación ciudadana. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo, Universidad Nacional de Colombia.
- MALDONADO, Alberto (2005). El sistema municipal y la superación de la pobreza y la precariedad urbana en Colombia. Santiago de Chile, 2005.
- MUSGRAVE, R. A. (1959). Teoría de la Hacienda Pública. Edición Castellana de editorial Aguilar (1969).
- MUSGRAVE, R. A. (1969). COMISIÓN DE REFORMA TRIBUTARIA: INFORME MUSGRAVE. Bases para una reforma tributaria en Colombia. Bogotá: Banco Popular, mayo de 1969.
- MUSGRAVE, R. A., y MUSGRAVE, P. B. (1992). Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Edit. McGraw-Hill.
- MUSGRAVE, R., y PEACOCK, A. (1958). Classics in the Theory of Public Finance. Edit. St. Martin Press, New York.
- MUSGRAVE Richard (1969). Provision for Social Goods. En: Margolis J. and Guitton H. (eds.). Public Economics, McMillan.
- OATES, Wallace. Federalismo fiscal. Madrid: Colección "Nuevo Urbanismo", Instituto de Estudios de administración Local, 1977.
- SAMUELSON, Paul (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. Review Economics and Statistics, vol. 36, noviembre. Versión en Español en: Revista de Hacienda Pública Española, No. 5, 1970.
- ROJAS HURTADO, Fernando. La descentralización fiscal en América Latina. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 3 (Ene. 1995). Caracas.
- SAMUELSON, Paul (1955). Diagramatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. Review Economics and statistics, vol. 37, noviembre. Versión en Español en: Revista Hacienda Pública Española, No. 5, 1970.
- SAMUELSON, Paul (1958). Aspectos de las teorías de los gastos públicos. Versión en Español en: Revista de Hacienda Pública Española, No. 5, 1970.
- SAMUELSON, Paul (1969 –Biarritz 1966-). La Teoría del Gasto Público y la Tributación. En: Public Economic, Margolis y Guitton Editores. Versión en Español, en: Revista de Hacienda Pública Española, No. 5, 1970.
- TIEBOUT, Charles. A pure theory of local expenditures. Journal of Political Economy, vol. LXIV, núm. 5, octubre 1956.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (2000). Desarrollo económico local y

descentralización: aproximación aun marco conceptual. En: proyecto CEPAL/GTZ de desarrollo económico local y descentralización, Santiago de Chile, 4 de febrero de 2000. P. 5.

WISNER DURAN, Eduardo (1992). Informe final de la misión para la descentralización: Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Marzo 3 de 1992. p. 78.

WIESNER DURAN, Eduardo (2004). El origen político del déficit fiscal en Colombia: El contexto institucional 20 años después. Instituto Colombiano De Derecho Tributario: XXVIII, Jornada Cartagena, Febrero 18-20, 2004. Documento 251, Abril 2 de 2004, serie ARCHIVOS DE ECONOMIA, DNP.

ZULUAGA PRADA, Carolina (2004). Sostenibilidad de las finanzas públicas Territoriales. Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

UNIDAD 5. LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

Aparte de observar la importancia, naturaleza y comportamiento de las finanzas públicas en las unidades anteriores, al mismo tiempo éstas se relacionan con la eficiencia del sistema económico, la redistribución de la renta y la estabilidad de algunas variables macroeconómicas, como el nivel de empleo, la estabilidad de los precios (inflación) el sector externo de la economía (balanza de pagos) y el crecimiento económico de largo plazo. Por ende, las finanzas públicas tienen consecuencias económicas y sociales a través de las funciones que habitualmente se le atribuyen, es decir, de asignación, de distribución y estabilización macroeconómica.

Esta unidad se dedica a analizar la función de estabilización macroeconómica de las finanzas públicas, en el marco del modelo *IS-LM* para el corto plazo y para el caso de una economía cerrada. No se abordan dos temas de vital importancia como lo son el mediano plazo y una economía abierta. En el primero de los casos, habría que introducir los precios y los salarios en un modelo de oferta y demanda agregada y en el segundo se tendría que examinar el modelo Mündel-Fleming, o modelo *IS-LM* para una economía abierta. Estos temas rebasan los alcances de la presente unidad, tanto por extensión y por los elementos macroeconómicos que deben manejar los estudiantes como prerrequisito. Por tanto, aquí se intenta hacer una aproximación detallada básica al tema de la política económica y su relación con los objetivos de estabilización macro.

2 OBJETIVOS

2.1. General

Presentar a los estudiantes la relación que existe entre finanzas públicas, la política económica y la estabilización macroeconómica, en un escenario de déficit fiscal estructural.

2.2. Específicos

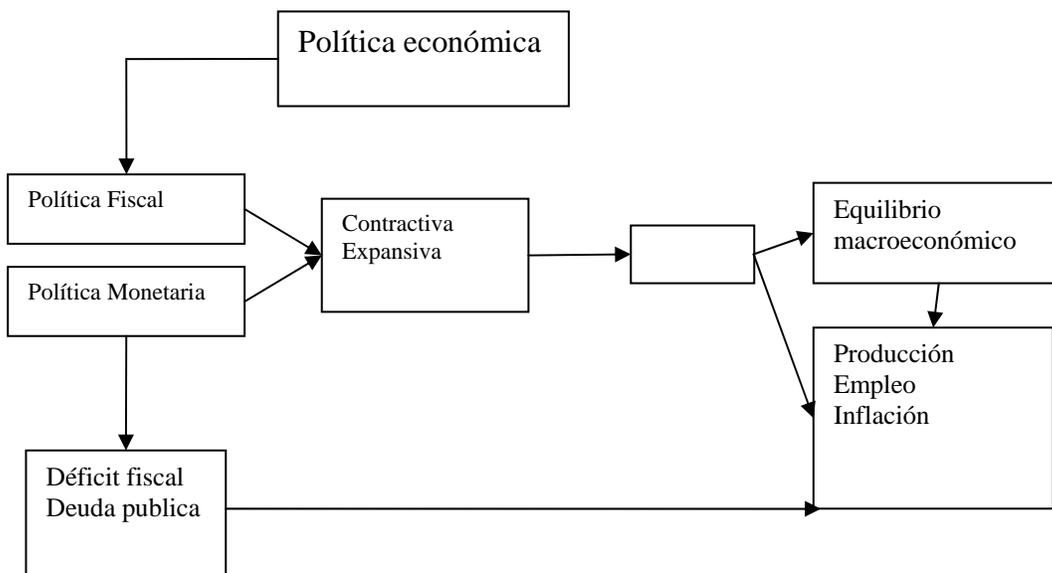
- Abordar la naturaleza de la política fiscal y su incidencia en las variables macroeconómicas, como la producción, el tipo de interés y el empleo
- Mostrar la naturaleza de la política monetaria y su relación con los tipos de interés, la producción y el empleo.

- Estudiar la relación que existe entre la política económica, el déficit fiscal y la deuda pública

3. IDEAS CLAVE

Déficit fiscal
 Macroeconomía
 Política económica
 Política fiscal expansiva y contractiva
 Política monetaria expansiva y contractiva
 Deuda pública
 Estabilización
 Finanzas públicas
 Modelo IS-LM
 Inflación
 Nivel de empleo
 Gasto público
 Impuesto de suma fija
 Impuesto a la renta
 Multiplicador del gasto

5.4. MAPA CONCEPTUAL



6. DESARROLLO DE CONTENIDOS: LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN

El inicio de este análisis se sustenta en un marco keynesiano básico de corto plazo, representado por el modelo *IS-LM*, conocido también como el modelo de Hicks-Hansen. El objetivo es presentar al estudiante la forma en que opera la política económica de una manera simplificada.

La política económica es un instrumento del que dispone el gobierno para llevar a cabo la estabilización y/o ajuste macroeconómico. La intervención del gobierno puede darse a través de políticas de intervención tradicionales u ortodoxas o políticas de intervención no tradicional, o heterodoxas. La toma de decisiones (de política económica) tiene efectos sobre los niveles de actividad (producción), el tipo de interés, el empleo y los precios. Dicho de otra manera, las medidas de política económica tendrán efectos sobre la demanda agregada, lo cual afecta el mercado de trabajo (pleno empleo). Para incidir sobre la curva de demanda agregada el gobierno tiene dos componentes de la política económica, la política fiscal, es decir, los impuestos y el gasto público para contraer o expandir la demanda agregada y por otro lado, la política monetaria, la que consiste en variar (aumentar o disminuir) la cantidad de dinero existente en la economía.

En sí, la política económica está dirigida a evitar las fluctuaciones severas tanto del nivel de producción, los precios, como de las tasas de empleo. No sobra decir que la formulación de la política económica tiene tres componentes:

- La determinación de los objetivos
- La elección de los instrumentos que le permitan lograr los objetivos propuestos.
- Promover la eficiencia distributiva, en el sentido de coadyuvar en el mejoramiento en la distribución de la renta

De otra parte, se cree que los objetivos de la política económica son conseguir la estabilidad macroeconómica y la promover el desarrollo económico. La estabilidad persigue principalmente alcanzar el pleno empleo, promover la estabilidad del nivel de precios y el equilibrio en la balanza de pagos de un país, mientras que el objetivo del desarrollo es más complejo y por tanto no depende exclusivamente de la política económica.

Entre los instrumentos con que se cuenta para cumplir los objetivos anteriores están la política fiscal y la política monetaria. En las secciones siguientes se explica cada una de ellas en el marco del modelo *IS-LM*. En la parte final se analiza la política económica en un marco de desbalance (déficit) fiscal. La unidad concluye con algunas actividades que deben desarrollar los estudiantes.

6.1 LA RELACIÓN IS Y EL MERCADO DE BIENES Y SERVICIOS

Lo que ocurre en el mercado de bienes se representa por la ecuación de la renta nacional, en la que:

Donde:

Y : Es la renta nacional o el producto Interno Bruto, PIB

C : Es el consumo de los hogares o consumo privado

I : Es la inversión privada de las empresas que producen los bienes y servicios

G : Es el gasto del gobierno o gasto público en la compra de bienes y servicios.

La suma de C , I y G conforman la demanda agregada. De manera que cualquier factor que afecte a uno o varios de sus componentes, afecta toda la suma y por tanto a la renta nacional o PIB. Por ejemplo, si aumenta el gasto público, como es un componente de la demanda agregada, ésta aumenta y también lo hace la renta o PIB, es decir, Y . Lo mismo puede decirse de C e I .

