

Política tributaria y sus efectos sobre la distribución del ingreso en Colombia durante el siglo XX*

Tax policy and its effects on income distribution in Colombia during the twentieth century

Álvaro Díaz**
Henry Laverde***
John Jairo Gómez****

Artículo de investigación científica y tecnológica

Cómo citar este artículo: Díaz, A., Laverde, H. y Gómez, J.J. (2011). Política tributaria y sus efectos sobre la distribución del ingreso en Colombia durante el siglo XX. *Revista CIFE*, 13 (19), 51-74.

Resumen

El presente documento busca evidencias sobre la presencia de ciclos políticos partidistas u oportunistas con respecto al manejo de la política tributaria en Colombia y el efecto sobre la distribución del ingreso. Con base en un modelo econométrico se utilizan datos anuales para el

período comprendido entre 1905 - 2006, sobre variables como los ingresos tributarios totales, directos e indirectos, el ciclo del PIB real y de la inflación. También se emplean variables dummy (dicótomas) para representar los períodos presidenciales, por partido político y para períodos cercanos a procesos electorales. Dichas variables también representan períodos electorales para Congreso de la

* Este proyecto fue financiado por la Universidad Santo Tomás.

** Magíster en Economía. Profesor - Investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Santo Tomás. Correo electrónico: alvarodiaz@usantotomas.edu.co

*** Magíster en Economía. Candidato a Doctorado en Economía de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Correo electrónico: hla-verde@gmail.com

**** Magíster en Economía. Profesor - Investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Santo Tomás. Correo electrónico: johngome@gmail.com

República. Una vez estudiados los ciclos políticos, se analiza el impacto que esto genera sobre la distribución del ingreso para el período comprendido entre 1976 -2006. Los resultados de las estimaciones muestran un manejo oportunista con respecto a la política tributaria, pero los cambios en la distribución del ingreso obedecen más a un manejo de corte partidista.

Palabras clave: política fiscal, tributación estatal y local, ciclos políticos.

Clasificación JEL: E62, H71, E32.

Abstract

This paper seeks evidence on the presence of partisan or opportunistic political cycles with regard to the management of tax policy in Colombia and the effect on

income distribution. In order to do this an econometric model is used taking into account variables such as total tax revenue, direct and indirect, the real GDP cycle and inflation, by means of annual data for the period 1905-2006. We also used dummy variables to represent the presidential periods, by political party and periods close to elections. These variables also represent election periods to Congress. Once the political cycles are studied, we analyze the impact this has on the distribution of income for the period from 1976 to 2006. The results show an opportunistic management with regard to tax policy, but changes in income distribution are due more to a partisan court management.

Keywords: Tax policy, state and local taxation, political cycles.

Classification JEL: E62, H71, E32.

1. Introducción

El manejo de la política económica efectuado por parte de los gobiernos puede ejercer una gran influencia sobre los resultados electorales. Por esta razón, un gobernante debe elegir la opción que más le convenga para alcanzar dicho propósito: por un lado, puede actuar basándose en los preceptos ideológicos que su partido político le dicta; pero por otra parte, puede actuar con el único propósito de mantenerse en el poder¹.

En este sentido, el momento de las elecciones marca el rumbo de la política económica especialmente en uno de sus componentes: la política fiscal. De aquí se desprenden varios instrumentos tales como los ingresos totales (tributarios y no tributarios), los gastos totales y el balance fiscal.

No obstante, no todas las decisiones tomadas en materia económica son exclusivas del poder ejecutivo² y requieren de un consenso para ser llevadas a cabo. Por ejemplo, en materia fiscal, puede presentarse el caso en que las decisiones presupuestales deban ser sometidas a criterio y votación del poder legislativo y por tanto, esta situación supone que debe existir una estrecha relación entre

1 Para el caso colombiano, la reelección presidencial es un fenómeno reciente, razón por la cual dicha permanencia en el poder se traduce en la del partido político al que pertenece el presidente reelecto.

