

# PRESIÓN TRIBUTARIA Y DISTRIBUCIÓN DEL ESFUERZO REGIONAL EN COLOMBIA

Javier Alberto Gutiérrez<sup>2</sup>  
José Vicente Castro  
Dalila Gallo Cubillos

Diciembre 2000

N° 15

La serie de **Estudios de Economía y Ciudad** es un medio de divulgación de la Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda. Presenta trabajos de investigación que tienen carácter provisional, los contenidos son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Secretaría de Hacienda ni a la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá

---

<sup>1</sup> Se agradecen los comentarios de Leyla Salguero.

<sup>2</sup> Los autores son Jefe de la Oficina de Estudios Económicos e Investigadores de la misma oficina, respectivamente. E-mail [ja Gutierrez@shd.gov.co](mailto:ja Gutierrez@shd.gov.co), [jcastro@shd.gov.co](mailto:jcastro@shd.gov.co). [dgallo@shd.gov.co](mailto:dgallo@shd.gov.co)

# PRESIÓN TRIBUTARIA Y DISTRIBUCION DEL ESFUERZO REGIONAL EN COLOMBIA

## 1 Introducción

Los gobiernos (el agente)<sup>1</sup> tienen la responsabilidad, delegada por los demás miembros de la sociedad (el principal), de suministrar los servicios sociales básicos requeridos por la población y, distribuir los recursos que se generan en la economía, que deben garantizar no solamente el cubrimiento de los gastos de funcionamiento y el mantenimiento de la burocracia, sino que, además, deben garantizar una efectiva asignación de recursos, inversión efectiva de los mismos y por esta vía el desarrollo de la capacidad productiva y el progreso de las economías. En este sentido, el gobierno prestará una serie de servicios que, para su producción, requieren en buena parte de los ingresos obtenidos de los particulares (tributos).

Las instituciones juegan un papel fundamental en el proceso de tributación, en su efectividad. Dan un determinado orden a las relaciones y hechos que determinan los sucesos de una sociedad, su devenir. Están las instituciones sociales, económicas y legales, que construyen un camino positivo o adverso para el desarrollo.

Si las instituciones funcionan correctamente y actúan adecuadamente, es decir, en favor de los intereses generales de la población y en beneficio de la consecución de trayectorias positivas de crecimiento económico y desarrollo de la sociedad y mejoras en la calidad de vida y, han abonado el camino para el logro de una buena reputación y sus determinaciones y políticas son creíbles, el concepto que tendrá la población respecto a sus decisiones y las expectativas que éstas generan serán buenas, tendrán el respaldo de las mayorías. Si existe una cercanía entre las acciones y repercusiones de las decisiones de éstas en beneficio de la población, donde el monitoreo de los votantes, del principal, es fácil, la interacción entre las instituciones y la población redundará en procesos y resultados exitosos que beneficiarán al grueso de la población.

Si las instituciones hacen una buena gestión, una debida administración y asignación de recursos, si los beneficios de las inversiones son evidentes, si hay transparencia y rendición de cuentas, se estarán edificando las condiciones para que las personas, que delegaron en el gobierno de turno la

---

<sup>1</sup> Al respecto, puede consultarse la Teoría del Principal – Agente en Drazen (2000), cap. 2 , en Kreps (1995) o en Varian (1990).

responsabilidad de construir un futuro promisorio, accedan a respaldar los lineamientos de su gobierno, de sus instituciones y contribuyan en lo que sea necesario para el logro de objetivos tendientes a mejorar la calidad de vida de toda la sociedad, participarán en la consecución de los objetivos de sus gobiernos, aceptarán sus medidas. En materia tributaria asumirán sus responsabilidades, cumplirán con sus deberes. Pero, si las instituciones no han creado buen ambiente, si no tienen buena reputación, la credibilidad en sus políticas y en logro del beneficio social no se presentarán<sup>2</sup>.

“La importancia de las instituciones en el desarrollo económico ha sido reconocida por varias vertientes sociológicas y económicas que subrayan que ellas constituyen las reglas del juego que orientan las acciones de los ciudadanos...generan la cooperación o el conflicto entre la población”<sup>3</sup>

Los particulares deben transferir al Estado los recursos necesarios para el buen funcionamiento del mismo, para el beneficio de todas las personas, a través de diferentes mecanismos, generalmente de carácter obligatorio, entre los que están los impuestos, las contribuciones parafiscales y las tasas<sup>4</sup>. Los particulares tendrán o no la voluntad de cumplir con este proceso y considerarán la magnitud de su aporte dependiendo de las condiciones en las cuales éste se presente, dependiendo del contexto creado por las instituciones.

Las tasas son una contrapartida directa a la prestación de un servicio, su pago es discrecional según sea o no utilizado el servicio, ejemplo de ello son los pagos por servicios públicos. Las contribuciones parafiscales son recursos dirigidos a satisfacer necesidades predeterminadas de la colectividad que realiza el tributo, entre las que se tienen las contribuciones al Sena, Icbf, cajas de compensación, seguridad social y las cuotas de fomento arrocero, ganadero y panelero. Los impuestos son tributos que se cobran indiscriminadamente a toda persona (natural o jurídica), no guardan relación directa con algún beneficio usufructuado por el contribuyente, su pago no es opcional.

Para efectos del presente estudio, solo se incluyen los impuestos (ingresos tributarios recibidos por los municipios, los departamentos y la Nación) y las contribuciones parafiscales dirigidas al Sena e Icbf. Comúnmente en los cálculos de presión tributaria se han incluido las contribuciones a la

---

<sup>2</sup> Los temas de reputación, credibilidad y, reglas versus discreción hacen parte activa en el entendimiento de las relaciones entre votantes (principal, contribuyentes) y mandatarios (agente, recaudadores). Los conceptos pueden consultarse en Argandoña (1999), capítulo 8, y en Barro y Gordon (1983).

<sup>3</sup> Kalmanovitz (1999).

<sup>4</sup> El universo tributario de los colombianos está compuesto por estas tres partidas, que tienen la mayor participación dentro de los ingresos del sector público.

seguridad social. La razón por la que aquí no se tiene en cuenta lo correspondiente a seguridad social es que si bien hasta el momento venían siendo recursos manejados por el Estado en forma discrecional (deuda implícita por la que se tiene que responder), en adelante no será así, la relación de fuente y uso de tales recursos ha pasado a ser de carácter particular, además, son recursos que dan derecho a la exigencia de una contrapartida directa por parte de quien los tributa.

El objetivo de este trabajo es realizar y presentar los cálculos de presión tributaria nacional y local, hacer algunas comparaciones en el contexto colombiano e internacional, analizar el esfuerzo fiscal discriminado a nivel regional, observar las posibilidades de ampliación de la tributación y consignar nuevas reflexiones sobre este tema.

El trabajo está dividido en ocho secciones: la primera es esta introducción; en la segunda y tercera se realiza una breve exposición sobre la naturaleza, usos y fuentes de los impuestos; en la cuarta se analizan los efectos de la deuda sobre la presión tributaria; en la quinta se estudian los efectos macroeconómicos de la política fiscal; en la sexta se analizan los resultados de las estimaciones de presión tributaria en Colombia; en la séptima se evalúan los límites de la presión tributaria y en la última sección se presentan algunos comentarios finales y conclusiones.

## **2 Impuestos: el precio de satisfacer una necesidad básica**

Toda comunidad organizada debe tener normas mínimas que garanticen la adecuada interacción y vivencia de los miembros de la comunidad. Para salvaguardar esas normas, coordinar y concertar los deseos y necesidades, actuales y futuras, la comunidad ha creado unas instituciones. La composición del Estado y su grado de intervención en la actividad de los individuos varía según sean las convicciones e ideología que lo caracterizan.

Con la propiedad de los factores de producción, el sector público, que representa la propiedad colectiva, puede ser el “dueño” de los factores y por tanto del producto, caso en el que ejercerá poder, casi absoluto, frente al uso y aplicación del ingreso. En el caso en que los factores de producción pertenezcan a los particulares, éstos poseerán alto grado de poder frente a la decisión sobre el uso y aplicación del recurso.

Hoy día la mayoría de países están organizados a través de la propiedad privada, pero con diferentes grados de intervención del Estado sobre las actividades económicas de sus representados. “Aplicado al contrato fiscal, el problema del Principal – Agente, consiste en que el principal (votantes) busca un sistema de incentivos retributivos, que induzcan al agente (gobernantes) a

tomar la mejor decisión desde el punto de vista del principal. En este caso, los individuos le traspasan a la(s) persona(s) elegida(s) el poder de decidir sobre las políticas fiscales”.<sup>5</sup>

En la medida en que las comunidades han evolucionado buscando una mejor manera de vivir, a través de innovadoras tecnologías de producción y comunicación, también ha cambiado el nivel de intervención público<sup>6</sup>; aunque en términos generales, dando mayor libertad de transacción a los particulares, ello ha conducido a estructuras gubernamentales más grandes y desde luego más costosas. El mercado no puede actuar eficazmente en la provisión de bienes (bienes públicos) en los que el beneficio del consumo es compartido, sin poder ser imputado a una persona en particular, o en actividades económicas que causan costos sociales que no son pagados por ningún fabricante o consumidor.

El sector público debe proveer; primero, bienes y servicios que, por su naturaleza universal no pueden estar en manos de particulares, como la justicia, la defensa, la seguridad, infraestructura pública y patrimonio<sup>7</sup> y administración de recursos naturales; segundo, administrar un proceso de redistribución de la renta en los términos que la sociedad considere justos<sup>8</sup>, función atendida básicamente a través de la prestación de servicios de salud, educación y asistencia a ancianos y niños y; tercero, establecer políticas de comportamiento y administración de recursos que aseguren las condiciones para la estabilidad y el desarrollo económico de la comunidad representada, lo cual debe reflejarse en el mantenimiento de un nivel de empleo aceptable, mantenimiento del nivel de precios (dentro de los límites del libre mercado) y en el logro de una adecuada tasa de crecimiento económico.

La función del Estado es en últimas un bien de primera necesidad para la comunidad, un bien que para su obtención, al igual que el alimento, el techo y el vestido, es necesario dedicar parte del ingreso, pues sin él la sociedad sería una jungla donde las cosas estarían sujetas al capricho del más fuerte.

---

<sup>5</sup> Gutiérrez, Guzmán y Jiménez (2000), “Economía política y finanzas públicas: Teoría, evidencia y resultados de laboratorio”.

<sup>6</sup> “ Sólo la experiencia puede mostrar hasta qué punto la voluntad popular, incorporada a la política de estado, debiera dirigirse al aumento y refuerzo del aliciente para invertir”. J. M. Keynes, Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero.

<sup>7</sup> Se involucra aquí, además de la dotación de vías, puentes, parques, redes de acueducto y alcantarillado, etc.; la formación y administración de una infraestructura de intangibles como la cultura y la investigación tecnológica para el desarrollo.

<sup>8</sup> “Desde finales del siglo XIX se ha logrado considerable progreso en la eliminación de las grandes diferencias de riqueza y de ingresos por medio de la imposición directa. Muchos desearían llevar este proceso mucho más lejos pero se lo impiden dos reflexiones: el temor de hacer de la evasión hábil un negocio demasiado atractivo y también de disminuir indebidamente el incentivo de correr riesgos”. J. M. Keynes, Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero.