Para ser más específicos, puede tomarse una función lineal de consumo de la forma

Esta función pertenece a la ecuación de una línea recta, donde T es el intercepto con el eje de las Y o punto de corte con ese eje. Económicamente se define como la cantidad de bienes y servicios que se consumen cuando la renta es 0. El supuesto no parece muy descabellado ya que cuando las familias no tienen renta porque, por ejemplo, si pierden su empleo, aun así tienen que consumir bienes y servicios; de acuerdo con eso, las familias gastan sus ahorros, piden dinero prestado o recurren a la caridad de sus familiares o de las personas altruistas.

MPC se denomina la propensión marginal a consumir y significa que si una persona gana una unidad más de renta dedica a consumir una parte de esa unidad. (Si habitualmente alguien gana \$100 y por alguna circunstancia ahora ganara \$101, dedicará a consumir cerca de 70 centavos y la propensión marginal a consumir sería 0.7). $(Y-T)$ es la renta disponible, es decir, la renta que queda a la economía para gastar en la compra de bienes y servicios (incluidos los de inversión) después de pagar los impuestos. Gráficamente:

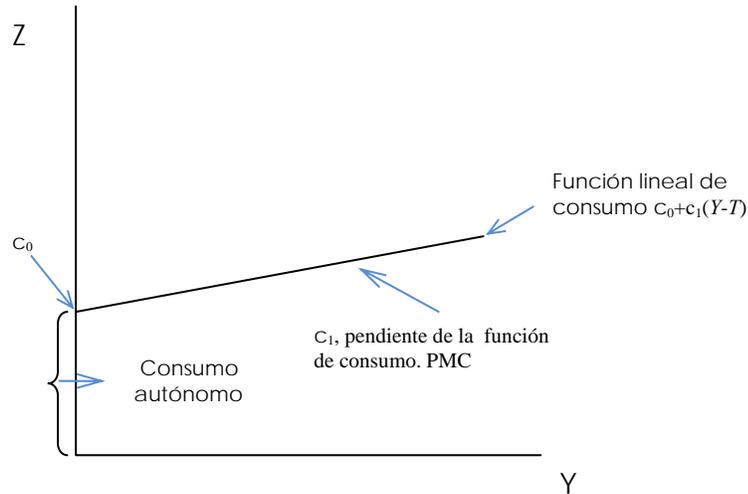


Gráfico 1. La función lineal de consumo. c_0 es el consumo cuando la renta es 0; c_1 es la pendiente de la función de consumo o propensión marginal a consumir PMC. La función está dada por la expresión $c_0+c_1(Y-T)$.

Retomado la expresión para la renta:

En la que se ha introducido la función de consumo y se ha sumado la función de inversión. Esta última dice que los planes de inversión de los empresarios o productores de bienes y servicios dependen negativamente del tipo de interés. Cuando el tipo de interés es alto, los empresarios no realizan muchas inversiones porque disminuyen los beneficios, mientras que si el tipo de interés es bajo, la inversión tiene a aumentarse. La expresión (1.3) dice que la producción de un país, es decir, el PIB o la renta, es igual a la demanda agregada. En equilibrio la renta es igual a la demanda agregada:

Donde Z es la demanda agregada. Realizando el producto que está en (1.3) se tiene:

Pasando a la izquierda los términos que tienen Y se obtiene

Factorizando a la izquierda

Que puede escribirse como

Donde Y es la renta, z es el multiplicador del consumo y Z es

el gasto autónomo, es decir, el nivel de gasto que no depende de la renta. Esta expresión (1.6) se llama la *relación IS* que muestra la condición de equilibrio en el mercado de bienes. Como siempre, la renta es igual a la demanda agregada pero el multiplicador del consumo amerita un comentario adicional. z es la propensión marginal a consumir, de manera que si la renta habitual se incrementa en un billón de pesos, con una PMC igual a 0.7 la renta aumentaría en 3.3 billones de pesos. Esa es razón por la que se llama el multiplicador (keynesiano) porque al aumentarse el consumo, la renta aumenta más que proporcionalmente. Por lo menos tres veces más, según el ejemplo.

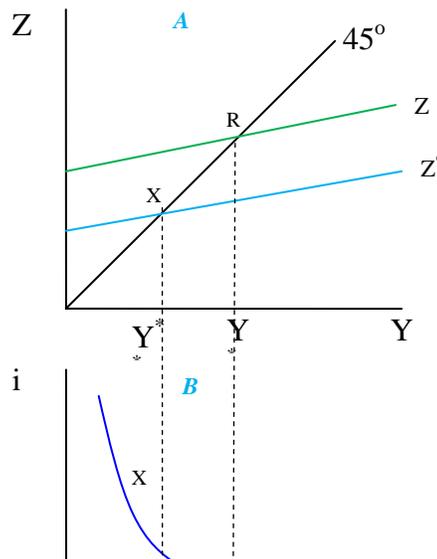


Gráfico 2. La curva *IS*. En el panel A del gráfico se presenta el equilibrio para el mercado de bienes, donde $Y^* = Z$, dado un tipo de interés. Si subiera el tipo de interés, disminuiría la demanda agregada hasta Z' en el panel A. Proyectando los puntos R y X al panel B se obtiene la curva *IS*, que relaciona negativamente la producción Y con el tipo de interés, i . El punto R del panel B se obtiene de un nivel de producción mayor y un tipo de interés mayor, mientras que en el punto X , el nivel de producción es mayor y el tipo de interés mayor.

La inversión, que son componentes de la demanda agregada y debido a eso aumenta la renta. Graficando la condición de equilibrio para la relación *IS* o condición de equilibrio para el mercado de bienes se obtiene el gráfico 2.

Por supuesto que la condición de equilibrio, para un tipo de interés dado está en $Y^* = Z$, donde la línea de 45° corta a la curva de demanda agregada Z . Si por alguna razón en esta economía aumentara el tipo de interés, la demanda agregada, por vía

de la inversión privada se disminuye y la curva (línea) de demanda agregada se desplazará hacia abajo, hasta (panel A) alcanzándose un nuevo punto de equilibrio pero con una demanda (renta) menor, en Proyectando esa situación al panel B del gráfico, se obtiene la curva *IS*.

6.2 LA POLÍTICA FISCAL EN UN MODELO IS-LM

La política fiscal es el uso que hace el gobierno de las variables fiscales, los impuestos y el gasto público, para alcanzar metas macroeconómicas, para estabilizar la economía. En algunas ocasiones los gobiernos siguen una política fiscal anti-cíclica, es decir, aumentan el gasto público en tiempos de recesión y los disminuyen durante una expansión inusitada del producto, como medio de control de la inflación. Una vez que se ha construido el equilibrio en el mercado de bienes y obtenido la curva *IS*, puede entenderse, de una manera sencilla, la forma en que opera la política fiscal. Será necesario recordar la relación *IS*:

Que, puede expresarse como

Para ver la forma en que se adelanta la política fiscal, primero hay que dejar claro lo que se entiende por política fiscal. En síntesis es una política de ingresos del gobierno, representados por los impuestos, *T*, y una política de gasto, representada por *G*, que puede interpretarse como la compra de bienes y servicios por parte del gobierno central o gasto público. Tanto los impuestos como el gasto son las *variables fiscales* del gobierno, aquellas que pueden variar las autoridades para incidir sobre el nivel de producción y el tipo de interés en el corto plazo. Es por eso, aunque suene reiterativo, que se afirma que el gobierno utiliza las variables fiscales, las que controla directamente para hacer variar, ya sea incrementar, ya sea disminuir la tasa de crecimiento del producto en el corto plazo (y el tipo de interés).

Cuando el gobierno utiliza las variables fiscales o de la *política fiscal* para hacer aumentar el producto, se dice que lleva a cabo una política fiscal *expansiva*, ya que justamente su objetivo es expandir la renta *Y*.

La forma en que se expande el producto con la política fiscal se realiza de la forma siguiente. Como en la demanda agregada se encuentran las variables fiscales, *T* y *G*, *aumentar el gasto público* hace aumentar el producto porque es un sumando de la demanda agregada, al aumentar, aumenta toda la suma y por tanto el producto. Gráficamente:

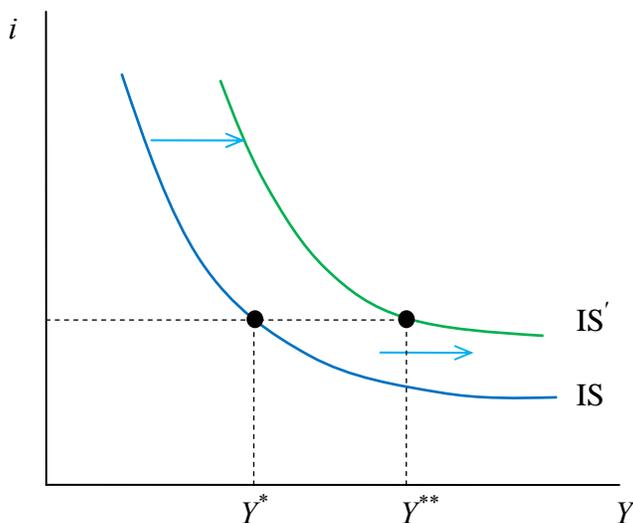


Gráfico 3. Una política fiscal expansiva.

Al aumentarse el gasto público, la curva IS se desplaza hacia la derecha hasta IS' . Cuando se aumenta el gasto público, el gobierno compra más bienes y servicios por lo que aumenta la demanda agregada y el nivel de producción y el empleo (aumenta aun más por la vía del multiplicador keynesiano) La producción se expande, desde Y^* hasta Y^{**} .

Un efecto similar sobre la producción tiene una disminución de impuestos. El término permite abordar esta situación. El consumo, al ser una función de la renta disponible, se afecta cuando varían los impuestos. Como en este caso se trata de analizar la política fiscal expansiva, disminuir los impuestos aumenta la renta disponible, los hogares tienen más dinero para comprar bienes y servicios y aumenta la demanda agregada, por tanto, se ve incrementado el nivel de producción, desplazando la curva IS también hacia la derecha. Los efectos son iguales a los presentados en la figura 3. Una política fiscal expansiva, bien por aumento del gasto público, bien por una disminución de impuestos conllevan a un desplazamiento de la curva IS hacia la derecha, lo que implica un aumento de la producción o una expansión del producto desde Y^* hasta Y^{**} como se presenta en la figura 3. Consecuentemente, una política fiscal expansiva debe tener efectos positivos sobre los niveles de empleo, pues aumentar la producción hace no sólo que se expanda la actividad productiva, también que aumente la demanda de trabajo aunque haya cierta presión al incremento del nivel de precios. La razón de un incremento en los precios es que al aumentar la demanda agregada, se aumenta también la demanda de dinero y ese aumento de liquidez puede llegar a significar un aumento el nivel general de los precios (inflación).