2 También llamado *policymaker*, de acuerdo con la literatura anglosajona.

los dos poderes. Cuando los miembros del ejecutivo y el legislativo pertenecen al mismo partido político, existe una alta probabilidad de que las políticas propuestas por el primero sean respaldadas por el segundo. De no ser así, esta situación puede revertirse, y pondría en serios aprietos al gobierno de turno para poder llevar a cabo sus metas iniciales. La estrecha relación existente entre los poderes ejecutivo y el legislativo colombianos para la toma de decisiones en materia fiscal (el Congreso es quien aprueba, desaprueba o modifica el presupuesto nacional) hace que las elecciones legislativas (Senado y Cámara) tomen un papel muy importante dentro de la determinación de ciclos presupuestales y a su vez, puedan ejercer gran incidencia en varios aspectos tales como la distribución del ingreso.

La literatura en torno al tema de los ciclos políticos plantea que tanto los modelos de ciclos oportunistas como partidistas basados en el manejo de la economía a través de instrumentos de política fiscal brindan un mayor soporte tanto teórica como empíricamente en oposición a aquellos modelos basados en el manejo de instrumentos de política monetaria (Drazen, 2002). Además de esto, la capacidad de manejo sobre estos últimos puede encontrarse bastante lejos de la influencia política, específicamente cuando el manejo de la política monetaria se encuentra completamente aislado del poder ejercido por el gobierno central, tal y como ha sucedido en Colombia desde 1991 con el control soberano de la política monetaria por parte del Banco Central (Banco de la República).

Por tal razón, basados en datos anuales sobre ingresos tributarios totales, directos e indirectos a lo largo del siglo XX (1905 - 2006), la presente investigación pretende buscar evidencia acerca de la existencia de ciclos electorales (o políticos), bien sean oportunistas o partidistas, y estudiar el impacto que dicha situación ha generado sobre la

distribución del ingreso a lo largo de los últimos treinta años (1976 - 2006).

La presente investigación se desarrolla como se explica a continuación. En la siguiente sección se presenta evidencia empírica o “hechos estilizados” tendientes a corroborar la presencia de ciclos oportunistas o partidistas en cuanto al manejo de la política tributaria. La tercera sección presenta una revisión de la literatura existente en torno al tema de los ciclos políticos tanto en el ámbito local como internacional. La cuarta sección describe el modelo a emplear para la presente investigación y hace un breve análisis de los resultados encontrados. Por último, se presentan las conclusiones.

2. Política tributaria y partidos políticos en Colombia

Una de las razones por las cuales el estudio de ciclos políticos para el caso colombiano resulta relevante radica en los planteamientos hechos por varios autores (Drazen, 2002; Brender y Drazen, 2003), quienes afirman que la manipulación de la política fiscal resulta ser un fenómeno común en lo que puede considerarse como “democracias jóvenes” que pueden estar sujetas a cambios estructurales importantes.

A continuación se analizarán algunos hechos estilizados que permiten encontrar evidencia empírica en cuanto al manejo que los diferentes gobiernos han ejercido sobre la política tributaria a lo largo del siglo XX en Colombia. También se analizará el comportamiento de la distribución del ingreso, medida a través del coeficiente de desigualdad Gini, a lo largo de las últimas tres décadas del siglo XX.

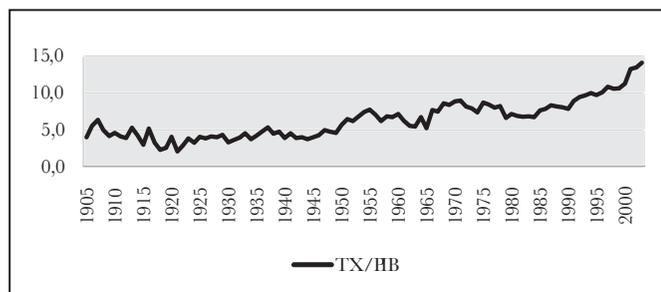
2.1 Política tributaria en Colombia durante el siglo XX

Ingresos tributarios totales

A lo largo del siglo XX, el recaudo tributario se ha mantenido relativamente estable. Los datos disponibles muestran que, en promedio, dicha variable se ha mantenido en un 6,3% del PIB, alcanzando su nivel más bajo a comienzos de la tercera década del siglo con un 2,1% y el más alto hacia la última década del siglo, con un 14,1%. Se destaca el constante aumento que se ha presentado en este componente en los últimos años, lo cual puede estar explicado por la intención del gobierno de recurrir a fuentes de financiación diferentes al endeudamiento (Lozano y Rincón, 2004).