Asociado al concepto de la distribución del ingreso, se encuentra el concepto de eficiencia en la asignación (eficiencia paretiana). Una asignación es eficiente si no existe una alternativa posible que permita mejorar la situación de A sin empeorar la de B.

Para cumplir con estas funciones, el sector público necesita recursos; si los factores de producción fueran propiedad colectiva administrada por el Estado, éste simplemente tomaría parte del producto para cumplir su función básica. Pero cuando los factores son propiedad privada, los recursos deben ser provistos por quienes crearon las instituciones públicas y de una u otra forma usufructúan sus servicios, es decir, los individuos que forman parte de la comunidad administrada.

De esta manera, el sector público se financia básicamente con tributos de los particulares y adicionalmente con rentas de empresas públicas que a través del tiempo ha estructurado para producir bienes y servicios en sectores neurálgicos de la economía. El Estado se ha involucrado en actividades productivas relacionadas con servicios financieros, de comunicaciones, energéticos, transportes, etc., actividades que, como se dijo anteriormente, en aras de una mayor libertad económica ha venido transfiriendo a los particulares, manteniendo un adecuado control cuando su producción guarda características de monopolio. En el largo plazo, dados los procesos de privatización, las rentas públicas de empresas industriales y comerciales se limitarán a participaciones y derechos por explotación de recursos naturales

Los miembros de una sociedad, en algunos casos no entienden la importancia y necesidad de la tributación, y en otros no confían en la eficiencia y efectividad de sus instituciones para el uso de los recursos derivados del tributo. "...los votantes no entienden la restricción presupuestal intertemporal del gobierno, entonces cuando éste promete un programa de gasto financiado con déficit, los votantes sobrestiman los beneficios del gasto presente y subestiman la carga tributaria futura. Los políticos que quieren ser reelegidos sacan ventaja de esta situación aumentando el gasto más que los impuestos con el fin de complacer a los votantes, fiscalmente ilusionados...no sería claro que en ciertos períodos, cuando se presenta déficit fiscal, asegurar que exista mayor ilusión fiscal de los votantes, o que entre países ésta sea mayor o menor, y en el mismo sentido, que los políticos sean más o menos oportunistas".<sup>9</sup> El caso del uso de crédito es igualmente interesante, algunas veces no se considera el costo de la deuda versus la financiación mediante tributación. En este último caso se deben tener en cuenta las redistribuciones intergeneracionales, pagan mediante impuestos las generaciones presentes y futuras o pagan el servicio de la deuda las generaciones futuras. Muchas veces no se tiene en cuenta la naturaleza intertemporal de las decisiones fiscales y la ventaja política sobre las generaciones futuras, que no votaron ni delegaron responsabilidades en los mandatarios actuales.

---

<sup>9</sup> Ver por ejemplo, Buchanan y Wagner (1977) y Gutiérrez, Guzmán y Jiménez (2000).

### 3 Los tributos y el esfuerzo de los particulares

Desde los tiempos de los economistas clásicos<sup>10</sup>, la teoría de la imposición ha debatido la forma en que los particulares deben transferir los tributos al Estado, de manera que represente un esfuerzo similar para todos los individuos. Se han considerado dos criterios para medir la transferencia: el beneficio y la capacidad de pago. Según el primero, los tributos o impuestos se deben pagar de acuerdo con los beneficios que se reciban del sector público, personas que disfrutan por igual un bien o servicio público deben contribuir en iguales proporciones a su financiación. El segundo, dice que cada uno debe contribuir a la financiación del Estado en la medida en que pueda, es decir, de acuerdo a su capacidad de pago.

Así, la tributación moderna ha estado soportada en una mezcla de bases que consultan tanto la capacidad de pago como el beneficio percibido en ciertos servicios. Además, bases que miden la capacidad de pago no solo a través de la renta sino también de la riqueza, el gasto y el consumo.

Sin embargo, en términos generales, la economía de mercado ha adoptado y considerado como justa la tributación según el criterio de la capacidad de pago y dentro de ésta se han establecido los principios de equidad horizontal o universalidad y equidad vertical o progresividad. El primero establece que personas con igual capacidad de pago deben pagar el mismo impuesto, y el segundo, que personas con diferente capacidad de pago deben recibir un tratamiento tributario diferente.

Asumiendo que la forma más adecuada de medir la capacidad de pago es a través de la renta, pues de ella depende el flujo de ingresos y gastos que los agentes económicos están en capacidad de realizar, los tributos pagados por los particulares al Estado como proporción del Producto Interno Bruto es generalmente una buena medida del esfuerzo que hace una comunidad para financiar al Estado e igualmente es una medida del grado de intervención del Estado sobre la economía, este indicador se conoce como la presión tributaria.

No existe una estructura impositiva y un nivel de presión estándar que se puedan considerar como ideales, pues ello depende del entorno económico, político y social de cada país y de los objetivos que se persigan. Así, por ejemplo, la distribución de la renta, la productividad, la descentralización fiscal y administrativa, la dotación de infraestructura pública, los conflictos

---

<sup>10</sup> “Los sujetos de cada estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno, tan exactamente como sea posible, en proporción a sus correspondientes capacidades, es decir, en proporción a los ingresos de que respectivamente disfrutan bajo la protección del Estado”. Adam Smith, La Riqueza de las Naciones.

sociales e inclusive la política externa (como en el caso de los Estados Unidos, con sus programas de ayuda exterior), son variables endógenas en la formulación de una función óptima de presión tributaria.

En términos particulares, el Estado tiene gastos básicos recurrentes, mediante los cuales garantiza el sostenimiento del sistema, dadas unas condiciones mínimas establecidas por los agentes según el entorno; es la satisfacción de la necesidad básica de servicio estatal que tienen los agentes y por tanto es el costo mínimo que deberán estar dispuestos a cubrir con parte de su producto.

Determinado el costo básico recurrente estatal como participación del PIB, ésta relación deberá ser estable a través del tiempo, pues en la medida en que crece la economía crecerá también el valor del costo básico. Es de esperar que aumentos en el nivel de empleo, en la formación de capital y en la productividad generen superávit fiscal que pueda alimentar fondos de estabilización con el fin de llevar a cabo políticas fiscales expansionistas cuando la economía lo requiera.

Sólo de los agentes que componen y financian al Estado, dependerá que el sector público ejecute niveles de inversión por encima de sus posibilidades normales de financiación; lo cual debe tener procesos claros de aceptación en la implementación de los planes de desarrollo, pues ello significa aportes adicionales de recursos.

#### **4 La deuda como causa de presión tributaria**

Los gobiernos latinoamericanos vivieron en los años ochenta y comienzos de los noventa grandes crisis fiscales como consecuencia básicamente de la deuda, llegando incluso al cese de pagos. En ese momento Colombia ostentaba una buena posición fiscal e incluso era objeto de crédito internacional. Hoy el problema no ha sido completamente resuelto y Colombia ha pasado a hacer parte de él, afrontando un déficit fiscal del orden de 6% del PIB durante los últimos dos años (gobierno central).

Las causas de crisis fiscal pueden ser diversas, pero todo recae en el hecho de gastar lo que no se tiene y financiarlo con deuda. Cuando el gasto adicional es recurrente y con poca flexibilidad, el déficit se vuelve estructural y se desencadena un proceso tipo espiral, alimentado por el costo de la deuda (déficit – deuda - mayor déficit), llevando a procesos de ajuste con efectos altamente nocivos para la economía, no solo por los recursos que se extraen del sector real sino por las expectativas que ello genera en los procesos de ahorro e inversión.

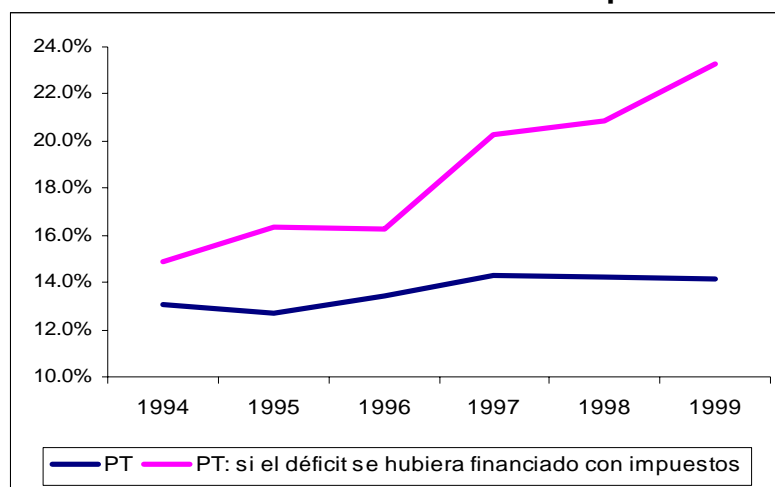


Algunos teóricos<sup>11</sup> sostienen que la deuda pública no necesita ser devuelta, dado que el Estado es “infinito”, por lo cual las obligaciones crediticias simplemente se sustituyen al momento de su vencimiento. Esto podría ser válido cuando no existe déficit estructural y la deuda obedece a proyectos de inversión plenamente definidos, aún así, en la medida que se vayan acumulando pasivos de esta naturaleza, el Estado tendrá menor margen de maniobra en su política fiscal para efectos de estabilidad. Además, los intereses pagados suponen un exceso de tributación sobre los beneficios públicos que deben recibir los particulares.

Independiente de la conceptualización que se mueve en torno al principio de la equivalencia ricardiana y del enfoque de expectativas racionales<sup>12</sup>, es claro que proyectos adicionales de inversión se deberán pagar con mayores impuestos; al momento de la ejecución del proyecto (presente) o, al momento del pago de la obligación crediticia (futuro) si ha sido financiado con deuda.

El Gráfico 1 muestra la evolución de la presión tributaria en Colombia si el déficit del gobierno central se hubiera financiado directamente con impuestos, 23.3% en 1999. Pero como se financió con deuda la presión ha estado sobre el 14%, lo cual quiere decir que los colombianos tenemos una elevada cuenta por pagar que se verá reflejada en una mayor presión tributaria futura.

**Gráfico 1. Colombia – Presión tributaria promedio<sup>1/</sup>**



1/ No incluye aportes a la seguridad social

Fuente: Cifras cuadro 1 y estadísticas de deuda Banco de la República.

<sup>11</sup> “ La deuda pública no necesita ser devuelta dado que el presupuesto y la economía son una empresa continua. Cuando una emisión de deuda en concreto vence, se paga; pero los fondos necesarios se obtienen emitiendo nuevas obligaciones. La deuda se “convierte””. Musgrave Richard y Musgrave Peggy, Hacienda Pública Teoría Aplicada, capítulo 7, La economía de la deuda pública.