La segunda situación tiene que ver con un crecimiento exorbitado de la demanda, lo que puede generar un aumento generalizado de los precios. En casos como estos se

dice que la economía estará *recalentada*, por lo que habría que optar por políticas fiscales contractivas. La política fiscal contractiva tiende a “contraer” el producto, es decir que la renta no crezca a tasas desproporcionadas. Las medidas para contraer el producto son dos. La disminución del gasto público o un aumento de impuestos.

En el primero de los casos, el gobierno opta por una política fiscal contractiva, para lo que disminuye el gasto público, es decir G . Al reducirse el gasto se reduce la demanda agregada y vía multiplicador, se reduce aun más la actividad productiva; se *contrae* la producción. Al disminuir el gasto público la curva IS se desplaza ahora hacia la izquierda y la producción pasa de Y^* hasta Y^{**} , se ha contraído el nivel de producción. La situación se presenta en el gráfico siguiente:

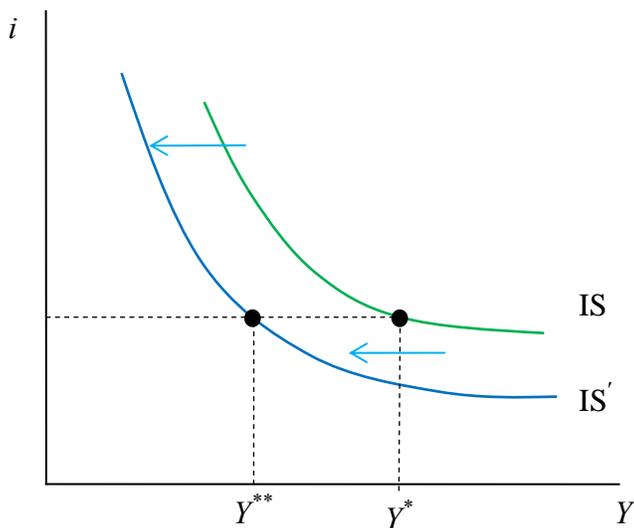


Gráfico 4. Política fiscal contractiva. Una disminución del gasto público o un aumento de impuestos

Un efecto similar ocurre si se aumentan los impuestos. Esto disminuye la renta disponible de las familias y consecuentemente el consumo. Puesto que el consumo es una función de la renta disponible, hace disminuir la demanda agregada y vía multiplicador disminuir aun más a la renta. El efecto es una *contracción* de la producción. En resumen, para adelantar una política fiscal contractiva el gobierno utiliza las variables fiscales para *contraer* la producción. Para ese efecto o disminuye el gasto público o aumenta los impuestos, en cualquier caso, la curva IS se desplaza a la izquierda y la producción se *contrae* desde Y^* hasta Y^{**} .

El gasto público, como se anotó más arriba, permite suministrar bienes y servicios (transferencias)¹² y los grupos a los que van dirigido el gastos constituyen grupos de presión que inciden en el rumbo que toman estos programas. Desde el punto de vista

¹² Las transferencias se utilizan para suministrar servicios.

político es difícil disminuir el gasto, aunque haciéndolo ayudara a estabilizar la economía. Adicionalmente, el proceso presupuestal, por su naturaleza, va en contra de los ajustes rápidos de impuestos y gastos. El ejecutivo propone al Congreso un presupuesto al inicio de cada año, el cual tiene las proyecciones de ingresos y gastos. Por su parte, el Congreso replica con las modificaciones que cree necesarias y hace su propia proyección. Luego se hace una armonización entre estos dos presupuestos. Una vez aprobado, lo que ocurre cuando el presidente lo firma, obtiene el carácter de Ley, como el presupuesto es anual, la política fiscal apenas puede usarse para impartir una dirección a la economía, pero no puede cambiarse mensualmente para “afinarla”. En últimas habría un desfase entre política presupuestaria, proceso político y política fiscal.

6.3 LA POLÍTICA MONETARIA

En esta sección se introduce el mercado de dinero, lo que permite obtener la relación *LM*, es decir, el equilibrio en ese mercado.

6.3.1 La demanda de dinero

La demanda de dinero puede explicarse por el hecho que las personas (o familias) necesitan dinero para comprar los bienes y servicios que desean consumir. Pero comprar bienes y servicios es apenas uno de los motivos por los que las personas desean tener dinero. Se llama el motivo transacciones. La compra y venta de bienes y servicios hace que los interesados demanden dinero justamente para llevar a cabo las transacciones de compra y venta.

Pero las personas también quisieran tener una parte de su demanda de dinero para obtener rendimientos cuando depositan una parte de él en el sistema financiero si el tipo de interés es atractivo, por lo cual reciben un retorno o tipo de interés. Este se denomina el motivo especulación. Por otra parte, es natural que las personas quieran protegerse ante posibles eventualidades o cuando el tipo de interés es tan bajo que no amerita llevar el dinero a los bancos. Es decir, tienen una parte de su dinero en efectivo y se denomina motivo liquidez.

Para exponer de una forma muy simplificada la demanda de dinero, debe estimarse más o menos cuánto dinero demandarán los miembros de una economía en un momento determinado, o en un período determinado. Supóngase que un país como Colombia tiene una renta (PIB) a precios corrientes de \$350 billones de pesos, es decir el PIB a precios del período de referencia. ¿Cuánto dinero demandará esa economía? Pues justamente la cantidad de dinero que permite comprar esa producción, es decir, demandarán justamente \$350 billones de pesos. Se puede expresar formalmente por:

Es decir que la demanda de dinero, es igual a la renta corriente donde el subíndice *PC* se refiere a precios corrientes. La demanda de dinero está en función

del tipo de interés. A mayor tipo de interés menor demanda de dinero y viceversa. Expresado en términos reales la demanda de dinero puede expresarse como

Está en términos reales por que se ha dividido por el nivel de precios. De manera que ahora se tiene la demanda real de dinero. Algunas veces a la demanda de dinero, expresada en términos reales se denomina *demanda de saldos reales* de forma que se pueda utilizar indistintamente o la expresión demanda de dinero o la expresión demanda de saldos reales.

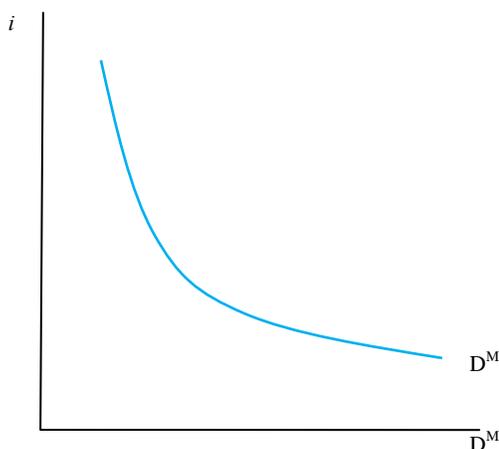


Gráfico 5. La demanda de dinero se relaciona negativamente con el tipo de interés. Por ese motivo tiene una pendiente negativa.

6.3.2 La oferta de dinero

El dinero en una economía funciona como medio de intercambio, porque se acepta como pago en las transacciones económicas; como depósito de valor, ya que debe mantener su poder adquisitivo, de manera que quienes lo tienen puedan deferir las compras a un período posterior, y finalmente, el dinero funciona como unidad de cuenta, pues debe permitir expresar en sus términos los precios de todos los demás bienes y servicios.

La medida básica de la oferta monetaria en muchos países, incluido Colombia, es la base monetaria, llamada también M1 y está conformada por el *circulante*, que incluye todo el papel moneda (billetes) y las monedas que están en circulación y los *depósitos a la vista*, que incluyen todos los saldos que los individuos, negocios e instituciones tienen en cuentas (corrientes y de ahorros) en los bancos comerciales. Otras medidas de la oferta monetaria son M2 y M3. M2 incluye a M1 más los depósitos de ahorro a término en menor cuantía y acciones del mercado de dinero.

La única entidad investida de la autoridad para emitir dinero es el banco central, que para el caso colombiano es el Banco de la República. A veces se refieren a éste como la autoridad monetaria. El Banco es el *único* que *ofrece* el dinero que la economía necesita para funcionar, por tanto la oferta de dinero se relaciona directamente con la autoridad monetaria, pues es ésta quien fija la cantidad de dinero que pondrá a circular en la economía. Pero, ¿cuánto dinero ofrecerá a una economía la autoridad monetaria? Generalmente es una cantidad de dinero constante, es decir, que no varía en el período de referencia y debe coincidir con la cantidad de dinero que demanda los hogares para comprar la renta. Es decir que si la renta del país es \$350 billones, la oferta debe ser \$350 billones.

Cuando se dice que la cantidad de dinero en la economía debe ser constante, se quiere destacar el hecho de que fluctuaciones bruscas de la cantidad del dinero conlleva problemas serios para la economía. Por ejemplo, si hubiera mucho dinero circulando en una economía, más del justamente necesario, se incrementa la demanda de bienes y servicios más que la oferta y los precios en general se elevan. Si por el contrario, la economía no cuenta con el dinero suficiente para realizar las transacciones necesarias, la demanda de dinero es mayor a la oferta y se incrementa sustancialmente el tipo de interés. De manera que idealmente, la oferta de dinero deba ser constante para garantizar, así sea mínimamente, la estabilidad en los precios y sobre todo igualdad con la demanda de dinero. Resaltando el hecho de que la oferta de dinero es constante, puede expresarse por:

$$(0.1)$$

Pues no depende de ninguna variable en particular. Gráficamente la situación puede presentarse como sigue:

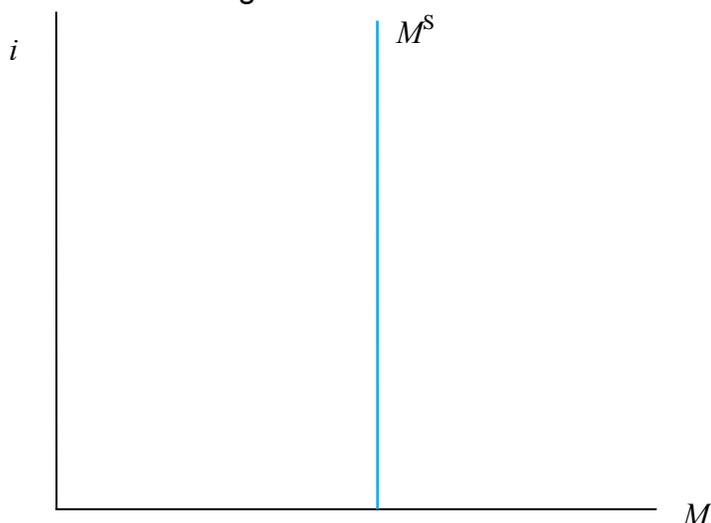


Gráfico 6. La oferta de dinero. Si se supone que la oferta de dinero es constante, ésta se representa por una línea vertical.