Los ingresos tributarios representan una de las fuentes de recursos más importantes para el Gobierno Nacional Central. La carga tributaria, a lo largo del siglo XX, ha representado en promedio cerca de un 85% de los ingresos totales frente a otros ingresos que han representado apenas un 15% (figura 1).

Figura 1. Ingresos tributarios totales (% del PIB)



Fuente: Junguito y Rincón (2004).

Ingresos tributarios directos e indirectos

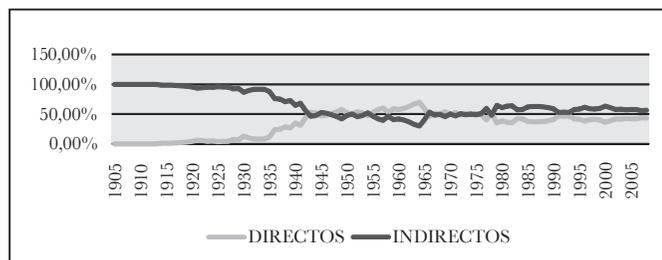
A principios del siglo XX, la carga tributaria en Colombia estaba sustentada en su totalidad por ingresos tributarios indirectos (impuesto a las aduanas y al comercio exterior, por ejemplo³). En 1918 se creó en Colombia el impuesto a la renta⁴ y con el paso del tiempo se fue fortaleciendo, así como el recaudo de otros impuestos directos, tales como impuestos al patrimonio y al exceso de utilidades. De esta manera, la composición de la carga tributaria se modificó sustancialmente y el impuesto a la renta pasó a representar alrededor del 23% de la carga total para 1923 (González y Calderón, 2002).

Por otro lado, con la creación en 1963 del impuesto a las ventas (IVA) y al valor agregado a mediados de los ochenta, así como sus sucesivas modificaciones encaminadas específicamente a ampliar su base tributaria, los impuestos indirectos retomaron el protagonismo que habían perdido con la creación y consolidación de los ingresos directos y pasaron a convertirse nuevamente en el mayor componente del recaudo tributario del gobierno (figura 2). En la actualidad representan cerca del 60% de la carga tributaria, contra el 40% que representan los impuestos directos (Junguito y Rincón, 2004).

3 Aduanas y recargos, “impuestos de conversión”, tonelaje, derechos de exportaciones y consular (González y Calderón, 2002).

4 No obstante, solo se aplicó a partir de 1922 (González y Calderón, 2002).

Figura 2. Impuestos directos vs impuestos indirectos



Fuente: Junguito y Rincón (2004).

Una vez se analiza el comportamiento de los ingresos tributarios totales, directos e indirectos por partido, se observa que, en promedio, durante los gobiernos liberales el porcentaje de impuestos totales con respecto al PIB ha sido superior que durante los conservadores (tabla 1).

Tabla 1. Promedio de impuestos totales, directos e indirectos por partido 1905-2006

	TX/PIB	TXDIR/ PIB	TXIND/ PIB
Partido Liberal	7,0	2,9	4,1
Partido Conservador	5,7	1,7	3,9

Fuente: Junguito y Rincón (2004).

Este comportamiento es igual cuando se tienen en cuenta los ingresos tributarios directos e indirectos, lo cual arroja evidencia en torno a la tendencia ideológica de cada partido: los liberales han mantenido un mayor nivel de ingresos tributarios con respecto al PIB que los conservadores.

Las reformas tributarias en Colombia

Como se mencionó anteriormente, la estructura tributaria del país a comienzos del siglo XX era bastante reducida y se basaba especialmente en recaudos provenientes del comercio exterior. Se consideraba que la actividad

económica interna era bastante reducida, lo cual no ameritaba interés por parte del gobierno en cuanto a la creación de impuestos (González y Calderón, 2002).

Sin embargo, la necesidad de modernizar el sistema tributario llevó al gobierno a crear las primeras reformas tributarias destinadas a gravar el consumo interno, así como la renta. Estas reformas cambiaron la composición de los ingresos tributarios y consolidaron el sistema positivo existente.

En síntesis, durante el siglo XX se llevaron a cabo 24 reformas tributarias, de las cuales 10 ocurrieron durante la primera mitad del siglo y 8 durante la última década. Si se tiene en cuenta el período 1905 - 2006, se realizaron 37 reformas, de las cuales 13 fueron al impuesto a la renta, 2 al IVA, 12 a la renta e IVA y 10 a otros tributos.