<sup>12</sup> Al respecto se puede consultar: Argandoña (1999) y Musgrave (1994)

No es sano que un Estado tome decisiones de uso sobre la renta de generaciones futuras<sup>13</sup>. El dilema entre si se debe tomar, o no, deuda para financiar proyectos costosos, de larga vida, aduciendo que generaciones futuras se van a beneficiar de dichos proyectos y por tanto deben contribuir con su financiamiento, aparentemente se resolvería fácilmente con la misma concepción sobre lo que debe ser la libertad económica, que lleva implícito el hecho de que cada quién dispone libremente de sus recursos. Nosotros disponemos sobre el uso de nuestro producto, pero no podemos hacer lo mismo con el producto de las futuras generaciones. Sin embargo, también está la consideración acerca de la responsabilidad que tenemos con las generaciones futuras en cuanto a invertir hoy, para dejar mejores condiciones de vida a otras generaciones, y probablemente a menores costos. Queda la pregunta, es más costoso el pago de la deuda o realizar la inversión en el futuro por parte de las nuevas generaciones?.

Si bien es cierto que muchos proyectos de inversión y, en términos generales, el patrimonio público va a ser usufructuado por otras generaciones<sup>14</sup>, todas las personas tienen una obligación de carácter altruista, que consiste en dar un valor agregado en la construcción de una mejor manera de vivir en el futuro<sup>15</sup>. Generación tras generación, al dar dicho valor agregado, estará retribuyendo lo que la anterior le ha dejado y ninguna usufructuará un capital de manera gratuita.

Proyectos de inversión estatal de grandes magnitudes, que están fuera del alcance financiero y que por tanto son adicionales a la satisfacción de la necesidad básica de Estado, deberán ser previamente concertados con los agentes, a través de planes de gobierno soportados con un adecuado plan financiero donde los agentes acepten amortizar el valor del proyecto en un horizonte adecuado de tiempo (tiempo de depreciación) mediante aumentos temporales en la tributación.

La presión tributaria ejercida por el costo de proyectos de inversión pública adicional no es otra cosa que la pérdida de bienestar del agente gravado por la no utilización de parte de su renta en la mejor alternativa posible de

---

<sup>13</sup> Volvemos al concepto de redistribuciones intergeneracionales, que se refiere a los “vínculos que se crean entre las generaciones a causa de la naturaleza intertemporal de las decisiones fiscales. Puesto que sólo es posible que vote la generación presente (decisión tomada por el Agente en nombre del Principal), las políticas que escogen estos votantes crean una ventaja política sobre la generación futura, la cual debe aceptar la herencia que les haya sido entregada”(Gutiérrez, Guzmán y Jiménez , 2000). También puede consultarse acerca de las posibilidades de consumo entre distintas generaciones (Generaciones Traslapadas, en Blanchard y Fischer (1996), cap. 3 y en Drazen (2000), cap. 2.

<sup>14</sup> Lo mismo ocurre de manera general con el capital productivo del sector privado. Este no es consumido por su propietario, durante su vida, sino que comúnmente es transferido de generación en generación.

<sup>15</sup> Puede consultarse Blanchard y Fischer (1996), cap.3.

inversión (costo de oportunidad). Es posible que la diferencia en bienestar entre el proyecto de inversión estatal y la mejor alternativa posible del individuo particular sea muy pequeña o incluso inexistente, caso en el cual el indicador de presión tributaria sería una simple relación numérica.

La deuda pública del gobierno central de Colombia, con corte a junio de 2000, asciende a 32.5% del PIB<sup>16</sup>, con un costo financiero anual de 4 puntos del PIB, sin incluir el diferencial cambiario de la deuda externa. Lo cual implica que en el año 2000 el gobierno central nacional tendrá que emplear el 35.5% de los ingresos tributarios para el servicio de la deuda y que el saldo se verá incrementado en cerca de 1.7% del PIB como efecto de la devaluación del peso.

Dado lo anterior, la capacidad financiera del Estado para regresar beneficios colectivos, en un momento  $t$ , es menor frente a la capacidad otorgada por los particulares en ese mismo momento, incentivando con ello el costo de oportunidad de los agentes para eludir y/o evadir sus responsabilidades con el Estado. Para que los particulares no modifiquen su comportamiento frente a esa menor retribución pública, se requiere que, además de una actitud racional ante el hecho de que en el momento  $t-1$  el Estado entregó beneficios superiores a la capacidad financiera otorgada por los contribuyentes, acepten que otros hayan dispuesto sobre su renta.

No solo la deuda pública del gobierno central de Colombia es elevada, el proceso de descentralización que ha cobrado mayor importancia gracias a la Constitución de 1991, le dio cierta autonomía a los gobiernos regionales y locales, quienes apoyándose en las transferencias de la Nación han generado montos de deuda extremadamente altos, más allá de su propia capacidad de pago<sup>17</sup> y desde luego colocando en entredicho la eficacia estatal para proveer su servicio básico. Montos de deuda que en el corto y mediano plazo tendrán que verse reflejados en mayor carga tributaria local y regional.

---

<sup>16</sup> Sin incluir la llamada deuda implícita, compuesta por los bonos y las mesadas pensionales de los empleados del estado.

<sup>17</sup> La ley 358 de 1997, reglamentaria del Artículo 364 de la Constitución Nacional, coloca montos máximos al endeudamiento regional y local, ligándolos a los ingresos corrientes de la entidad territorial, no obstante comete un gran error al incluir como ingresos corrientes las transferencias recibidas de la Nación.

## **5 La carga tributaria y los efectos macroeconómicos**

Si bien es cierto que la política fiscal ha sido aceptada por las diferentes tendencias del pensamiento económico como un instrumento de importancia para la estabilización económica<sup>18</sup>, por sus efectos sobre la demanda agregada y sobre el empleo y los precios, adicionando efectos en el crecimiento dada la presión tributaria sobre el ahorro y la inversión (formación de capital), el margen de utilización efectiva en uno u otro sentido, como herramienta macroeconómica (de estabilización), es realmente reducido en países como Colombia.

Para que pueda ser una herramienta útil debe permitir alternativas de acción según el momento económico: aumentar o disminuir el gasto, aumentar o disminuir la carga impositiva, financiarse con deuda o con impuestos, con deuda interna o externa, gravar ciertas ramas de la producción y estimular otras, grabar el consumo o la producción, el patrimonio o la renta, etc. Desafortunadamente la crisis fiscal que viven los gobiernos de América Latina ha llevado a que las decisiones gubernamentales en materia fiscal se limiten a la necesidad de cubrir el déficit.

Dado lo anterior, la política fiscal va en un solo sentido: disminución del gasto (tanto funcionamiento como inversión), aumento de la carga impositiva, financiación tanto con deuda como con impuestos, sin importar que sea interna o externa, gravar indistintamente producción, consumo, patrimonio y renta. Lo importante es la consecución de recursos, no importa la fuente.

Los efectos negativos de una mayor carga tributaria sobre la economía, siempre y cuando no se golpee a los sectores con mayor capacidad de generación de riqueza y empleo, pueden verse compensados por los efectos positivos del gasto público y su multiplicador, obviamente dependiendo tanto de la base del impuesto como de la aplicación eficiente de los recursos por parte del Estado, pero ello solamente sucede cuando la política fiscal maniobra en todos sus sentidos.

## **6 Los esfuerzos de tributación en Colombia y su distribución regional**

La descentralización fiscal que se ha venido desarrollando a nivel mundial y en la cual Colombia avanzó bastante en la década de los noventa, ha hecho más compleja la estructura tributaria de los países. Los particulares tienen que tributar a tres niveles de gobierno: gobierno nacional, gobierno territorial (departamental) y gobierno local (municipal).

---

<sup>18</sup> Argandoña. Macroeconomía Avanzada I, capítulo. 11, Modelos Alternativos de Política Fiscal.

Lo verdaderamente importante de la descentralización es incentivar a que cada región implemente y ejecute sus propios programas de desarrollo, pues los dirigentes locales pueden identificar más claramente las necesidades de su población. De igual manera, los particulares al ver más cerca las inversiones derivadas de recursos de sus tributos y participar en las decisiones sobre la aplicación de los mismos, serán mucho más concientes de la importancia de la tributación y de la necesidad de su participación activa en el mejoramiento de la región, e incluso lo harán con convicción y no como obligación.

La autonomía otorgada a los entes territoriales, acerca el poder de decisión sobre el uso de los recursos públicos de los particulares, consiguiendo mayor eficiencia en su utilización. Sin embargo, la complejidad del sistema frente a la distribución de competencias y la falta de conocimiento por parte del contribuyente, tanto de la forma de tributar, como del responsable directo de la prestación de su servicio básico (la Nación, el departamento o el municipio), hacen que la estructura tributaria pierda eficiencia.

El universo impositivo se distribuyó en los tres niveles territoriales, dejando en manos de la Nación, por efectos de eficiencia en el recaudo, los impuestos más representativos y de bases móviles, como la renta y el IVA, siendo obligación de la Nación distribuir y transferir parte del recaudo a los departamentos y municipios.

Diferente a lo que se pretendía frente a la autogestión y autofinanciación de las regiones, muchos entes territoriales se han quedado a expensas de las transferencias, haciendo poco esfuerzo frente a la tributación local, por lo que la presión tributaria ejercida por municipios y departamentos es baja. Como se observa en el Cuadro 1, la carga tributaria promedio para Colombia en 1999 fue de 14.2%, similar a la observada en cada uno de los últimos cuatro años, caracterizada por una distancia bastante grande entre la presión ejercida por la Nación y la ejercida por los entes territoriales.

**Cuadro 1. Colombia - Presión tributaria promedio 1994 – 2000**

Nivel de Gobierno	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nacional	10.0%	9.7%	10.1%	10.8%	10.5%	10.6%	10.9%
Regional	1.0%	1.0%	1.0%	1.1%	1.2%	1.1%	1.1%
Local	1.4%	1.3%	1.6%	1.6%	1.7%	1.7%	1.6%
Parafiscales <sup>1/</sup>	0.7%	0.7%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%
<b>Total</b>	<b>13.1%</b>	<b>12.7%</b>	<b>13.4%</b>	<b>14.3%</b>	<b>14.3%</b>	<b>14.2%</b>	<b>14.4%</b>

Nota: De acuerdo a lo expuesto en la introducción de éste documento, no se incluyen las contribuciones a la seguridad social.