Reuniendo en un solo gráfico tanto la demanda como la oferta de dinero, se tiene el equilibrio en el mercado de dinero:

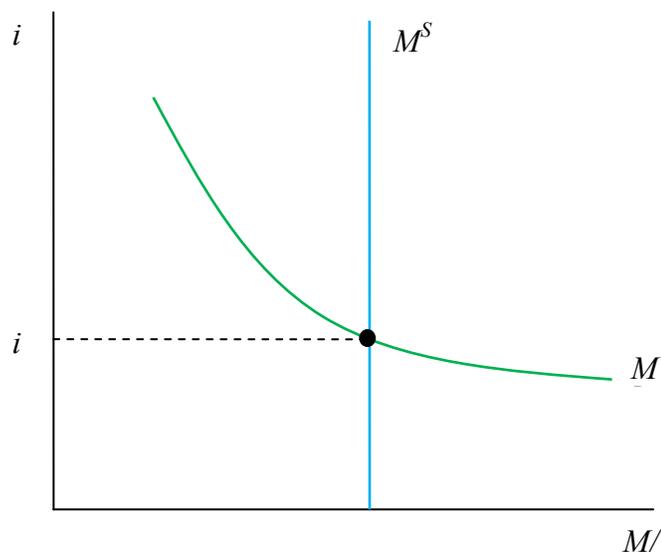


Gráfico 7. La igualdad entre la oferta y demanda de dinero determinan el tipo de interés de equilibrio.

Reuniendo las expresiones (1.7) Y (1.8), es decir

Esta nueva expresión se denomina la relación *LM* y representa el equilibrio en el mercado de dinero y de ahí se deduce la curva *LM*. Gráficamente: Partiendo de un punto *A* en el panel *A*, al aumentar la demanda de dinero, aumenta el tipo de interés.

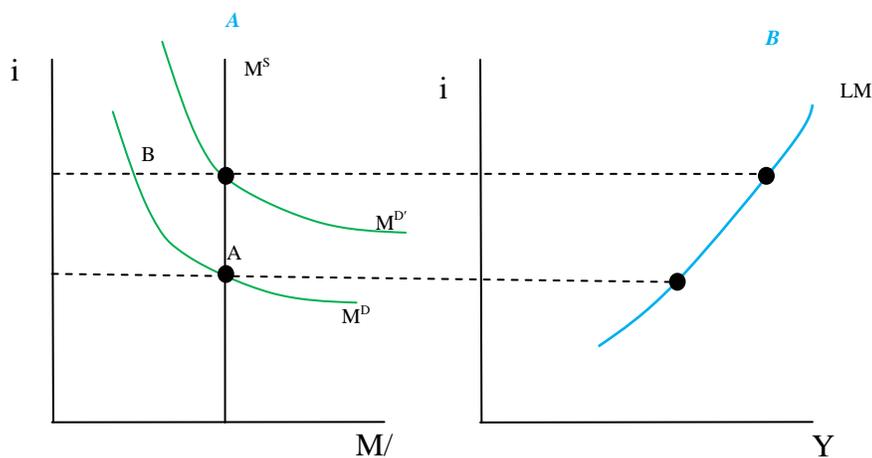


Gráfico 8. Obtención de la relación *LM*.

Una vez determinado el equilibrio en el mercado de dinero, se pasará a explicar cómo funciona la política monetaria. Se expresa básicamente como las variaciones de la cantidad de dinero de acuerdo a los objetivos de crecimiento económico, el nivel de empleo y los precios. Y como se explicaba en el caso de la política fiscal, las autoridades monetarias varían la cantidad de dinero para contraer o expandir la producción a través de la demanda agregada. De manera que habrá una política monetaria *expansiva* y una política monetaria *contractiva*.

6.3.3 Las operaciones de mercado abierto

Como se mostrará más adelante, no siempre las finanzas del gobierno están en equilibrio. Algunas veces existe déficit fiscal, otras, superávit. De manera que si existiera una situación de déficit, en el sentido en que los ingresos del gobierno superan sus gastos, éste debe acudir a diversas fuentes para financiar el déficit, como por ejemplo endeudándose, emitiendo dinero o vendiendo bonos de deuda pública. Asumiendo un supuesto bastante simplificador, puede suponerse que en la economía sólo existen dos activos, el dinero en efectivo y los bonos. La única forma de financiar el déficit se lleva a cabo con bonos. Pero también hay una relación entre los bonos y la cantidad de dinero. Es decir que los bonos sirven como una herramienta para la política monetaria. A las operaciones con bonos (su compra y venta) se denominan operaciones de mercado abierto u OMAS. Estas se entienden como la compra y venta de bonos de deuda pública en el mercado de capitales que hacen variar la base monetaria.

6.3.4. La política monetaria expansiva

Para expandir el nivel de producción por la vía de la demanda agregada, el gobierno utiliza las operaciones de mercado abierto. Expandir la producción puede hacerse al aumentar la cantidad de dinero que existe en la economía. Parece lógico suponer que si la cantidad de dinero en la economía aumenta, es decir que aumenta el grado de liquidez (liquidez quiere decir simplemente que la gente dispone de más efectivo) las personas compran más bienes y servicios, lo que hace que aumente tanto la demanda agregada como el nivel de producción y empleo.

Aumentar la cantidad de dinero en la economía se logra comprando bonos en el mercado de capitales. Al comprar los bonos, el gobierno recoge estos papeles y le entrega a los tenedores dinero. Puesto que los individuos tienen más dinero, esto hace que la cantidad de dinero aumente. Técnicamente se dice que se aumenta la base monetaria. Como al aumentar el grado de liquidez la gente dispone de más efectivo, compra más bienes y servicios, es decir consume más y puesto que el consumo es un componente de la demanda agregada, ésta se incrementa y por la vía del multiplicador, se aumenta la producción en una proporción mayor. Es decir, se ha expandido la producción por la vía del aumento de la cantidad de dinero en la

economía. Se ha optado por una política monetaria *expansiva*. El resultado de esta política es un desplazamiento de la curva LM hacia la derecha:

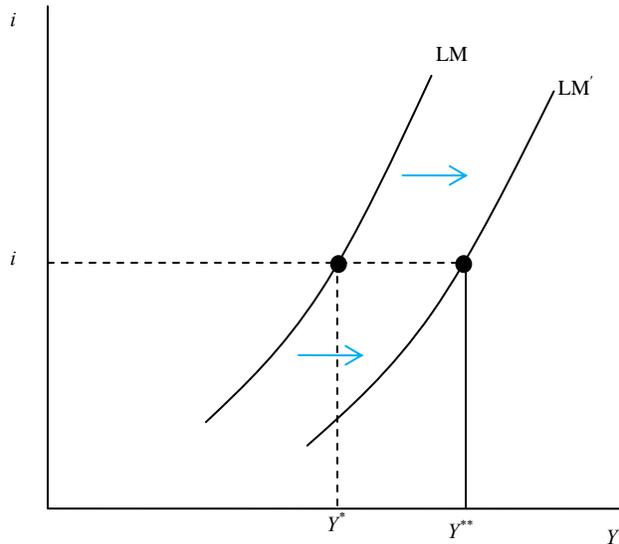


Gráfico 9. Una Política Monetaria expansiva. El gobierno compra bonos y libera dinero. Esto hace que se eleve el consumo y se expande la producción desde Y^* hasta Y^{**} .

La producción se ha expandido desde Y^* hasta Y^{**} dado un tipo de interés constante.

6.3.5 La política monetaria Contractiva

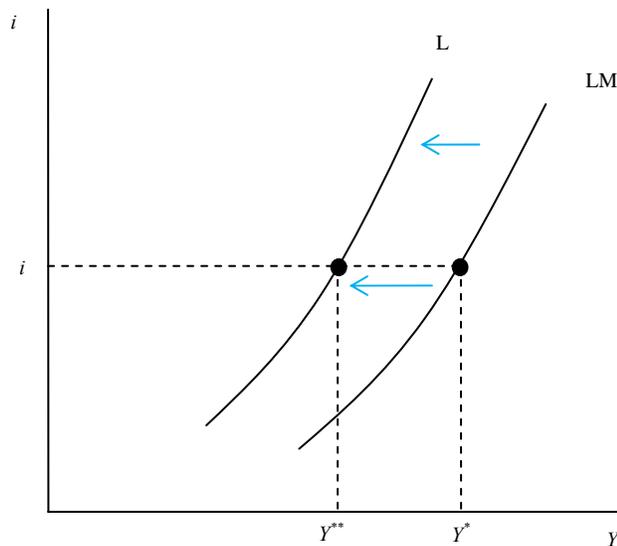


Gráfico 10. La política monetaria contractiva. La autoridad monetaria vende bonos y recoge dinero. Se contrae la base monetaria, se consume menos y se contrae la

Cuando lo que se desea es contraer el nivel de producción, el gobierno, a través de las operaciones de mercado abierto vende bonos. Al vender los bonos, entrega estos papeles al público y a cambio recibe dinero, que depositará en sus bóvedas. Esto

propicia una disminución de la base monetaria, en otras palabras, se disminuye la cantidad de dinero que existe en la economía; disminuye el grado de liquidez, hay menos dinero en circulación. Por tanto, al haber menos dinero, la gente consume menos y disminuye la demanda agregada, por tanto, la producción:

6.4 EL MODELO IS-LM

Reuniendo la información contenida en las gráficas 2 y 8 (paneles **B** respectivamente) se obtiene el modelo *IS-LM*, que relaciona el nivel de producción con el tipo de interés y es muy utilizado para ver como las autoridades económicas pueden incidir sobre algunas variables económicas en el corto plazo, es decir, sobre el nivel de producción, el tipo de interés, el nivel de empleo y los precios. El modelo se representa en el gráfico 11:

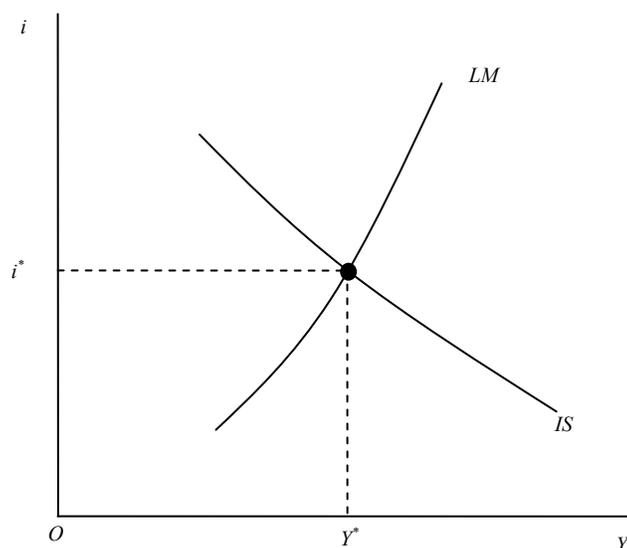


Gráfico 11. El modelo IS-LM. En este gráfico puede interpretarse fácilmente la política económica para una economía cerrada. Las políticas fiscales expansivas, $\uparrow G$ ó $\downarrow T$ desplazan la curva IS a la derecha y la producción se expande. Una política fiscal contractiva $\downarrow G$ ó $\uparrow T$ hacen contraer la producción. En el caso de la política monetaria, un aumento de la cantidad de dinero (política monetaria expansiva) provoca un desplazamiento de la curva LM hacia la derecha y hace que la producción se "expandan". Por el contrario, la contracción de la base monetaria hace que la curva LM se desplace a la izquierda y la producción se "contrae".