Cuando se analizan estas reformas en relación con el partido de gobierno que las llevó a cabo, puede observarse un manejo similar: igual número de reformas tributarias (18 para cada uno), aunque los liberales han llevado a cabo un mayor número de reformas al impuesto a la renta (siete) que los conservadores (cinco). Esta diferencia no parece notoria a simple vista; sin embargo, si se tiene en cuenta que a lo largo del siglo XX los conservadores han permanecido más tiempo en el poder que los liberales, se puede establecer que estos últimos han concentrado un mayor número de reformas que los primeros.

De hecho, si se efectúa el mismo análisis de la tabla 2 a partir de 1930 (año en el cual el partido liberal asumió el poder por primera vez), el resultado es más contundente: 17 reformas tributarias efectuadas por el partido liberal contra 10 del partido conservador. Lo cual puede evidenciar una política tributaria austera para este último con respecto al partido liberal.

Tabla 2. Reformas tributarias según partido (1905-2003)

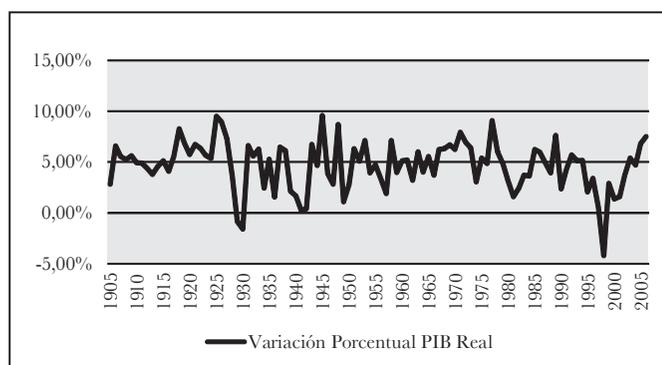
	Tributaria	Renta	IVA	Renta e IVA	Otras
Partido Liberal	18	7	1	6	4
Partido Conservador	18	5	1	6	6
Dictadura	1	1	0	0	0
TOTAL	37	13	2	12	10

Fuente: Junguito y Rincón (2009).

Crecimiento económico

El crecimiento económico en Colombia a lo largo del siglo XX (figura 3) muestra claramente dos períodos recesivos: el primero, a principios de la década de los años treinta, como consecuencia de la Gran Depresión iniciada en 1929 (el crecimiento pasó de 3.6% en este año a -1.6% en 1931). El segundo período se presentó a finales del siglo XX, etapa en la cual la economía experimentó una etapa de recesión sin precedentes, pasando de un nivel de crecimiento de 3.4% en 1997 a -4.2% en 1999.

Figura 3. Crecimiento económico en Colombia durante el siglo XX



Fuente: Junguito y Rincón (2004).

Analizando el comportamiento del crecimiento económico en Colombia durante el siglo XX con respecto al

partido político en el poder, se puede observar que, en promedio, este ha sido mayor durante la presencia de gobiernos conservadores que durante la de gobiernos liberales (tabla 3). Hay que tener en cuenta que durante los gobiernos conservadores se han promovido reformas tendientes a impulsar o fortalecer la industria nacional, lo cual puede reflejar incrementos en el nivel de producción, sin que esto implique mejoras en términos de equidad. También es probable que durante la permanencia de gobiernos conservadores, se procure una mayor estabilidad macroeconómica y esto permita alcanzar mayores niveles de crecimiento.

Tabla 3. Crecimiento económico promedio por partido (1906-2003)

	Variación % PIB
Partido Liberal	4,4
Partido Conservador	4,8

Fuente: Junguito y Rincón (2004).

Por otra parte, vale la pena destacar que durante el último año de gobierno (período pre-electoral), el crecimiento económico promedio es mayor que durante el primer año de gobierno (tabla 4). Este aspecto también arroja evidencia que puede comprobar la existencia de ciclos oportunistas.