1/ Aportes parafiscales al Sena e ICBF

Fuente: Cálculos de los autores con base en estadísticas tributarias del DNP para el nivel nacional, estadísticas tributarias de la Contraloría General de la República para el nivel regional y local y, estadísticas de recaudo del Sena e ICBF

**Cuadro 2. Presión tributaria municipal - PT**  
**(Ingresos tributarios municipales consolidados a nivel departamental/PIB departamental)**  
**Millones de pesos corrientes**

Consolidado de Municipios	1994			1995			1996			1997		
	Tributarios	PIB	PT	Tributarios	PIB	PT	Tributarios	PIB	PT	Tributarios	PIB	PT
Antioquia	125,549	10,199,093	1.2%	162,773	12,778,468	1.3%	210,361	15,041,370	1.4%	292,443	18,552,419	1.6%
Atlántico	32,934	3,051,441	1.1%	35,282	3,826,738	0.9%	43,396	4,520,984	1.0%	65,945	5,602,861	1.2%
Bogotá	433,186	16,361,392	2.6%	490,392	20,148,732	2.4%	714,990	23,429,106	3.1%	895,130	28,409,067	3.2%
Bolívar	17,407	2,314,403	0.8%	20,630	2,859,740	0.7%	32,333	3,361,352	1.0%	64,306	3,928,732	1.6%
Boyacá	7,500	1,899,937	0.4%	11,419	2,311,425	0.5%	18,503	2,557,917	0.7%	25,392	3,086,880	0.8%
Caldas	13,308	1,633,150	0.8%	19,192	1,964,353	1.0%	26,445	2,111,680	1.3%	32,314	2,655,000	1.2%
Caquetá	1,741	446,808	0.4%	2,438	512,352	0.5%	3,732	589,334	0.6%	5,028	752,761	0.7%
Cauca	3,824	936,632	0.4%	7,345	1,165,117	0.6%	8,294	1,356,280	0.6%	12,026	1,617,745	0.7%
Cesar	5,205	1,002,988	0.5%	9,158	1,334,636	0.7%	10,512	1,606,013	0.7%	11,784	1,859,156	0.6%
Córdoba	5,316	1,272,478	0.4%	8,317	1,679,401	0.5%	14,182	1,955,021	0.7%	16,750	2,417,420	0.7%
Cundinamarca	13,026	3,311,216	0.4%	14,447	4,180,496	0.3%	22,801	5,091,156	0.4%	28,661	6,207,946	0.5%
Chocó	808	274,558	0.3%	1,092	356,017	0.3%	693	401,040	0.2%	1,676	472,854	0.4%
Huila	5,997	1,259,901	0.5%	10,043	1,522,428	0.7%	11,916	1,820,492	0.7%	14,979	2,116,203	0.7%
La Guajira	2,108	774,106	0.3%	2,336	842,189	0.3%	3,301	1,132,972	0.3%	3,463	1,390,167	0.2%
Magdalena	6,129	1,101,999	0.6%	8,495	1,432,485	0.6%	11,851	1,689,526	0.7%	13,401	2,017,257	0.7%
Meta	6,921	1,225,814	0.6%	11,081	1,536,075	0.7%	15,740	1,917,694	0.8%	20,638	2,316,075	0.9%
Nariño	3,744	1,152,275	0.3%	6,101	1,388,760	0.4%	8,571	1,698,780	0.5%	11,395	2,035,876	0.6%
Norte Santander	6,212	1,201,162	0.5%	7,360	1,512,479	0.5%	10,971	1,769,577	0.6%	13,978	2,125,663	0.7%
Quindío	6,280	792,721	0.8%	11,383	971,499	1.2%	14,062	1,019,522	1.4%	17,643	1,362,632	1.3%
Risaralda	13,187	1,261,933	1.0%	18,306	1,584,391	1.2%	30,704	1,800,589	1.7%	34,988	2,221,518	1.6%
Santander	27,719	3,437,041	0.8%	36,088	4,338,109	0.8%	51,703	5,611,206	0.9%	63,434	6,693,394	0.9%
Sucre	2,355	577,628	0.4%	2,656	720,763	0.4%	4,756	851,028	0.6%	3,804	1,038,317	0.4%
Tolima	9,353	1,875,639	0.5%	18,032	2,281,423	0.8%	22,688	2,765,993	0.8%	32,422	3,586,269	0.9%
Valle	97,309	7,924,760	1.2%	142,649	10,234,067	1.4%	208,382	12,282,393	1.7%	237,080	14,440,881	1.6%
Amazonas	323	62,323	0.5%	659	61,327	1.1%	1,126	71,821	1.6%	1,447	91,141	1.6%
Arauca	799	739,346	0.1%	1,042	921,660	0.1%	1,834	1,247,387	0.1%	1,929	1,172,429	0.2%
Casanare	2,751	656,795	0.4%	5,201	1,161,664	0.4%	6,966	1,917,565	0.4%	12,721	2,222,408	0.6%
Guainía	24	25,044	0.1%	23	29,607	0.1%	48	37,605	0.1%	112	46,279	0.2%
Guaviare	155	259,705	0.1%	384	217,715	0.2%	1,079	320,662	0.3%	935	428,074	0.2%
Putumayo	366	217,493	0.2%	574	252,110	0.2%	1,286	323,173	0.4%	2,260	376,818	0.6%
San Andrés y Providencia	58	189,031	0.0%	61	207,257	0.0%	3	283,769	0.0%	0	315,503	0.0%
Vaupés	20	35,789	0.1%	10	37,162	0.0%	29	50,567	0.1%	72	67,187	0.1%
Vichada	58	58,261	0.1%	57	68,464	0.1%	74	77,815	0.1%	155	80,569	0.2%

Fuente: Contraloría General de la República, ingresos tributarios municipales. Dane, PIB, cuentas regionales.

**Cuadro 3. Presión tributaria departamental - PT**  
**(Ingresos tributarios departamentales/PIB departamental)**  
**Millones de pesos corrientes**

Departamentos	1994			1995			1996			1997		
	Tributarios	PIB	PT	Tributarios	PIB	PT	Tributarios	PIB	PT	Tributarios	PIB	PT
ANTIOQUIA	100,545	10,199,093	1.0%	120,572	12,778,468	0.9%	142,023	15,041,370	0.9%	178,813	18,552,419	1.0%
ATLANTICO	28,001	3,051,441	0.9%	37,685	3,826,738	1.0%	39,700	4,520,984	0.9%	51,710	5,602,861	0.9%
BOLIVAR	18,239	2,314,403	0.8%	23,671	2,859,740	0.8%	28,507	3,361,352	0.8%	38,293	3,928,732	1.0%
BOYACA	22,874	1,899,937	1.2%	29,134	2,311,425	1.3%	39,229	2,557,917	1.5%	40,521	3,086,880	1.3%
CALDAS	16,118	1,633,150	1.0%	18,276	1,964,353	0.9%	27,651	2,111,680	1.3%	33,323	2,655,000	1.3%
CAQUETA	4,374	446,808	1.0%	5,578	512,352	1.1%	5,560	589,334	0.9%	7,204	752,761	1.0%
CAUCA	9,439	936,632	1.0%	10,063	1,165,117	0.9%	14,390	1,356,280	1.1%	20,545	1,617,745	1.3%
CESAR	5,746	1,002,988	0.6%	8,094	1,334,636	0.6%	9,969	1,606,013	0.6%	11,948	1,859,156	0.6%
CORDOBA	12,018	1,272,478	0.9%	14,975	1,679,401	0.9%	18,162	1,955,021	0.9%	22,565	2,417,420	0.9%
CUNDINAMARCA	92,116	19,672,608	0.5%	117,218	24,329,228	0.5%	176,362	28,520,262	0.6%	263,474	34,617,013	0.8%
CHOCO	2,304	274,558	0.8%	3,734	356,017	1.0%	4,587	401,040	1.1%	4,261	472,854	0.9%
HUILA	11,303	1,259,901	0.9%	15,269	1,522,428	1.0%	16,796	1,820,492	0.9%	23,474	2,116,203	1.1%
GUAJIRA	1,817	774,106	0.2%	1,882	842,189	0.2%	2,549	1,132,972	0.2%	3,850	1,390,167	0.3%
MAGDALENA	9,732	1,101,999	0.9%	12,687	1,432,485	0.9%	15,325	1,689,526	0.9%	20,077	2,017,257	1.0%
META	10,552	1,225,814	0.9%	14,116	1,536,075	0.9%	19,919	1,917,694	1.0%	24,010	2,316,075	1.0%
NARIÑO	9,472	1,152,275	0.8%	12,737	1,388,760	0.9%	15,861	1,698,780	0.9%	18,107	2,035,876	0.9%
NORTE DE SANTANDER	9,722	1,201,162	0.8%	6,790	1,512,479	0.4%	15,731	1,769,577	0.9%	21,536	2,125,663	1.0%
QUINDIO	5,979	792,721	0.8%	7,602	971,499	0.8%	7,694	1,019,522	0.8%	10,174	1,362,632	0.7%
RISARALDA	13,173	1,261,933	1.0%	16,206	1,584,391	1.0%	20,631	1,800,589	1.1%	27,714	2,221,518	1.2%
SANTANDER	27,960	3,437,041	0.8%	34,389	4,338,109	0.8%	44,862	5,611,206	0.8%	52,155	6,693,394	0.8%
SUCRE	5,612	577,628	1.0%	7,104	720,763	1.0%	8,650	851,028	1.0%	11,360	1,038,317	1.1%
TOLIMA	15,983	1,875,639	0.9%	20,772	2,281,423	0.9%	25,156	2,765,993	0.9%	30,451	3,586,269	0.8%
VALLE DEL CAUCA	102,753	7,924,760	1.3%	121,154	10,234,067	1.2%	148,102	12,282,393	1.2%	143,545	14,440,881	1.0%
<b>Amazonas</b>	538	62,323	0.9%	630	61,327	1.0%	1,153	71,821	1.6%	1,221	91,141	1.3%
<b>Arauca</b>	1,675	739,346	0.2%	1,861	921,660	0.2%	1,854	1,247,387	0.1%	2,122	1,172,429	0.2%
<b>Casanare</b>	3,664	656,795	0.6%	4,892	1,161,664	0.4%	7,081	1,917,565	0.4%	11,931	2,222,408	0.5%
<b>Guainía</b>	162	25,044	0.6%	194	29,607	0.7%	385	37,605	1.0%	498	46,279	1.1%
<b>Guaviare</b>	1,844	259,705	0.7%	2,420	217,715	1.1%	2,997	320,662	0.9%	3,459	428,074	0.8%
<b>Putumayo</b>	1,834	217,493	0.8%	2,457	252,110	1.0%	3,508	323,173	1.1%	4,807	376,818	1.3%
<b>San Andrés y Providencia</b>	6,626	189,031	3.5%	6,716	207,257	3.2%	7,381	283,769	2.6%	9,440	315,503	3.0%
<b>Vaupés</b>	123	35,789	0.3%	145	37,162	0.4%	248	50,567	0.5%	260	67,187	0.4%
<b>Vichada</b>	290	58,261	0.5%	289	68,464	0.4%	470	77,815	0.6%	483	80,569	0.6%

Fuente: Contraloría General de la República, ingresos tributarios departamentales. Dane, PIB, cuentas regionales.