6.4.1 La interpretación del modelo

Están representados dos mercados, el de bienes, dado por la curva IS y el de dinero, dado por la curva LM. Como estas dos curvas se cruzan una vez, allí se encuentra el nivel de renta de equilibrio de esta economía, en Y^* y un nivel de tipo de interés de

equilibrio. Todo el sistema está en equilibrio, de manera que la renta de equilibrio implica necesariamente el equilibrio tanto en el mercado de bienes como de dinero. A continuación se muestra un resumen de las medidas de política que puede tomar el gobierno y sus respectivos efectos.

Política	Efecto en el modelo IS-LM	Efectos finales sobre demanda agregada	Formas de financiación
Política fiscal expansiva ($\uparrow G$)	Desplazamiento IS hacia la derecha - Incremento del nivel de renta de equilibrio - Incremento del tipo de interés de equilibrio	- Aumento del consumo privado (debido al incremento de la renta disponible originado por el incremento de renta) - Aumento del gasto público (por hipótesis inicial) - Inversión: efecto indeterminado (el aumento del tipo de interés ejerce una presión negativa sobre la inversión (<i>efecto expulsión</i>), mientras que el aumento de la renta favorece las ventas y por tanto estimula el gasto de inversión). La inversión aumentará o disminuirá en función de cuál de los dos efectos sea mayor	Efectos sobre el ahorro: - El ahorro privado aumentará debido al incremento de renta disponible - El ahorro público queda indeterminado puesto que el aumento del gasto público disminuye el ahorro público y el incremento de la renta tiene un efecto positivo sobre la recaudación de impuestos
Política fiscal contractiva ($\downarrow T$)	Desplazamiento IS hacia la izquierda - Descenso del nivel de renta de equilibrio - Disminución del tipo de interés de equilibrio	- El consumo privado disminuye por la caída de la renta disponible (originada por el incremento del tipo impositivo así como por la disminución de la renta de equilibrio) - El gasto público permanece constante - La inversión queda indeterminada (la caída de la renta hace que disminuyan las ventas de las empresas y por tanto el gasto de inversión, mientras que la disminución del tipo	- El ahorro privado disminuye por la disminución de la renta disponible - El ahorro público queda indeterminado: de una parte el incremento del tipo impositivo produce un efecto positivo sobre el ahorro público para el nivel de renta inicial, pero la caída de la renta hace disminuir también la

		de interés estimula el gasto de inversión)	recaudación a pesar del tipo impositivo mayor.
Política monetaria expansiva ($\downarrow M$). ¹³ (OMA consistente en compra de bonos por parte del BC, disminución del tipo de interés de referencia de la PM o disminución del coeficiente legal de caja)	Desplazamiento de la LM hacia la derecha: - Aumento de la renta de equilibrio - Disminución del tipo de interés de equilibrio	- Aumento del consumo privado (por el aumento de la renta disponible) - Gasto público constante - Aumento de la inversión: dado que disminuyen los tipos de interés y aumenta la renta favoreciendo las ventas de las empresas	- Aumento del ahorro privado (originado por el incremento de la renta disponible) - Mejora del saldo presupuestario debido al incremento de la recaudación fiscal originado por el aumento de la renta - En este caso el aumento de la inversión sería financiado tanto por el incremento del ahorro privado como del ahorro público
Política monetaria contractiva ($\downarrow M$). (OMA consistente en venta de bonos por parte del BC, aumento del tipo de interés de referencia de la PM o aumento del coeficiente legal de caja)	Desplazamiento de la LM hacia la izquierda: - Disminución de la renta de equilibrio - Aumento del tipo de interés de equilibrio	- Disminución del consumo privado por la caída de la renta disponible - Gasto público constante - Disminución de la inversión debido al incremento de los tipos de interés y a la disminución de la renta de equilibrio (caída de las ventas empresariales)	- Disminución del ahorro privado (originado por la caída de la renta disponible) - Disminución del ahorro público (originado por la caída de la recaudación impositiva motivada por la disminución de la renta) - La disminución de la financiación privada y pública se materializa en una disminución del gasto de inversión
Política fiscal	Desplazamiento	- Consumo privado	- Ahorro privado

¹³ M es la cantidad de dinero

<p>contractiva ($\downarrow G$) (para disminuir el déficit público) combinada con política monetaria expansiva (para evitar una recesión económica)</p>	<p>IS hacia la izquierda y LM a la derecha</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renta de equilibrio constante - Disminución del tipo de interés de equilibrio (la caída del tipo de interés será mayor que si sólo se hubiera aplicado una política fiscal contractiva) 	<p>constante, puesto que no varía la renta disponible</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disminución del gasto público (por hipótesis) - Aumento de la inversión (debido a la caída de los tipos de interés y al mantenimiento de las ventas) - El aumento de la inversión debe ser igual a la disminución del gasto público: el gasto público es sustituido por inversión privada 	<p>constante (al no variar la renta disponible)</p> <ul style="list-style-type: none"> - El ahorro público aumenta como consecuencia de la disminución del gasto público - Por la condición de equilibrio I-S, el aumento del ahorro público debe ser igual al aumento de la inversión. Por tanto, el incremento de la inversión es financiado en este caso con recursos públicos
<p>Política fiscal contractiva ($\uparrow T$) combinada con política monetaria expansiva</p>	<p>Desplazamiento IS hacia la izquierda y LM a la derecha</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renta de equilibrio constante - Disminución del tipo de interés de equilibrio (la caída del tipo de interés será mayor que si sólo se hubiera aplicado una política fiscal contractiva) 	<ul style="list-style-type: none"> - El consumo privado disminuye porque aunque la renta permanece constante la renta disponible disminuye al aumentar el tipo impositivo - El gasto público permanece constante - La inversión aumenta puesto que disminuyen los tipos de interés y el nivel de renta no varía 	<ul style="list-style-type: none"> - El ahorro privado disminuye debido al descenso de la renta disponible - El ahorro público aumenta ya que aumenta la recaudación impositiva ($t'Y$) y sus gastos permanecen constantes - Además, dada la identidad S-I, el incremento del ahorro público compensa la disminución del ahorro privado permitiendo incluso el incremento de la inversión.
<p>Política monetaria contractiva ($\downarrow M$) combinada con política fiscal expansiva ($\downarrow G$)</p>	<p>Desplazamiento de LM hacia la izquierda y de IS hacia la derecha</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renta de equilibrio constante 	<ul style="list-style-type: none"> - El consumo privado permanece constante al no variar la renta disponible - El gasto público aumenta (por hipótesis) - La inversión disminuye 	<ul style="list-style-type: none"> - El ahorro privado permanece constante al no variar la renta disponible - El ahorro público disminuye al

	- Aumento del tipo de interés	debido al incremento de los tipos de interés: efecto expulsión completo	incrementarse el gasto público y no variar la recaudación fiscal - La disminución del ahorro público es igual a la caída de la inversión privada
Política monetaria contractiva ($\downarrow M$) combinada con política fiscal expansiva ($\downarrow T$)	Desplazamiento de LM hacia la izquierda y de IS hacia la derecha - Renta de equilibrio constante - Aumento del tipo de interés	- El consumo privado aumenta porque aunque la renta no varía sí aumenta la renta disponible al disminuir el tipo impositivo - El gasto público permanece constante - La inversión disminuye debido al incremento de los tipos de interés: en este caso el gasto de inversión es sustituido por gasto en consumo privado	- El ahorro privado aumenta al aumentar la renta disponible - El ahorro público disminuye al disminuir la recaudación fiscal - La disminución del ahorro público es mayor que el incremento del ahorro privado y por ese motivo la inversión disminuye

Fuente: Herrarte, 2004.

6.5 DÉFICIT FISCAL, DEUDA PÚBLICA Y POLÍTICA ECONÓMICA

Lo dicho hasta ahora, sobre la política económica como herramienta de estabilización, es decir, para incidir en la dirección de los ajustes macroeconómicos y alcanzar algunos objetivos, como por ejemplo, el nivel de producción, empleo y nivel de precios, suponía un presupuesto equilibrado. Se tiene un presupuesto balanceado cuando la suma de dinero recaudado por el gobierno es igual a lo que gasta en la compra de bienes y servicios y el pago del servicio de la deuda; los ingresos del gobierno igualan a sus gastos.

Es posible adelantar la política económica en un entorno de presupuesto balanceado, o dicho de otro modo, con un presupuesto equilibrado se puede incidir sobre la demanda agregada. El gobierno puede incrementar los impuestos (T) para aumentar el gasto público (G). Puesto que sólo una parte del dinero recaudado se introduce efectivamente en la economía, el cambio en el gasto de consumo es menor al cambio en los impuestos y a través del efecto multiplicador, el dinero que de otra forma hubieran ahorrado las familias se inyecta a la economía. Esta situación

conduce a que cambios en el presupuesto balanceado inciden en la demanda agregada en una cantidad igual al cambio en el gasto.

Recordando que

Y puesto que

El gasto público aumenta en una proporción α .

Los impuestos aumentan también en una proporción α .

En esta expresión para la renta, se han introducido tanto el aumento del gasto como de los impuestos.

Se tiene un presupuesto balanceado cuando el déficit del gobierno es igual a cero.

Los pagos al gobierno son iguales al gasto público. El gobierno ni quita ni pone dinero en la economía. Si los gobiernos de los entes territoriales, los inversionistas ni los individuos privados adicionan dinero a la economía, la cantidad total de dinero permanece constante.

Cuando la cantidad de dinero en la economía permanece estática, la inflación, que puede resultar bastante moderada, reduce el valor real del dinero. Por ejemplo, asumiendo que la cantidad total de dinero en la economía es de \$100 billones, y la inflación es de apenas el 3% y se no se crea dinero por la vía de la emisión de nuevo dinero, el valor real del dinero en esa economía hipotética caerá o se disminuye en \$3 billones. Después de un período de 5 años, por ejemplo, con la cantidad de dinero constante, sería de apenas \$85 billones.