Tabla 4. Crecimiento económico promedio por elecciones (1905-2003)

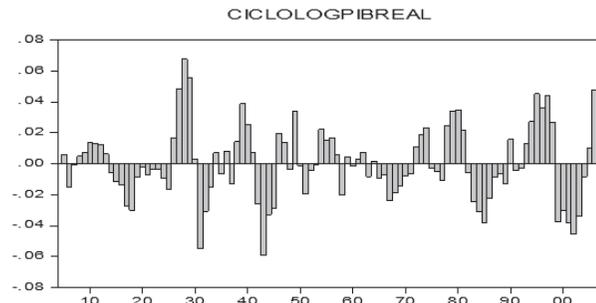
	Variación % PIB
Último año de gobierno	4,8
Primer año de gobierno	4,0

Fuente: Junguito y Rincón (2004).

Ciclo del PIB

A lo largo del siglo XX, el Producto Interno Bruto colombiano ha mostrado grandes oscilaciones de corto plazo que se han mantenido durante períodos prolongados (figura 4).

Figura 4. Ciclo del PIB



Tal es el caso de las décadas de los veinte y cuarenta, donde se presentaron fenómenos exógenos que pueden explicar tal comportamiento (Gran Depresión, Segunda Guerra Mundial, entre otros). Este mismo proceso se observa, aunque en menor medida, a partir de la década de los setenta.

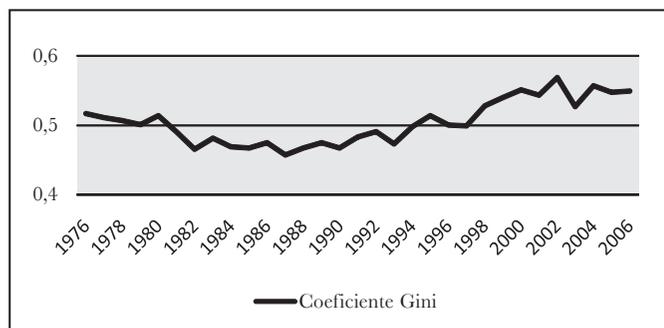
Distribución del ingreso

Según Cárdenas et ál. (1998), el desempeño macroeconómico y la equidad se encuentran ligados en gran medida gracias a que una mayor estabilidad arroja mayor crecimiento y hace que la asignación de recursos en la economía se haga de una manera más eficiente.

Es por eso que, cuando se presenta un nivel de inflación considerablemente alto, los pobres resultan ser los primeros afectados al ver como este fenómeno, que actúa como una especie de impuesto, resiente en gran medida su poder adquisitivo. Asimismo, se considera que el desempleo ayuda a aumentar la desigualdad debido básicamente a que tiene un fuerte impacto en los salarios de las personas con mano de obra no calificada, quienes a su vez resultan ser los primeros afectados en el momento en que cae el nivel agregado de empleo.

Durante los últimos años, Colombia se ha destacado por ser uno de los países con alta desigualdad del ingreso con respecto a los demás países de Latinoamérica (figura 5). Por su parte, a lo largo de la década de los noventa, se ha presentado un notable deterioro en la distribución del ingreso, en parte vinculado, según la explicación corriente al respecto, con reformas estructurales tales como la liberalización comercial ocurrida en esa década. Lo cual quiere decir que este tipo reformas estructurales tienen efectos regresivos de corto plazo sobre la distribución del ingreso, mientras que la estabilidad macroeconómica tiende a producir efectos de largo plazo sobre la equidad (Cárdenas, Sánchez, Bernal y Núñez, 1998).

Figura 5. Ciclo del coeficiente de desigualdad Gini



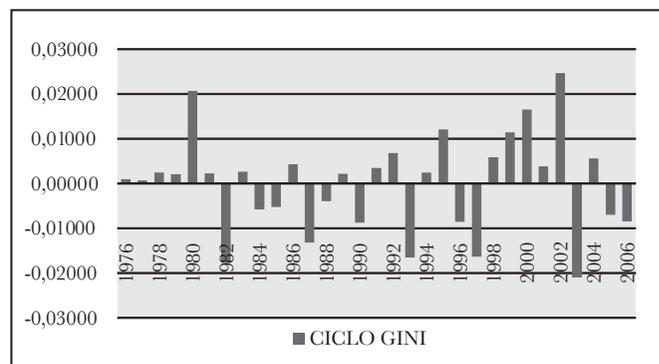
Fuente: Cárdenas, Sánchez, Bernal y Núñez (1998).