**Cuadro 4. Presión tributaria regional - PT**  
**(Ingresos tributarios departamentales y municipales/PIB departamental)**  
**Millones de pesos corrientes**

Departamentos	1994			1995			1996			1997		
	Tributarios	PIB	PT	Tributarios	PIB	PT	Tributarios	PIB	PT	Tributarios	PIB	PT
ANTIOQUIA	226,094	10,199,093	2.2%	283,345	12,778,468	2.2%	352,384	15,041,370	2.3%	471,255	18,552,419	2.5%
ATLANTICO	60,935	3,051,441	2.0%	72,967	3,826,738	1.9%	83,095	4,520,984	1.8%	117,655	5,602,861	2.1%
<b>Bogotá</b> <sup>1/</sup>	482,007	16,361,392	2.9%	552,518	20,148,732	2.7%	809,183	23,429,106	3.5%	1,009,479	28,409,067	3.6%
BOLIVAR	35,646	2,314,403	1.5%	44,301	2,859,740	1.5%	60,840	3,361,352	1.8%	102,599	3,928,732	2.6%
BOYACA	30,373	1,899,937	1.6%	40,552	2,311,425	1.8%	57,732	2,557,917	2.3%	65,914	3,086,880	2.1%
CALDAS	29,426	1,633,150	1.8%	37,468	1,964,353	1.9%	54,096	2,111,680	2.6%	65,636	2,655,000	2.5%
CAQUETA	6,115	446,808	1.4%	8,016	512,352	1.6%	9,293	589,334	1.6%	12,232	752,761	1.6%
CAUCA	13,263	936,632	1.4%	17,409	1,165,117	1.5%	22,684	1,356,280	1.7%	32,571	1,617,745	2.0%
CESAR	10,951	1,002,988	1.1%	17,252	1,334,636	1.3%	20,481	1,606,013	1.3%	23,732	1,859,156	1.3%
CORDOBA	17,334	1,272,478	1.4%	23,292	1,679,401	1.4%	32,345	1,955,021	1.7%	39,315	2,417,420	1.6%
CUNDINAMARCA <sup>2/</sup>	56,321	3,311,216	1.7%	69,539	4,180,496	1.7%	104,970	5,091,156	2.1%	178,135	6,207,946	2.9%
CHOCO	3,112	274,558	1.1%	4,826	356,017	1.4%	5,280	401,040	1.3%	5,937	472,854	1.3%
HUILA	17,301	1,259,901	1.4%	25,312	1,522,428	1.7%	28,713	1,820,492	1.6%	38,453	2,116,203	1.8%
GUAJIRA	3,925	774,106	0.5%	4,219	842,189	0.5%	5,850	1,132,972	0.5%	7,313	1,390,167	0.5%
MAGDALENA	15,861	1,101,999	1.4%	21,182	1,432,485	1.5%	27,176	1,689,526	1.6%	33,478	2,017,257	1.7%
META	17,473	1,225,814	1.4%	25,197	1,536,075	1.6%	35,659	1,917,694	1.9%	44,648	2,316,075	1.9%
NARIÑO	13,216	1,152,275	1.1%	18,837	1,388,760	1.4%	24,432	1,698,780	1.4%	29,502	2,035,876	1.4%
NORTE DE SANTANDER	15,934	1,201,162	1.3%	14,151	1,512,479	0.9%	26,702	1,769,577	1.5%	35,514	2,125,663	1.7%
QUINDIO	12,259	792,721	1.5%	18,985	971,499	2.0%	21,756	1,019,522	2.1%	27,817	1,362,632	2.0%
RISARALDA	26,359	1,261,933	2.1%	34,512	1,584,391	2.2%	51,335	1,800,589	2.9%	62,702	2,221,518	2.8%
SANTANDER	55,679	3,437,041	1.6%	70,477	4,338,109	1.6%	96,565	5,611,206	1.7%	115,589	6,693,394	1.7%
SUCRE	7,967	577,628	1.4%	9,760	720,763	1.4%	13,407	851,028	1.6%	15,164	1,038,317	1.5%
TOLIMA	25,336	1,875,639	1.4%	38,804	2,281,423	1.7%	47,844	2,765,993	1.7%	62,873	3,586,269	1.8%
VALLE DEL CAUCA	200,062	7,924,760	2.5%	263,804	10,234,067	2.6%	356,484	12,282,393	2.9%	380,624	14,440,881	2.6%
<b>Amazonas</b>	861	62,323	1.4%	1,289	61,327	2.1%	2,279	71,821	3.2%	2,668	91,141	2.9%
<b>Arauca</b>	2,474	739,346	0.3%	2,903	921,660	0.3%	3,688	1,247,387	0.3%	4,051	1,172,429	0.3%
<b>Casanare</b>	6,415	656,795	1.0%	10,093	1,161,664	0.9%	14,047	1,917,565	0.7%	24,652	2,222,408	1.1%
<b>Guainía</b>	186	25,044	0.7%	217	29,607	0.7%	433	37,605	1.2%	610	46,279	1.3%
<b>Guaviare</b>	1,999	259,705	0.8%	2,804	217,715	1.3%	4,076	320,662	1.3%	4,394	428,074	1.0%
<b>Putumayo</b>	2,200	217,493	1.0%	3,031	252,110	1.2%	4,794	323,173	1.5%	7,067	376,818	1.9%
<b>San Andrés y Providencia</b>	6,684	189,031	3.5%	6,777	207,257	3.3%	7,384	283,769	2.6%	9,440	315,503	3.0%
<b>Vaupés</b>	143	35,789	0.4%	155	37,162	0.4%	277	50,567	0.5%	332	67,187	0.5%
<b>Vichada</b>	348	58,261	0.6%	346	68,464	0.5%	544	77,815	0.7%	638	80,569	0.8%

Fuente: Contraloría General de la República, ingresos tributarios departamentales y municipales. Dane, PIB, cuentas regionales.

1/ Se incluyen los impuestos que los Bogotanos pagan al departamento. 2/ Se excluyen los impuestos que los bogotanos pagan al departamento.



Al analizar la carga tributaria municipal y departamental de acuerdo con el Producto Interno Bruto de cada región, se encuentra una alta disparidad, donde se evidencia la carencia de un esfuerzo fiscal adecuado por parte de algunas entidades territoriales, que les permita generar recursos propios. En el Cuadro 2, se aprecia un esfuerzo medio a nivel municipal en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Risaralda, Valle y Amazonas<sup>19</sup>, donde se registra una presión tributaria de 1.6%. Aun así, están muy lejos del esfuerzo que hace Bogotá tributando a nivel municipal el 3.2% como porcentaje de su Producto Interno Bruto.

En la presión ejercida por las gobernaciones, Cuadro 3, se destacan por encima del promedio, Boyacá, Caldas, Cauca, Risaralda, Amazonas, Putumayo y San Andrés y Providencia. Este último con una presión casi dos veces mayor al promedio. Aunque Cundinamarca registra una presión de apenas 0.8%, al hacer extracción tanto del PIB de Bogotá como de los tributos que Bogotá realiza al Departamento<sup>20</sup>, Cuadro 4, se encuentra que los cundinamarqueses tributaros el 2.9% de su Producto Interno Bruto en 1997, que equivale a más del doble de la presión promedio de los departamentos.

Al analizar más a fondo el nivel de tributación de Bogotá<sup>21</sup>, se puede constatar nuevamente el desequilibrio que existe en esfuerzo tributario entre las diferentes entidades territoriales de Colombia. En el Cuadro 5, se observa que al adicionar los impuestos que los bogotanos pagan al Distrito, a la Nación<sup>22</sup>, al Departamento y los aportes al Sena e Icbf, la presión tributaria ejercida sobre la ciudad llega al 24.5%, diez puntos por encima de la presión tributaria nacional y mayor a la presión calculada para los Estados Unidos.

---

<sup>19</sup> De acuerdo con el Dane, el Amazonas está dividido en 8 municipios; la presión tributaria calculada en 1.6% solo incluye la tributación de dos (2) municipios. Es decir que podría ser superior.

<sup>20</sup> En 1997 Bogotá contribuyó con el 43.3% de los recursos tributarios recaudados por el departamento de Cundinamarca, a través del impuesto de registro, impuestos a la venta de licores e impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de producción nacional.

<sup>21</sup> Se utilizó el PIB de Bogotá reportado por el DANE para los años 1996 y 1997. Para 1998, 1999 y 2000 el estimado por la Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda de Bogotá.

<sup>22</sup> Teniendo en cuenta que dentro de lo recaudado por impuesto de renta en Bogotá, se encuentra la tributación por este concepto de grandes contribuyentes que operan en otras regiones del país. De las cifras de renta recaudadas en Bogotá, solamente se tomó el 57% como tributos pagados por los bogotanos (participación del impuestos de Industria, Comercio y Avisos y Tableros – ICA, recaudado en Bogotá frente al total nacional). Con esto se obtiene que Bogotá contribuye con el 40% del total de impuestos recaudados por la Nación, lo que coincide con lo registrado por Cordi (1999).

**Cuadro 5. Bogotá - Presión tributaria promedio 1996 - 2000**

Presión ejercida por:	1996	1997	1998	1999	2000
Nación	17.5%	18.7%	17.8%	18.6%	19.3%
Departamento	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
Bogotá	3.1%	3.2%	3.3%	3.4%	3.3%
Parafiscales <sup>1/</sup>	1.4%	1.4%	1.5%	1.6%	1.6%
<b>Total</b>	<b>22.3%</b>	<b>23.6%</b>	<b>23.0%</b>	<b>24.1%</b>	<b>24.5%</b>
Nación en el resto <sup>2/</sup>	7.9%	8.4%	8.2%	8.2%	8.5%

Nota: De acuerdo a lo expuesto en la introducción de éste documento, no se incluyen las contribuciones a la seguridad social.

1/ Aportes parafiscales al Sena e ICBF

2/ Presión ejercida por la Nación en el resto de Colombia, descontado Bogotá

Fuente: Cálculos de los autores con base en estadísticas tributarias del Ministerio de Hacienda para la Nación, estadísticas de Cundinamarca para el Departamento, estadísticas de la Secretaría de Hacienda para Bogotá y estadísticas de recaudo del Sena e ICBF

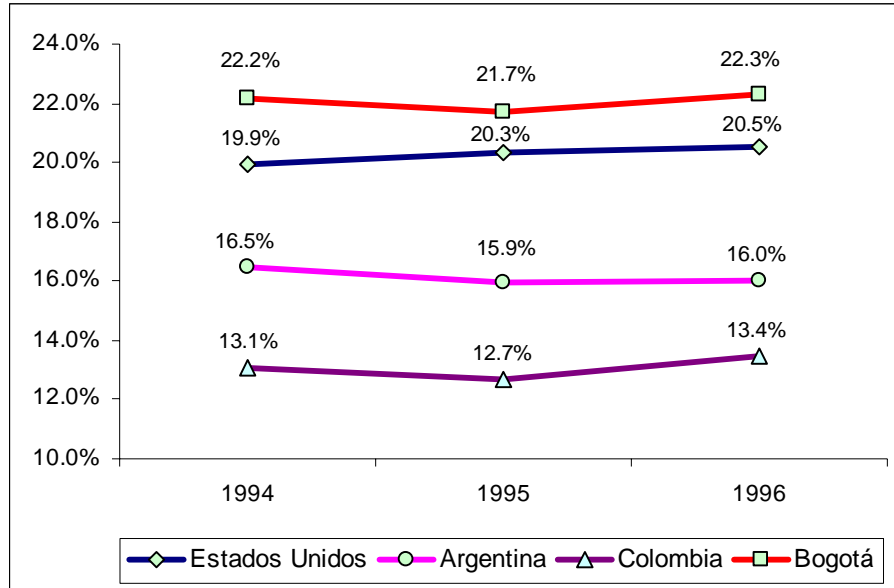
Tal como se aprecia en el Cuadro 6 y Gráfico 2, para los años 1994 a 1996, la presión tributaria promedio en Colombia es inferior a la calculada para Estados Unidos y Argentina, en tanto que la de Bogotá supera ampliamente la de dichos países. Pero más interesante que la comparación sobre el monto total de la presión ejercida, resulta ser la comparación de la distribución del esfuerzo regional; en el Cuadro 7 y Gráfico 3 se puede ver, para 1996, que mientras la tributación entre las regiones de los Estados Unidos tiene un coeficiente de variación de 13.6%, para Colombia el coeficiente es de 45.6%, mostrando así el alto nivel de inequidad en la tributación regional colombiana. En el Gráfico 3 se observa la dispersión del esfuerzo regional de Colombia frente al de Estados Unidos para 1996.