Como se comentaba anteriormente, mucho del análisis propuesto sobre política económica es válido si se presentara el caso de un presupuesto balanceado. Sin embargo, las finanzas públicas colombianas adolecen de una serie de problemas que hacen que el análisis de la política económica como herramienta de estabilización no sea tan evidente a primera vista. La mecánica no se reduce simplemente a aumentar gasto, reducir impuestos o reducir gasto o aumentar

impuesto o la compra y venta de bonos como mecanismos de ajuste. A continuación se hace un resumen breve de estos problemas para posteriormente abordar la cuestión de la estabilización en un contexto de déficit fiscal e insostenibilidad del mismo.

6.6 LA CRISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

6.6.1 La dinámica del gasto público

Desde mediados de los años 50 el gasto público del Gobierno Nacional Central (GNC) ha venido aumentando considerablemente. Nunpaque y Rodríguez (1996) muestran como entre 1950 y 1994 el gasto público sectorial del GNC aumentó desde el 7.2% como proporción del PIB hasta alcanzar el 17.4%, es decir, un aumento de 10.2 puntos porcentuales. Dicho aumento se disparó en la década de los años 90 debido a los compromisos adquiridos en la Nueva Constitución, al tiempo que se observó un cambio en la composición del gasto, con aumentos considerables para el sector social y para el servicio de la deuda y una pérdida muy importante de participación para sectores como infraestructura y justicia y seguridad. Parece haber una relación entre el aumento del gasto y las necesidades de financiación, lo que hace que se incremente el nivel de endeudamiento.

Por otro lado, Alonso, Cantera y Orozco (2006) encuentran que el gasto público del GNC pasó de ser el 13% como proporción del PIB en 1981 al 20.22% en 2004, impulsados especialmente por el crecimiento de las gastos corrientes en detrimento de los gastos de inversión, es decir, aquella inversión que coadyuva en la formación bruta de capital.

Gráfico 12 Fuente DNP. Déficit del Gobierno Nacional Central, Colombia 1990-2004.

La gráfica 12 muestra la tendencia de las finanzas públicas en el país desde 1990.

Los gastos del GNC han seguido una tendencia creciente, más que los ingresos, aun cuando éstos también han presenciado un aumento considerable. Esta situación ha dado lugar a la brecha fiscal y a un déficit que para el año 2004 era de aproximadamente el 5.3% como proporción del PIB (Alonso et. Al. 2004). Ver grafico 13.

De cualquier manera, un hecho irrefutable es el crecimiento del gasto público como tendencia histórica. Claro que no se cuestionaría ese crecimiento si de otra parte los ingresos observaran una tendencia similar. Como se aprecia en el gráfico 12, teniendo en cuenta las operaciones efectivas de caja, los ingresos han observado una dinámica contraria a la de los gastos.

6.6.2 La dinámica de los ingresos públicos en Colombia

La contraparte del gasto son los ingresos del GNC, compuestos en su gran mayoría por ingresos provenientes de impuestos, es decir, de ingresos tributarios. (Cerca del 91% de los ingresos del GNC son ingresos tributarios). Allí también se presentó un cambio estructural. Antes de las reformas de los años 90, una buena parte de los ingresos provenían de impuestos al comercio internacional, especialmente aranceles, lo cual estaba de acuerdo con una economía cerrada, altamente protegida. Al introducirse una serie de transformaciones en la década de los 90, conjunto de medidas llamadas cambio en el modelo de desarrollo y que recaían especialmente sobre la apertura de la economía, un menor protagonismo del Estado en la toma de decisiones económicas y la fe en el mercado como mecanismo de asignación eficiente de los recursos, cayó el recaudo por concepto de aranceles y se disparó el cobro de impuestos a la actividad económica interna, especialmente a las transacciones de bienes y servicios.

Gráfico 13 Fuente DNP

Dado que los ingresos han crecido menos que los gastos, se ha generado un déficit fiscal importante, dando lugar a dos situaciones que a los ojos de los expertos

parecen preocupantes: El incremento del gasto dedicado al pago de intereses, que en 1990 era menos de 2 billones de pesos llegó hasta los \$11 billones aproximadamente en 2004. (Gráfico 12). Por otra parte, el déficit significa un proceso de endeudamiento (interno y externo) considerable, como se muestra en el gráfico 14. Para el año 2007, el saldo de la deuda ascendía hasta los \$150 billones, aproximadamente 62.4% como proporción del PIB.

Gráfico 14 Fuente Banco de la república

Gráfico 15 Fuente Baco de la República

6.7 LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN

Las herramientas utilizadas en esta sección son las mismas utilizadas para el análisis de la política económica de secciones anteriores con ligeras modificaciones y han sido adaptadas de Musgrave y Musgrave (1992).

6.7.1 Determinación de la renta y multiplicadores fiscales con inversión fija:

Modelo sin intervención del gobierno

: La renta es igual a la suma de consumo e inversión

Modelo con gasto público

Modelo con impuesto de suma fija:

Modelo con impuesto sobre la renta:

Modelo con compras del gobierno e impuestos sobre la renta:

Gráficamente:

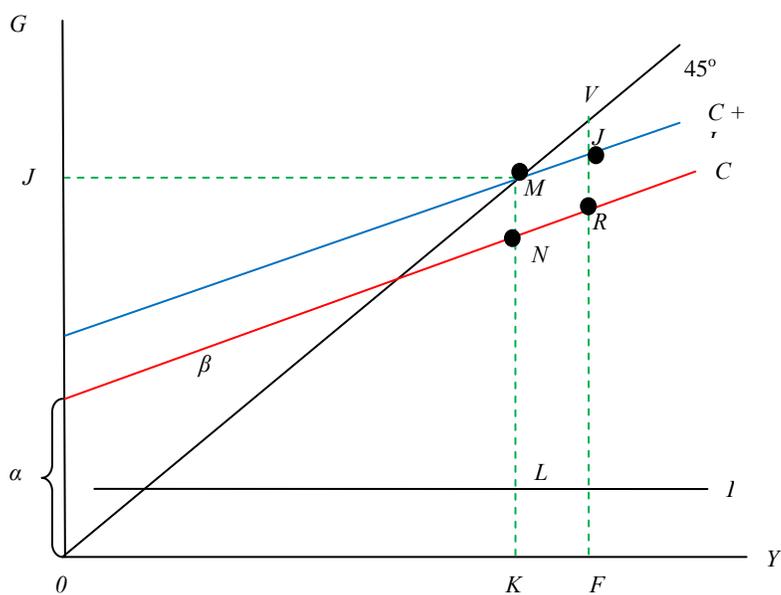


Gráfico 16. Determinación de la renta sin sector público

La idea es ver cómo se determina el nivel de renta de equilibrio con y sin presupuesto. La línea C representa la función de consumo que es una función creciente del nivel de renta, de ahí su pendiente positiva. La inversión, que se supone constante, está dada por la línea horizontal I que sumándola verticalmente a C proporciona la línea de gasto total. La renta de equilibrio se encuentra en el punto M , dada por la distancia OK . El gasto está representado por la distancia KN y el ahorro por NM . KL es el ahorro.

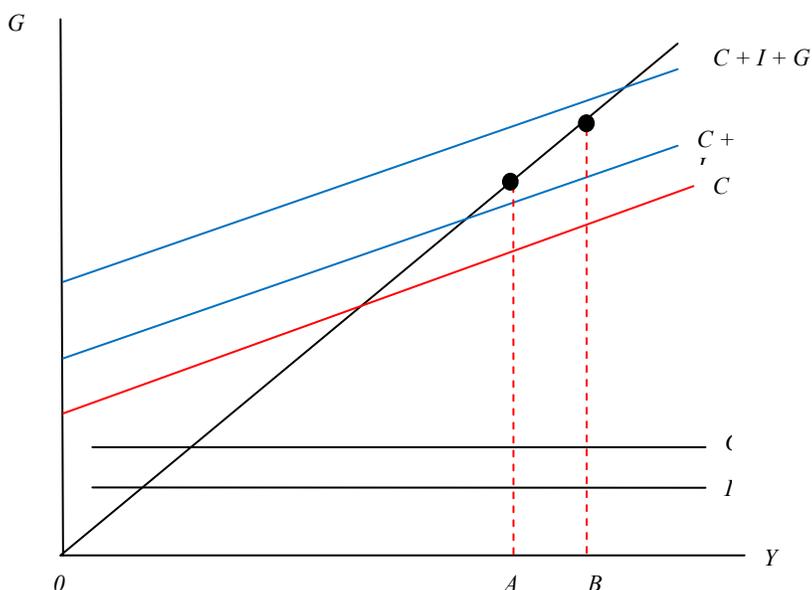


Gráfico 17. Determinación de la renta con impuestos fijos

En el gráfico 17 se muestra el modelo con gasto público, representado por la línea G , que está por encima de la línea horizontal de inversión. La suma vertical de C , I , G proporciona la recta $C + I + G$. La introducción del gasto público tiene un efecto positivo sobre la producción, pues ésta aumenta desde OA hasta OB del gráfico 17. Si la renta estuviera por debajo de la ocupación de pleno empleo, OB , puede utilizarse el gasto público para que alcance ese nivel.

6.7.2 La introducción de un impuesto de suma fija

El impuesto de suma fija no depende de la renta o es independiente de la misma. Sumando la inversión y el consumo, I , C se obtiene $C + I$ y el nivel de renta OA . El

monto del impuesto está representado en la figura 17 por la distancia DE . Como resultado del impuesto, la función de consumo se desplaza hacia abajo, hasta El consumo se disminuye (el desplazamiento de la curva) justamente en la distancia DE , que es a la vez el monto del impuesto. Sumando el nuevo consumo a la inversión se obtiene la recta que es menor a $C + I$. la renta disminuye hasta OB . La aplicación de un impuesto de renta fija disminuye el consumo y por tanto en nivel de renta de equilibrio. En este escenario, el impuesto y los cambios en el gasto público pueden utilizarse para incidir sobre el nivel de producción (renta) y empleo.

Ahora se muestra el papel que desempeñan los impuestos en el modelo.