**Cuadro 6. Presión tributaria Estados Unidos y Argentina.**

Estados Unidos (Millones de dolares corrientes)						
Nivel de Gobierno	1994		1995		1996	
	Ingresos Tributarios	Presión Tributaria	Ingresos Tributarios	Presión Tributaria	Ingresos Tributarios	Presión Tributaria
Federal	780,269	11.1%	844,415	11.4%	913,826	11.7%
Estatal	373,319	5.3%	399,147	5.4%	418,390	5.4%
Local	252,207	3.6%	261,430	3.5%	270,602	3.5%
<b>Total</b>	<b>1,405,795</b>	<b>19.9%</b>	<b>1,504,992</b>	<b>20.3%</b>	<b>1,602,818</b>	<b>20.5%</b>
PIB	7,054,300		7,401,500		7,813,200	
Argentina (Millones de pesos argentinos corrientes)						
Nivel de Gobierno	1994		1995		1996	
	Ingresos Tributarios	Presión Tributaria	Ingresos Tributarios	Presión Tributaria	Ingresos Tributarios	Presión Tributaria
Nación	32,790	12.7%	32,002	12.4%	33,908	12.5%
Provinciales	9,616	3.7%	9,136	3.5%	9,695	3.6%
<b>Total</b>	<b>42,406</b>	<b>16.5%</b>	<b>41,138</b>	<b>15.9%</b>	<b>43,603</b>	<b>16.0%</b>
PIB	257,440		258,032		272,150	

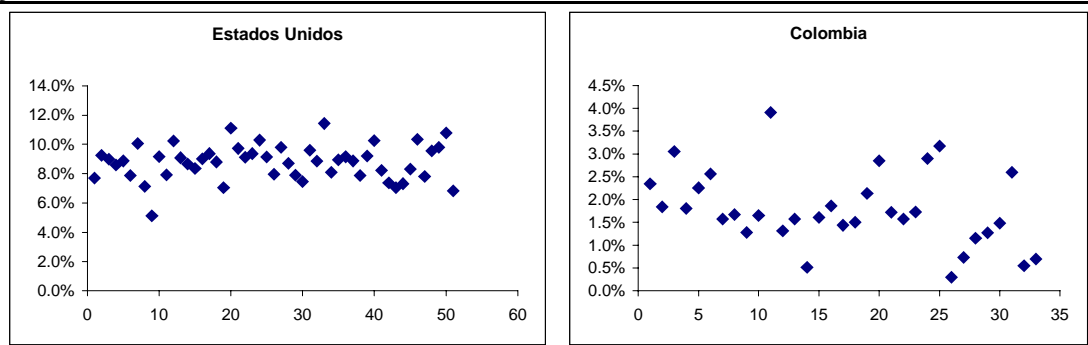
Fuente: Estados Unidos: U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, <http://www.census.gov>  
Argentina: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina, <http://www.indec.mecón.ar>

**Gráfico 2. Presión tributaria-comparaciones internacionales**



Fuente: Cifras, Cuadros 1, 5 y 6 de este documento

**Gráfico 3. Dispersión del esfuerzo tributario regional en Estados Unidos y Colombia**



Fuente: Cifras, Cuadro 7 de este documento

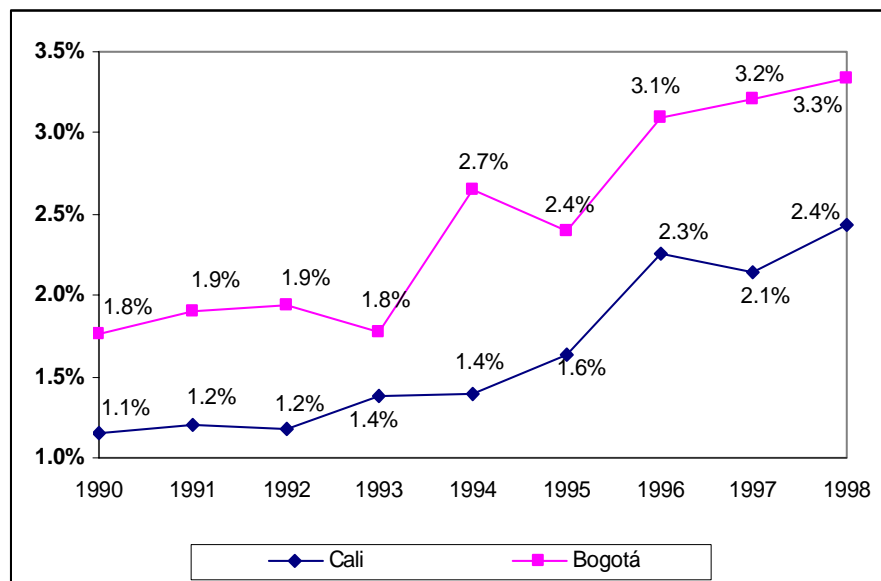
**Cuadro 7. Presión tributaria regional Estados Unidos y Colombia 1996**

Estados Unidos (millones de dolares)				Colombia (millones de pesos)			
Región	Ing. Tribut.	PIB	PT	Región	Ing. Tribut.	PIB	PT
Alabama	7,632	98,994	7.7%	Antioquia	352,384	15,041,370	2.3%
Alaska	2,301	24,841	9.3%	Atlántico	83,095	4,520,984	1.8%
Arizona	10,163	113,099	9.0%	Bogotá	714,990	23,429,106	3.1%
Arkansas	4,851	56,517	8.6%	Bolívar	60,840	3,361,352	1.8%
California	86,215	971,777	8.9%	Boyaca	57,732	2,557,917	2.3%
Colorado	9,244	117,470	7.9%	Caldas	54,096	2,111,680	2.6%
Connecticut	12,543	124,693	10.1%	Caqueta	9,293	589,334	1.6%
Delaware	2,046	28,704	7.1%	Cauca	22,684	1,356,280	1.7%
Distric of Col.	2,481	48,499	5.1%	Cesar	20,481	1,606,013	1.3%
Florida	33,557	365,837	9.2%	Cordoba	32,345	1,955,021	1.7%
Georgia	17,309	218,381	7.9%	Cudinamarca	199,163	5,091,156	3.9%
Haway	3,842	37,517	10.2%	Choco	5,280	401,040	1.3%
Idaho	2,542	27,948	9.1%	Huila	28,713	1,820,492	1.6%
Illinois	32,660	376,489	8.7%	Guajira	5,850	1,132,972	0.5%
Indiana	12,980	155,304	8.4%	Magdalena	27,176	1,689,526	1.6%
Iowa	6,983	77,522	9.0%	Meta	35,659	1,917,694	1.9%
Kansas	6,373	67,972	9.4%	Nariño	24,432	1,698,780	1.4%
Kentucky	8,413	95,500	8.8%	N. De Santander	26,702	1,769,577	1.5%
Louisiana	8,466	120,127	7.0%	Quindio	21,756	1,019,522	2.1%
Maine	3,231	29,064	11.1%	Risaralda	51,335	1,800,589	2.9%
Maryland	14,132	145,390	9.7%	Santander	96,565	5,611,206	1.7%
Massachusetts	19,123	209,623	9.1%	Sucre	13,407	851,028	1.6%
Michigan	24,828	264,848	9.4%	Tolima	47,844	2,765,993	1.7%
Mennessee	14,569	141,479	10.3%	V. del Cauca	356,484	12,282,393	2.9%
Mississippi	5,143	56,310	9.1%	Amazonas	2,279	71,821	3.2%
Missouri	11,687	146,804	8.0%	Arauca	3,688	1,247,387	0.3%
Montana	1,782	18,214	9.8%	Casanare	14,047	1,917,565	0.7%
Nebraska	4,181	48,043	8.7%	Guainía	433	37,605	1.2%
Nevada	4,266	54,033	7.9%	Guaviare	4,076	320,662	1.3%
New Hampshire	2,619	35,047	7.5%	Putumayo	4,794	323,173	1.5%
New Jersey	27,449	285,528	9.6%	San And. y Prov.	7,384	283,769	2.6%
New Mexico	3,877	43,825	8.8%	Vaupés	277	50,567	0.5%
New York	72,495	634,150	11.4%	Vichada	544	77,815	0.7%
North Carolina	16,486	203,971	8.1%				
North Dakota	1,441	16,089	9.0%				
Ohio	27,961	305,559	9.2%				
Oklahoma	6,558	73,893	8.9%				
Oregon	7,238	91,902	7.9%				
Pennsylvania	30,280	328,704	9.2%				
Rhode Island	2,711	26,444	10.3%				
South Carolina	7,328	89,242	8.2%				
South Dakota	1,439	19,534	7.4%				
Tennessee	9,992	141,812	7.0%				
Texas	40,705	556,609	7.3%				
Utah	4,294	51,631	8.3%				
Vermont	1,518	14,679	10.3%				
Virginia	15,627	199,993	7.8%				
Washington	15,467	161,954	9.6%				
West Virginia	3,643	37,237	9.8%				
Wisconsin	15,205	141,037	10.8%				
Wyoming	1,165	17,059	6.8%				
Media aritmética			8.8%	Media aritmética			1.8%
Varianza			0.0142%	Varianza			0.0066%
Desviación estándar			1.2%	Desviación estándar			0.8%
Coefficiente de variación			13.6%	Coefficiente de variación			45.6%

Fuente: Estados Unidos: Ingresos tributarios y PIB; U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, <http://www.census.gov>. Colombia: Ingresos tributarios, Contraloría General de la República; PIB, Dane, cuentas regionales.

El Gráfico 4 muestra la presión tributaria a nivel local para Bogotá y Cali<sup>23</sup>, donde se puede apreciar que teniendo como punto de referencia el esfuerzo tributario de los bogotanos, Cali tendría un margen de incremento en su tributación de casi 40%. Las dos ciudades presentan una carga tributaria superior al promedio municipal, lo cual podría ser señal de que en los municipios capitales dada la mayor necesidad per cápita de recursos para inversión social, por la concentración de población, las administraciones públicas han tenido una mejor administración tributaria, que en el resto de los municipios.

**Gráfico 4. Presión tributaria de Bogotá y Cali 1990 - 1998**



Fuente: Cálculos de los autores con base en estadísticas de impuestos distritales de la Secretaría de Hacienda, estadísticas de la Contraloría General de la República, PIB de Bogotá 1994 a 1997 Dane, PIB de Bogotá 1990 a 1993 ajustado por la SHD-Oficina de Estudios Económicos, PIB 1998 estimado por la SHD-Oficina de Estudios Económicos y PIB Cali estimado por la Secretaría de Fomento Económico y Competitividad de Cali.

Como se ha visto, existe una marcada diferencia de esfuerzo tributario entre regiones y entre municipios, llevando a que municipios como Bogotá estén muy por encima del promedio nacional de presión tributaria, compensando el poco esfuerzo realizado por otras regiones. La estructura y concentración de los factores de producción, las características ocupacionales, la provisión de

<sup>23</sup> Dada la dificultad para obtener cálculos de PIB de las principales ciudades, solo se estableció compararon entre Cali y Bogotá. Que a propósito, se encuentran en una posición contraria en la situación de sus finanzas. Pues mientras Bogotá presenta unos de los mejores indicadores financieros a nivel municipal, Cali registra grandes dificultades para cumplir con sus pagos.

recursos naturales, los atributos culturales y sociológicos o la simple casualidad histórica, llevan, en principio, a la existencia de regiones ricas o pobres, a lo que se suman las acciones de las instituciones que, como se mencionó al comienzo del trabajo, influyen ampliamente en las condiciones que acercan o alejan de una senda de desarrollo económico; los programas estatales de transferencias territoriales buscan disminuir la brecha de riqueza regional. Pero la inexistencia de estructuras tributarias organizadas en torno a la equidad, puede generar conflictos regionales de drásticas consecuencias políticas.<sup>24</sup>

De otra parte, el grado de eficiencia de la administración tributaria, especialmente la recaudación, afecta en gran medida el nivel de presión tributaria. La evasión y la elusión hacen que haya una presión tributaria potencial superior a la calculada relacionando ingresos tributarios recaudados como porcentaje del PIB total y que sería la presión ejercida sobre quienes pagan sus impuestos. Un índice de evasión en el recaudo tributario del gobierno nacional de 25.17%<sup>25</sup> ponderado, equivale a decir que el 100% de los tributos son pagados apenas por el 74.83% de Producto Interno Bruto, con lo cual la presión tributaria promedio en Colombia pasa de 14.4% a 18.2%, y para Bogotá con una evasión en los tributos distritales de 13%<sup>26</sup>, promedio ponderada, la presión es de 31.5%. Cuadros 8 y 9

**Cuadro 8. Colombia - Presión tributaria promedio 1994 – 2000  
Teniendo en cuenta la evasión.**

Nivel de Gobierno	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nacional	13.4%	13.0%	13.5%	14.5%	14.0%	14.1%	14.6%
Regional	1.0%	1.0%	1.0%	1.1%	1.2%	1.1%	1.1%
Local	1.5%	1.4%	1.7%	1.7%	1.8%	1.8%	1.7%
Parafiscales <sup>1/</sup>	0.7%	0.7%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%
<b>Total</b>	<b>16.5%</b>	<b>16.1%</b>	<b>16.9%</b>	<b>18.1%</b>	<b>17.9%</b>	<b>17.8%</b>	<b>18.2%</b>

1/ Aportes parafiscales al Sena e ICBF

Nota: Los cálculos se realizaron teniendo en cuenta una evasión de 25.17% para todos los años. Este índice de evasión es el calculado para el año 2000.

Fuente: Cálculos de los autores con base en cifras del Cuadro 1 de este documento.

<sup>24</sup> Puede consultarse a Persson y Tabellini (2000), capítulo 6.

<sup>25</sup> De acuerdo con datos de la DIAN, para 1999 la evasión en renta fue de 39% y en IVA de 24%, con lo cual se obtuvo un promedio ponderado general de 25.17%

<sup>26</sup> Promedio ponderado calculado sobre los índices de evasión estimados por la Dirección Distrital de Impuestos en el documento "Plan de Control a la Evasión y la Morosidad en el Distrito Capital 1999 – 2001".

**Cuadro 9. Bogotá - Presión tributaria promedio 1996 – 2000  
Teniendo en cuenta la evasión.**

Presión ejercida por:	1996	1997	1998	1999	2000
Nación	23.3%	25.0%	23.8%	24.9%	25.8%
Departamento	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
Bogotá	3.5%	3.6%	3.8%	3.9%	3.8%
Parafiscales <sup>1/</sup>	1.4%	1.4%	1.5%	1.6%	1.6%
<b>Total</b>	<b>28.6%</b>	<b>30.4%</b>	<b>29.5%</b>	<b>30.9%</b>	<b>31.5%</b>

<sup>1/</sup> Aportes parafiscales al Sena e ICBF

Nota: Los cálculos se realizaron teniendo en cuenta una evasión de 13% para todos los años. Este índice es un promedio ponderado de la evasión calculada en 1999 por la SHD-Dirección de Impuestos Distritales para los diferentes impuestos.

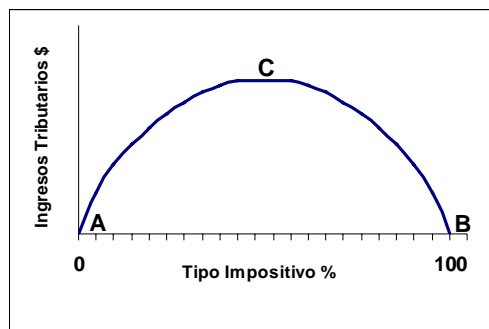
Fuente: Cálculos de los autores con base en cifras del Cuadro 5 de este documento

## 7 La frontera de la presión tributaria

Como se mencionó anteriormente, no existe un nivel de presión tributaria que se pueda considerar como óptimo, pues ello depende de características particulares del país y de hasta donde quieran llegar los mismos agentes económicos en la conformación de una infraestructura pública de servicios, del desarrollo económico y social que se quiera alcanzar.

En la práctica, el tipo impositivo correspondiente al punto máximo de la curva de Laffer<sup>27</sup>, es aquel donde los ingresos fiscales igualan a la sumatoria del costo del servicio básico de Estado, mas los proyectos de inversión que la comunidad haya aceptado abiertamente financiar<sup>28</sup>. En la medida en que los impuestos adicionales sean sometidos a consenso público y sean aprobados, el grado de efectividad en la recaudación será elevado.

<sup>27</sup> Arthur Laffer, economista, ex profesor de la Universidad del Sur de California, experto en teoría tributaria, hizo popular el gráfico que relaciona los ingresos fiscales frente al tipo impositivo. Según el cual, cuando los tipos impositivos son inexistentes la recaudación es cero (A); cuando los tipos son del 100% la recaudación también es cero (B), pues la gente no trabaja para no recibir absolutamente nada a cambio. Entre ambos extremos existen muchas posibilidades. A partir del punto (C), aumentos en los tipos impositivos disminuyen la recaudación, debido a menores incentivos para trabajar y más incentivos para evadir. Entre C y B, los factores de producción se ven desincentivados ya que su costo de oportunidad es muy elevado. Al respecto puede verse Dornbusch y Fischer (1994).



<sup>28</sup> Esta afirmación lleva implícita la pregunta ¿hasta que punto el congreso es representativo de la comunidad para disponer (ordenar) el traslado de mayores recursos del sector privado al sector público?

En las circunstancias actuales del Estado Colombiano; aguda crisis fiscal, antecedentes de altos niveles de corrupción, uso ineficiente de recursos, detrimento del patrimonio público, inestabilidad en la toma de decisiones, modificaciones continuas a la normatividad (inclusive a la Constitución Nacional) y conflicto social, cualquier nivel de presión tributaria tendrá, en expectativa, un elevado costo de oportunidad para la economía.

Pero como se sustentó en otra sección de este documento, la sociedad requiere de un sector público que preste lo que en este trabajo se ha llamado el “servicio básico de Estado”, el cual es tan importante como el techo, el vestido o el alimento y que obviamente debe ser financiado por quienes hacen parte de la sociedad, transfiriendo parte de su renta.

¿Cuanta renta transferir?, la necesaria no de acuerdo a parámetros internacionales, sino de acuerdo a lo que esta sociedad requiere (dentro de una economía de libre mercado) para financiar la necesidad básica de Estado, buscando cubrimiento universal en todos sus servicios (según la capacidad de los agentes en el corto, mediano y largo plazo). El costo básico recurrente de estas necesidades es la presión tributaria que los Colombianos deben asumir de manera indefinida.

En adelante podrán implementarse mayores niveles de tributación, en lo posible temporales, aunque algunos de carácter permanente, de acuerdo a los proyectos que la misma comunidad concerte; construcción del metro, vías, reconstrucción de daños por fenómenos naturales, subsidios para vivienda, etc.

Uno de esos proyectos que la comunidad colombiana podría concertar, haciendo esfuerzos de tributación adicional, es el pago o la reducción del saldo de la deuda. Pues los costos financieros, tal como se mencionó en la sección 4, están consumiendo gran parte de los ingresos tributarios, quitándole posibilidades de maniobra a la política fiscal y reduciendo el margen de redistribución de la renta nacional.

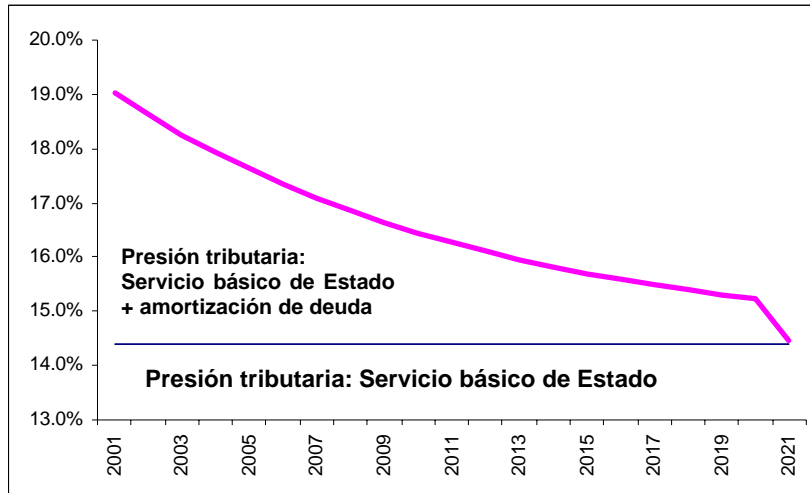
Asumiendo que la actual presión tributaria, 14.4%, es suficiente para la obtención de la necesidad básica de Estado (debe ser evaluado técnicamente), liberando desde luego los recursos que hoy en día se dedican al pago de intereses, la amortización del saldo de la deuda, del gobierno nacional a 20 años<sup>29</sup> implicaría elevar la carga tributaria en 4.6% el primer año y de ahí en adelante, año tras año, descendería por efecto del menor pago de intereses, Gráfico 5.

---

<sup>29</sup> Es simplemente un ejercicio ilustrativo sobre como se afectaría la presión tributaria con un proyecto de tal naturaleza. Pues aparte de lo expuesto en la sección 4, no es objeto de este trabajo profundizar sobre las ventajas y desventajas de mantener deuda pública.



**Gráfico 5. Presión tributaria colombiana con amortización de la deuda<sup>1/</sup>**



1/ Saldo de la deuda del gobierno central nacional a junio de 2000, amortizado a 20 años, cuotas fijas, tasa de interés real 8% e inflación anual 6%  
Fuente: Cálculo de los autores

## 8 Comentarios finales y conclusiones

Para el año 2000, la presión tributaria promedio en Colombia, sin tener en cuenta aportes a la seguridad social, es de 14.4% y para Bogotá es de 24.5%. Evidenciando la gran diferencia en el esfuerzo tributario que hace Bogotá frente a las demás regiones del país.

Dada una evasión promedio ponderada de 25.17% en los impuestos de la Nación y de 13% en los impuestos distritales, la presión tributaria potencial promedio es de 18.2% para Colombia y de 31.5% para Bogotá. Esta presión es la que se ejerce sobre quienes pagan sus impuestos.