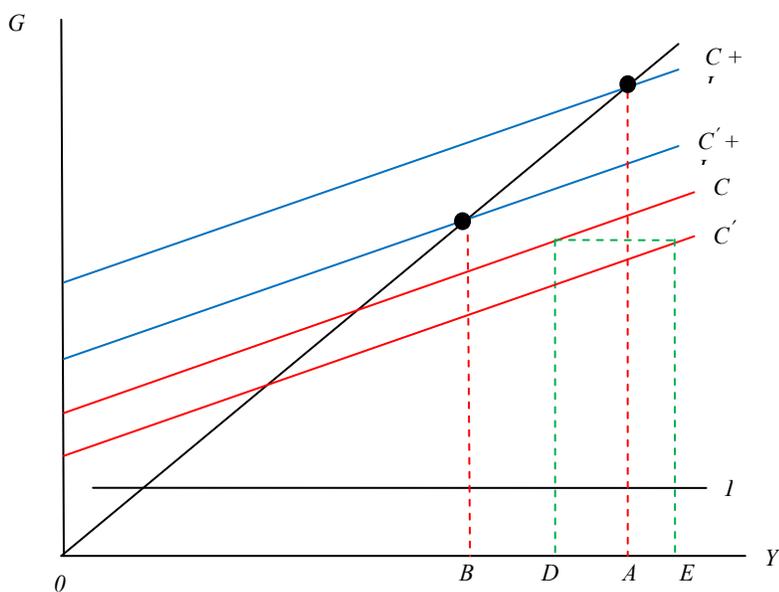


Gráfico 18. Determinación de la renta con impuestos fijos

6.7.3 Modelo con impuesto sobre la renta

Ahora el análisis se realiza considerando un impuesto sobre la renta, es decir, aquel impuesto que se cobra teniendo en cuenta la capacidad de pago de los individuos. La situación se representa en el gráfico 18. Como en este caso el impuesto se va incrementando a medida que aumenta la renta, ahora no hay un desplazamiento vertical de las líneas de consumo, ahora todas tienen un origen común y la distancia entre ellas se va ampliando a medida que aumenta la renta y se cobra, a cada nivel de renta un impuesto mayor.

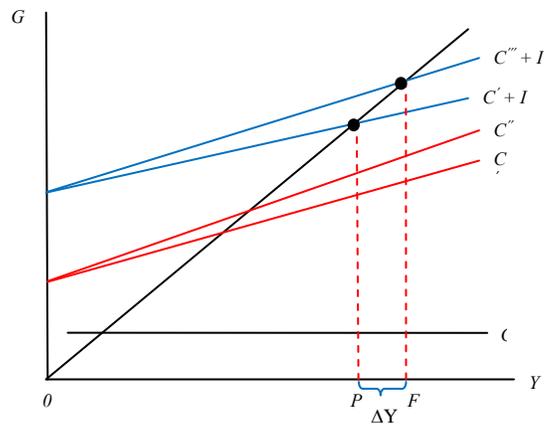


Gráfico 19. Reducción impositiva con impuesto sobre la renta

Al reducirse el impuesto sobre la renta también se desplaza la línea de consumo desde C' que es la función de consumo hasta C'' . La renta se ha incrementado desde OP hasta OF .

6.7.4 Modelo con inversión endógena

Ahora el supuesto reside en que la inversión se determina dentro del modelo, es decir, ya no es dada exógenamente. Dentro del modelo keynesiano expuesto en la primera parte de esta unidad, gráficamente la situación se presenta a continuación:

Ahora la función consumo se expresa por $C = c + \beta(Y - S)$, es decir que el ahorro es la diferencia entre la renta y el consumo y está representada por la curva S , panel **C** de la figura 19.

En el panel **A** se muestra la inversión como una función decreciente del tipo de interés (una relación inversa). En el panel **B** se muestra la relación entre el tipo de interés y la cantidad de dinero que se desea tener en efectivo, M_a adicional al dinero que se demanda por motivo transacciones, lo que proporciona la función de preferencia por la liquidez, L . Se establece una relación negativa entre el tipo de interés y la cantidad de dinero que se quiere retener, M_a , es decir, dinero como activo o como alternativa a otro tipo de activos, como bonos y acciones.

Entre más alta sea la tasa (tipo) de interés, no hay mucho dinero como activo en manos del público (la liquidez es menor) mientras que cuando baja el tipo de interés, las familias desean tener mucho dinero en su poder (justamente preferencia por la

liquidez). Desde luego se halla una explicación para que las familias tengan dinero por motivo especulación (cuando el tipo de interés es alto) motivo precaución (cuando el tipo de interés es bajo) y esa relación se presenta, o se deduce del panel **B**.

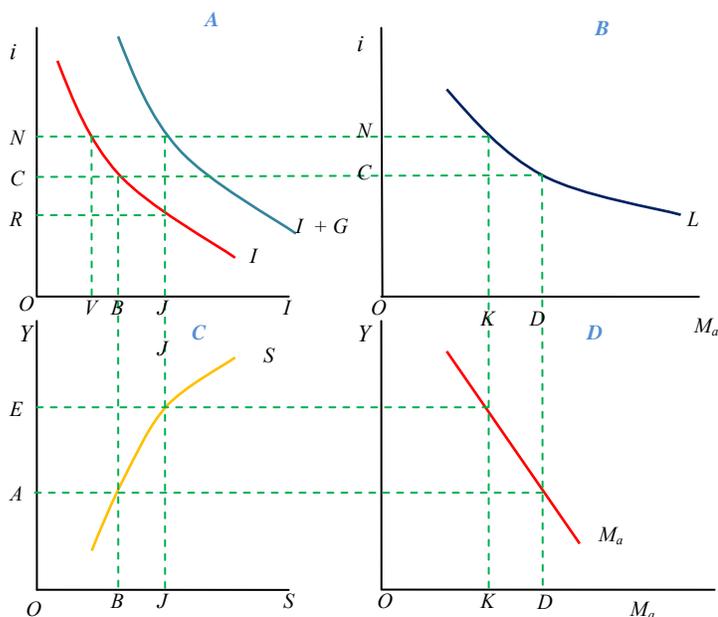


Gráfico 20. Determinación del nivel de producción con inversión endógena

El panel **D** muestra la cantidad de dinero disponible de dinero M_a para mantener como activo, en función del nivel de renta. Cuando mayor es la renta aumenta la demanda de saldos reales por motivo transacciones y disminuye la cantidad de dinero como activo, mientras que cuando la renta es menor, disminuye la cantidad de dinero motivo transacciones y aumenta la cantidad de dinero como activo que retiene las familias.

El nivel de renta de equilibrio está dado por la distancia OA del panel **B**, tal que la distancia OB del panel **A** es igual a la distancia OB del panel **C**, lo que significa que el ahorro es igual a la inversión, dado el tipo de interés OC ; a ese tipo de interés las familias desean tener una cantidad de dinero como activo M_a , la distancia OD del panel **B**, que es compatible con el nivel de renta OB , con una oferta monetaria M (exógena, como debe ser).

Centrando la atención e el panel **B**, la renta de equilibrio está dada por la distancia OA . Ese renta puede no ser de pleno empleo, así que para alcanzar ese nivel (OE en

el mismo gráfico). En ese caso se puede optar por una política fiscal expansiva para expandir la producción y alcanzar el nivel de renta OE . Si se opta por aumentar el gasto público, en la compra de bienes y servicios, en la distancia VJ (panel **A**) se obtiene la curva IS' sumando horizontalmente, lo que induce un nivel de renta mayor (OE). En este caso, optar por una política fiscal expansiva aumenta la renta de equilibrio, pero también aumenta el ahorro (OJ). Puesto que está aumentando la renta de equilibrio, debe disminuir M_a hasta OK . Aumentar el nivel de producción por un aumento del gasto público aumenta a la vez la demanda de dinero, por lo que el tipo de interés se aumenta también hasta alcanzar la distancia ON (panel **B**). Esta elevación del tipo de interés actúa como un freno a la expansión de M_a . Es decir, la gente no quisiera tener una cantidad grande dinero en su poder por que el tipo de interés es ahora mayor, que a su vez, frena también la expansión de la inversión.

6.7.5 El modelo IS-LM de nuevo

Lo anteriormente dicho puede representarse en el modelo $IS-LM$ de la figura 11. La curva IS muestra lo que sucede en el mercado de bienes y la curva LM muestra lo que acontece en el mercado de dinero y donde se cortan las dos curvas se encuentra el punto de equilibrio. En este punto se encuentran en equilibrio tanto el mercado de bienes como el mercado de dinero. Como se dijo antes, la economía está en equilibrio donde $Y = C + I = S + I$, donde la renta es igual a la demanda agregada. Allí, la distancia OA representa la renta de equilibrio y el tipo de interés de equilibrio está dado por la distancia OC de la gráfico 21:

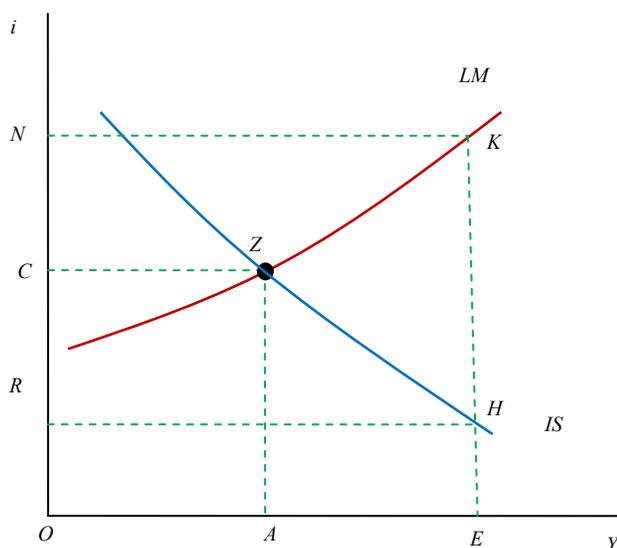


Gráfico 21. El equilibrio en el modelo IS-LM.

6.7.6 Las consecuencias del déficit fiscal

Cuando existe un déficit fiscal, como es el caso colombiano y presentado en una sección precedente, éste puede financiarse básicamente o con un aumento de impuestos, recurriendo al endeudamiento, o monetizando el déficit, es decir, emitiendo dinero, lo cual puede tener un efecto negativo sobre los precios. Pero ninguna de éstas alternativas beneficia a la economía.

La inflación aumenta los tipos de interés (nominales y reales), produce devaluación y distorsiona el sistema de precios, lo que reduce la tasa de crecimiento económico, la generación de empleo y el crecimiento de los salarios reales.

Por otra parte, la deuda, interna o externa que consigue el sector público debe pagarse o con impuestos o con inflación. Por supuesto que un incremento de los impuestos trae como consecuencia una menor tasa de crecimiento económico, menores tasas de empleo y un menoscabo del poder adquisitivo de los salarios.

Si bien es cierto que el país logró avances importantes¹⁴ en materia de estabilización macroeconómica debido en parte a las medidas de estabilización y cambio estructural impulsadas desde mediados de los años 80, y que se consolidarían con la apertura económica, en las últimas administraciones se ha observado un aumento inusitado del gasto público lo que ha profundizado el déficit, el proceso de endeudamiento interno y externo y a una sucesión de reformas tributarias que, a pesar de todo no han logrado superar el problema estructural de las finanzas públicas colombianas. También debe destacarse que las medidas fiscales discrecionales anti-cíclicas conducen a déficit fiscales en una recesión o en períodos de crecimiento económico lento.

6.7.7 Los estabilizadores automáticos

Los estabilizadores automáticos son programas concebidos para dar a la economía un empujón alicíclico, sin necesidad de una decisión explícita sobre su uso. También se conocen como medidas fiscales no discrecionales y son programas que cambian automáticamente, dependiendo del comportamiento del PIB y de la renta de las personas.

La recaudación de impuestos a la renta y a las ganancias de capital crece más que proporcionalmente cuando hay una expansión económica y su recaudo de se deteriora (baja) cuando hay una recesión en proporciones mayores. Este tipo de impuestos que se cobran de acuerdo a la capacidad de pago se denominan progresivos, es decir que la proporción de la renta que se paga bajo la forma de impuesto aumenta cuando el ingreso aumenta (y viceversa). Si una persona o

¹⁴ Estos avances están representados por la mayor disciplina fiscal, la reducción de la inflación y del déficit en cuenta corriente y la apertura económica.

empresa duplica la renta, la cantidad pagada en impuesto se puede más que duplicar y en una recesión, bajar más que proporcionalmente. De esta manera, el recaudo de impuestos se ajusta anti-cíclicamente, sin necesidad de acciones específicas ni del ejecutivo ni del Congreso.

De otra parte, los programas de asistencia pública que se financian con recursos de transferencias en algunas oportunidades se relacionan con el ingreso de las personas. Esto quiere decir que durante una recesión mucha gente pierde total o parcialmente sus ingresos debido al aumento del desempleo, por ejemplo, lo que hace que las personas elegibles para los programas sociales aumente y la necesidad de implementarlos también, lo que da como resultado subsidios (algunas veces al desempleo), ayudas alimentarias, y servicios médicos que tienen una naturaleza anti-cíclica. Desde luego que este tipo de transferencia es también un estabilizador automático.

Como resultado de los ajustes anti-cíclicos en impuestos y transferencias, la renta personal disponible puede aumentar durante una recesión, aun cuando haya una disminución del PIB.

6.7.8 La equivalencia Ricardiana

Desde el punto de vista teórico se plantea el problema de cómo financiar el déficit (que es originado, desde luego, por el incremento del gasto a un ritmo mayor de los de los ingresos). Como ya se expuso, hay dos formas de hacerlo, o por incremento de impuestos o por la emisión de deuda pública por medio de bonos, los cuales pagan un tipo de rendimiento (interés) y al cabo de un tiempo deben ser redimidos por el gobierno (devolución del principal).

Surge entonces una especie de dicotomía, sobre las posibles consecuencias macroeconómicas de utilizar un instrumento u otro, o cual debería privilegiarse desde un punto de vista normativo. La hipótesis de Equivalencia Ricardiana (HER) afirma que no existe una diferencia entre los dos instrumentos por que cualquiera de ellos que se utilice no cambia la asignación de recursos ni el nivel de precios en la economía. Más tarde la HER se conoció como el Teorema de Modigliani-Miller para las finanzas públicas. El ejemplo de Ricardo es como sigue. Supóngase que se quiere financiar una guerra (incremento del gasto público) con gastos anuales de 20 millones de libras anuales. ¿Cómo debería hacerse, por medio de un aumento de impuestos o por medio de la emisión de bonos que pagan un interés anual de un millón de libras? El pago de los intereses supone un incremento de impuestos, por el tiempo que dure la guerra y si los bonos se emiten a perpetuidad (consols en inglés), habrá que pagar esos intereses durante mucho tiempo (se asume un tipo de interés del 5%).

Ricardo no encontraba una diferencia entre pagar 20 millones de una vez y un millón anula de intereses para siempre, porque finalmente terminaría pagándose lo mismo.

7 ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE DE LA UNIDAD

Los estudiantes realizan un taller escrito cuyo objetivo es repasar los conceptos más importantes de la unidad.

7.1 Actividades de autoevaluación

La autoevaluación se dedica a resolver las dificultades propias del curso, y que generalmente se relacionan con la interpretación de las ecuaciones y los gráficos.

7.1.1 Preguntas de selección múltiple

Un aumento de impuestos indirectos:

- a. Aumenta la Renta Disponible de las economías domésticas.
- b. Aumenta el Producto Nacional Neto a precios de mercado.
- c. Aumenta la Renta Nacional.
- d. Todo lo anterior.

En Contabilidad Nacional el ahorro del gobierno es idéntico a:

- La diferencia entre los ingresos y el consumo del gobierno.
- La diferencia entre los ingresos y las transferencias corrientes del gobierno.
- La diferencia entre los ingresos del gobierno y el gasto público.
- La inversión del gobierno.

En una economía en la que la compra de bienes y servicios por parte del Estado se mantiene constante. Indicar cuál de las siguientes afirmaciones es correcta:

- a. Si la diferencia entre la renta nacional y la renta disponible aumenta, el Déficit presupuestario aumentará.
- b. Si la diferencia entre la renta nacional y la renta disponible aumenta, el Déficit presupuestario disminuirá.
- c. Si la diferencia entre la renta nacional y la renta disponible aumenta, el Déficit presupuestario no variará.
- d. Ninguna de las anteriores.

Si el Déficit Presupuestario aumenta, manteniéndose constante el gasto público en compras de bienes y servicios. Indicar cuál de las siguientes afirmaciones es correcta:

- a. La diferencia entre la renta nacional y la renta disponible aumentará.
- b. La diferencia entre la renta nacional y la renta disponible se reducirá.

- c. La diferencia entre la renta nacional y la renta disponible no se alterará.
- d. Ninguna de las anteriores.

En una economía con un sistema de impuestos fijos, si se produce un aumento de la inversión:

- a. El ahorro aumenta más que la inversión.
- b. El ahorro aumenta igual que la inversión, y el consumo no varía.
- c. El ahorro aumenta igual que la inversión, y el consumo aumenta.
- d. El ahorro aumenta menos que la inversión.
- e.

En un modelo de renta-gasto con sector público, en el que la inversión es autónoma, una reducción del gasto del gobierno dará lugar a:

- f.
- a. Una disminución de la renta de equilibrio, del consumo y del ahorro, permaneciendo constante la inversión.
- b. Una renta de equilibrio constante, una disminución del consumo y un aumento de la inversión en la misma cuantía que disminuye el gasto del gobierno.
- c. Una renta de equilibrio constante, una disminución del consumo y un aumento del ahorro en la misma cuantía que aumenta la inversión.
- d. Una disminución de la renta de equilibrio, del consumo, del ahorro y de la inversión, éstas dos últimas en la misma cuantía.

En una economía descrita por el modelo renta-gasto, en la que la inversión es autónoma. Una disminución de las compras de bienes y servicios por parte del sector público, tendría los siguientes efectos:

- a. Disminuye la renta en mayor cuantía, el consumo en menor cuantía y el ahorro en igual cuantía.
- b. Disminuye la renta en igual cuantía y el consumo y el ahorro en menor cuantía.
- c. Disminuye la renta en mayor cuantía y el consumo y el ahorro en menor cuantía.
- d. Ninguna de las anteriores.

En una economía representada por un modelo renta-gasto, en el que la inversión depende positivamente de la renta, una disminución de las compras de bienes y servicios por parte del Sector Público, producirá:

- a. Un aumento de la inversión en existencias y un aumento de la renta de equilibrio.
- b. Una disminución de la inversión en existencias y una disminución de la renta de equilibrio.
- c. Un aumento de la inversión en existencias y una disminución de la renta de equilibrio.

- d. Una disminución de la inversión en existencias y un aumento de la renta de equilibrio.

En un modelo renta-gasto, una disminución de las compras del Estado produce, a partir de una situación de equilibrio:

- a. Disminuyen el consumo, el ahorro y la renta, y aumenta el superávit presupuestario.
- b. Disminuye la renta y aumentan el consumo, el ahorro y el superávit presupuestario.
- c. Disminuyen la renta y el déficit presupuestario, y el consumo y el ahorro permanecen constantes.
- d. Aumentan el consumo, el ahorro, la renta y el superávit presupuestario.

En un modelo sencillo renta-gasto, con la inversión autónoma y los impuestos proporcionales a la renta tiene lugar una disminución del gasto público. Las consecuencias son:

- a. La renta, el consumo y el déficit público disminuyen y el ahorro permanece constante.
- b. La renta, el consumo y el ahorro permanecen constantes y el déficit público disminuye.
- c. La renta, el consumo, el ahorro y el déficit público disminuyen.
- d. Nada de lo anterior.

Respuestas

- (1). (b)
- (2). (a)
- (3). (b)
- (4). (a)
- (5). (c)
- (6). (a)
- (7). (d)
- (8). (c)
- (9). (a)
- (10). (c)

8 SÍNTESIS DE LA UNIDAD

Esta unidad se ha dedicado al análisis de la política económica, es decir la política fiscal y la política monetaria y su utilización como herramientas para incidir en los niveles de producción (renta) en una economía cerrada. Al utilizar estas herramientas, los gobiernos, al incidir sobre el nivel de producción a través de los impuestos, el gasto público y la cantidad de dinero, hacen que la producción o se

expanda o se contraiga, lo que a su vez afecta directamente los niveles de empleo, de salarios (es evidente que una política expansiva promueve la creación de puestos de trabajo mientras que una política contractiva puede aumentar la tasa de desempleo) y el nivel de precios al manipular la cantidad de dinero. El objetivo de la política es entonces estabilizar la economía evitando los ciclos marcados de descenso o fuertes depresiones al tiempo que mantiene el empleo y la estabilidad en los precios, objetivo éste encomendado al banco central.

9. Bibliografía

Alonso, J. C.; Cantera, E.; Orozco, B. (2006). Sector Público y Déficit Fiscal. Icesi.
Blanchard, Olivier (2004). Macroeconomics. Prentice Hall.
Harcourt, Brace y Jovanovich: Principios de Economía, Macroeconomía. Carvajal.
Musgrave, R; Musgrave, P. (1992). Hacienda Pública Teórica y Aplicada. McGraw Hill.

JOSE SILVA

Profesor de Planta, ESAP
Administrador Público, ESAP
Administrador de Empresas
Especialista en Teoría y Política Económica
Magíster en Ciencias Económicas
Candidato a Doctor en Economía,
Universidad Nacional de Colombia

PEDRO NEL PÁEZ PÉREZ

Profesor de Planta, ESAP
Licenciado en Ciencias Sociales, UPN
Economista, Universidad Nacional
Magíster en Ciencias Económicas
Candidato a Doctor en Economía,
Universidad Nacional de Colombia

PEDRO ARTURO RODRÍGUEZ TOBO

Administrador Público – ESAP
Magister en Finanzas y Sistemas
Ex Secretario de Hacienda de Bogotá