Relacionando los tributos pagados por los bogotanos a la Nación, en el año 2000, con el PIB regional estimado, se observa que la Nación ejerce una presión tributaria de 19.3% sobre Bogotá y de 8.5% sobre el resto del país. Adicionalmente, con datos de 1996, se encontró que mientras la tributación regional en Estados Unidos tiene un coeficiente de variación de 13.6%, para Colombia dicho coeficiente es de 45.6% (disparidad entre regiones).

Las condiciones y relaciones entre el Estado y los particulares difieren grandemente de un país a otro, por lo que no es sano generar expectativas de capacidad tributaria según los niveles de otros países. Aun así, se establecieron comparaciones con Estados Unidos y Argentina, encontrando que para 1996 Colombia tenía una tributación promedio inferior en 2.6% a la

de Argentina y 7.1% inferior a la Estados Unidos. En tanto que la presión tributaria sobre Bogotá sobrepasa en 2.5% a la de los Estados Unidos y en 7% a la de Argentina.

Cualquier aumento de la tributación a nivel de la Nación, debe considerar seriamente la redistribución de la carga tributaria regional, de lo contrario economías como la bogotana se verán fuertemente desestimuladas. Se deben implementar estímulos al esfuerzo tributario regional, para lo cual, una buena herramienta podría ser la inclusión, con alta ponderación, de un indicador de esfuerzo y responsabilidad fiscal municipal en la metodología (fórmula) de distribución de las transferencias del gobierno nacional a las entidades territoriales. Un sistema de premio-castigo, como éste, podría llevar a una mayor concientización de que el desarrollo de las regiones está en manos de su propia población.

La presión tributaria corriente debe ser aquella que garantice la prestación del servicio básico de Estado. Servicio que dependerá tanto de las necesidades de infraestructura pública, como de hasta donde quieran llegar los agentes en la redistribución del ingreso, por encima de unas condiciones mínimas que garanticen la retroalimentación y ampliación de la capacidad productiva y con ella la vivencia digna de todos los individuos.

Proyectos de inversión adicionales a la prestación del servicio básico de Estado (megaproyectos), necesariamente deberán ser concertados con la población y poseer un claro plan de financiación con fuentes reales. Con responsabilidad en la administración local, nacional y la población.

Cuando el Estado no cuenta con recursos para llevar a cabo proyectos de inversión adicional, no solamente requerirá concertación en cuanto a la ejecución del proyecto, sino a la forma en que los contribuyentes lo financiarán (la deuda es solo una herramienta para agilizar la ejecución de los proyectos), lo cual implica elevar la presión tributaria de manera temporal.

Cuando se considera la deuda pública como fuente de financiación, sin analizar ¿quién?, ¿como? y ¿cuando? la pagará, no solamente se reduce el margen de eficiencia de la política fiscal, sino que también se pone en peligro la estabilidad del sistema, al reducirse la capacidad para prestar el servicio básico de Estado.

El saldo de la deuda de la Nación tiene un costo financiero que supera, para el año 2000, el 50% de los ingresos tributarios y que equivale al 6% del PIB nacional (incluyendo diferencial cambiario sobre la deuda externa), lo cual es similar al déficit fiscal del gobierno central. La reforma tributaria actual aspira a conseguir un aumento en los ingresos tributarios de alrededor de 18% aumentando la presión tributaria en 2.1%, lo cual está lejos de menguar el

hueco que dejan los costos financieros, por lo que el problema persistirá. Se debe tener en cuenta el contexto y las características de la reforma.

Dada la crisis fiscal que vive el país, es necesario que se establezcan compromisos de tributación adicional temporal y en algunos casos permanentes a nivel local, dirigidos básicamente a la disminución del saldo de la deuda pública. Con lo cual se liberarán recursos de gran importancia para la inversión social. La amortización del saldo de la deuda pública de Colombia en un horizonte de 20 años, implicaría elevar en 4.5% la presión tributaria el primer año y de ahí en adelante iría descendiendo hasta colocarse nuevamente en el nivel actual.

Bogotá, en lo que tiene que ver con tributos locales, para inversión local, tiene espacio para incrementar la presión tributaria, sin embargo, se debe evaluar la estructura y distribución de cargas impositivas y esfuerzo fiscal entre regiones a nivel nacional.

Los ciudadanos estarán dispuestos a tributar, a aumentar su esfuerzo, permitiendo elevar la presión tributaria local, fundamentalmente si ven reflejado su esfuerzo en inversión, mejoras en calidad de vida y desarrollo local. Pero será difícil una aceptación popular a nivel local si los tributos pagados no se reflejan en obras locales, si la población no puede ejercer un control a los recursos que se recaudan localmente y que en un alto porcentaje van al nivel nacional.

La reputación y credibilidad en las acciones de la administración distrital son buenas, lo que permitirá adelantar acciones positivas en esfuerzo fiscal, para ello, las instituciones, en adelante, jugarán un papel fundamental, tanto las del orden local como nacional.

## BIBLIOGRAFIA

Argandoña, A; Gomez, G.y Mochón F. Macroeconomía avanzada I. McGraw Hill. 1999

Barro, R. J. y Gordon, D. B. Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. Journal Monetary Economics, documento 12. 1983

Blanchar y Fischer. Lectures on macroeconomics. MIT Press. 1996

Carrasquilla, A. y Contreras, J. M. Sostenibilidad de las finanzas del Distrito, mimeo. Bogotá, 2000.

Cordi, A. ¿Se cumplen las verdades nacionales a nivel regional?, Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Macroeconomía, documento 121. Bogotá, agosto de 1999.

Drazen, A. Political economy in macroeconomics. Princeton University Press. 2000.

Eslava, M. Crisis y recuperación de las fianzas públicas, lecciones de América Latina para el caso colombiano. Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Macroeconomía, documento 116. Bogotá, julio de 1999

Fisher, S. y Dornbuch, R. Macroeconomía, capítulo 19, los déficit presupuestarios y la deuda pública. McGraw Hill. Madrid, 1994.

Gutiérrez, J.; Guzmán, C. y Jimenez, U. Economía política y finanzas públicas: teoría, evidencia y resultados de laboratorio. SHD, Estudios de Economía y Ciudad, documento 12. Bogotá 2000.

Jorratt, M. y Barra, P. Un análisis del sistema tributario Chileno. Servicio de Impuestos Internos, Subdirección de Estudios. Santiago de Chile, 1998.

Kalmanovitz, S. La evolución del capital social y la tributación de Bogotá. Documento presentado en el seminario internacional "Instituciones y recursos para la Bogotá que queremos", Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Bogotá, septiembre 20 y 21 de 2000.

Kalmanovitz, S. Las instituciones colombianas en el siglo XX. Banco de la República, Borradores de Economía, documento 131.

Keynes, J. M. Teoría general de la ocupación el interés y el dinero. Fondo de Cultura Económica. México, 1983

Kreps, D. Curso de teoría microeconómica. McGraw Hill. 1995

Martner, R. Los estabilizadores fiscales automáticos. Cepal, revista abril de 2000. Santiago de Chile, 2000.

Musgrave, R y Musgrave, P. Hacienda pública - teoría aplicada, capítulo 7, la economía de la deuda pública. McGraw-Hill, quinta edición. Madrid, 1994.

Pérez M, J. A. Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el Istmo centroamericano. Cepal, Serie Política Fiscal, documento 107. Santiago de Chile, 1998.

Persson, T. y Tabellini G. Political economics, explaining economic policy. MIT Press. 2000.

Puchet, J. y Torres, F. Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo. Cepal, Serie Política fiscal, documento 98. Santiago de Chile, 2000

Ricardo, D. Principios de Economía Política y Tributación. Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión. México, 1976.

Secretaría de Hacienda Distrital, Dirección de Impuestos Distritales. Plan de control a la evasión y la morosidad en el Distrito Capital 1999 - 2001, mimeo. Bogotá 1999.

Secretaría de Hacienda Distrital, Oficina de Estudios Económicos. Relaciones Bogotá – Cundinamarca, mimeo. Bogotá, 1998.

Steiner, R. y Rodríguez, J. A. Evaluación del sistema tributario del Distrito y propuesta de reforma, mimeo. Bogotá, 2000

Universidad Complutense de Madrid, Instituto Complutense de Análisis Económico-Icae. Informe sobre la economía española - septiembre 1995. Icae. Madrid, 1995.

Urrutia M, M. Estrategia para cerrar la brecha fiscal. Banco de la República, serie Borradores de Economía, documento 162. Bogotá, 2000.

## ESTUDIOS DE ECONOMIA Y CIUDAD

NUMERO	TITULO	AUTORES	FECHA
1	Descentralización fiscal y financiamiento de la inversión en Santa Fe de Bogotá D.C 1990-2001	Alexandra Rojas Lopera Javier Alberto Gutiérrez	Enero de 1999
2	El Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos" y su impacto sobre el empleo	Fabio Sánchez Jairo Núñez	Julio de 1999
3	Descentralización fiscal: tendencias y tareas pendientes	Gabriel Aghón	Agosto de 1999
4	Santa Fe de Bogotá y la descentralización fiscal en Colombia criterios de eficiencia y equidad	Carlos Alberto Sandoval	Agosto de 1999
5	Las finanzas distritales situación actual y perspectivas	Alexandra Rojas Javier Alberto Gutiérrez José Vicente Castro	Septiembre de 1999
6	La importancia de la inversión Distrital como generadora de ingreso y empleo	Hernando José Gómez Restrepo Camilo Alberto Silva Zarate	Septiembre de 1999
7	Transparencia y rendición de cuentas en el sector hospitalario público colombiano: Un estudio de caso	Ursula Giedion Luis Gonzalo Morales Olga Lucia Acosta	Septiembre de 1999
8	Colombia y la deuda pública territorial	Carlos Alberto Sandoval Javier Alberto Gutiérrez Carolina Guzmán	Abril de 2000
9	Ajuste fiscal y sistema de transferencias: Serias repercusiones de un análisis incompleto	Javier Alberto Gutiérrez Caril Rodríguez Gonzalez José Vicente Castro	Abril de 2000
10	Violencia y Criminalidad en Santa Fe de Bogotá: Posibles determinantes y relaciones de doble causalidad	Javier Alberto Gutiérrez Dalila Gallo Cubillos	Mayo de 2000
11	El mercado laboral de Santa Fe de Bogotá 1976 – 1999	Javier Alberto Gutiérrez Nubia Cristina Mejía Yadira Díaz	Junio de 2000
12	Economía política y finanzas públicas: Teoría, evidencia y resultados de laboratorio	Javier Alberto Gutiérrez Carolina Guzmán Ulpiano José Jiménez	Julio de 2000

NUMERO	TITULO	AUTORES	FECHA
13	Algunas reflexiones sobre movilidad, sociedad y economía: el caso de Bogotá	Javier Alberto Gutiérrez Eduardo Alberto Olivar	Octubre de 2000
14	Evolución y estado de las finanzas públicas de Bogotá en la década de los noventa y perspectivas	Javier Alberto Gutiérrez Carolina Guzmán	Diciembre de 2000
15	Presión tributaria y distribución del esfuerzo regional en Colombia	Javier Alberto Gutiérrez José Vicente Castro Dalila Gallo Cubillos	Diciembre de 2000