De acuerdo con lo anterior, si la estabilidad macroeconómica implica menor desigualdad, quiere decir que una política fiscal equilibrada puede también ayudar a mejorar la equidad. Sin embargo, es posible que el ciclo político, es decir, el hecho de que un político esté en posibilidad de manipular, ya sea con el propósito de mantenerse (o mantener a su partido) en el poder, o actuando de acuerdo a la ideología que su partido le dicte, puede generar alteraciones en la distribución del ingreso para el caso colombiano.

Con respecto al comportamiento de corto plazo del coeficiente, se puede decir que la desigualdad del ingreso ha presentado, para el período de análisis, variaciones relativamente homogéneas, con mayores oscilaciones hacia principios de la década de los ochenta y a lo largo de la década de los noventa.

Teniendo en cuenta el período de permanencia de los dos partidos tradicionales en el poder durante el período 1976-2004 (figura 6), se puede observar que, en promedio, el coeficiente de desigualdad Gini resulta ser un poco más elevado ante la presencia de gobiernos conservadores (0.51) que de gobiernos liberales (0.492).

Figura 6. Ciclo Gini



Fuente: Cárdenas, Sánchez, Bernal y Núñez (1998).

3. Revisión de la literatura

El análisis de la literatura en torno a los ciclos políticos abarca un período que comprende las últimas cuatro décadas y se puede dividir en dos fases principales. La primera surgió a mediados de los setenta y el primer modelo formal fue desarrollado por William Nordhaus (1975). Este modelo basa su análisis en el deseo “oportunist” de los políticos, quienes eligen las políticas que maximizan sus probabilidades de una victoria electoral y así logran mantenerse en el poder. Por otra parte, Hibbs (1977) desarrolló un modelo basado en la motivación “partidista” de los políticos, es decir, actúan de acuerdo con la ideología que su partido les dicte⁵ y en consecuencia eligen sus políticas. Estos modelos tienen como característica fundamental que se basan, desde una perspectiva macroeconómica, en el comportamiento de la curva de Phillips, de la cual pueden sacar provecho para lograr sus propósitos electorales. Sin embargo, los modelos desarrollados

5 Más específicamente, basados en el comportamiento de la curva de Phillips, los partidos políticos que ideológicamente se consideran de izquierda se preocupan más por el desempleo que por la inflación, mientras que los partidos que ideológicamente se consideran de derecha tienen una preocupación opuesta.

durante esta fase se basan en expectativas adaptativas, lo cual les resta cierta validez, ya que suponen una actitud “miope” por parte de los votantes, quienes solo tienen en cuenta para tomar sus decisiones en materia electoral el desempeño pasado de sus gobernantes, y no las consecuencias de esto con respecto a su comportamiento futuro.

La segunda fase de la literatura sobre los ciclos políticos abarca la década de los ochenta y presenta modelos que, aunque siguen la misma corriente de aquellos pertenecientes a la primera fase (ciclos oportunistas vs. ciclos partidistas), se fundamentan en la teoría de juegos como medio de aproximación hacia la política macroeconómica. De esta segunda fase se pueden destacar los modelos de Kydland y Prescott (1977), Barro y Gordon (1983) y Alesina (1987). A diferencia de la literatura desarrollada durante la primera fase, en estos modelos los votantes prevén, basados en una conducta racional y en el comportamiento pasado, cuál sería el desempeño que el gobernante de turno tendrá, y con base en ello deciden si lo reeligen o no. Esto significa que los votantes pueden establecer un límite hasta el cual los políticos pueden ejercer control sobre el ciclo económico, lo cual les otorga una mayor validez a estos modelos con respecto a sus predecesores.

Sin embargo, si se supone que los electores manejan un conjunto de información relevante que les permite tomar sus decisiones en materia electoral, también es lógico suponer que no poseen toda la información al respecto. Más específicamente, los votantes no saben acerca de la “competencia” del gobierno de turno, es decir, no conocen de primera mano la eficiencia con que los políticos pueden manejar las principales variables macroeconómicas (esto sería algo que solo los mismos políticos saben), lo que generaría una situación de información asimétrica y, por tanto, le otorgaría a los políticos cierto margen de

maniobra para influir a favor suyo sobre las decisiones de los votantes, devolviéndole cierta validez a los modelos de ciclos oportunistas.

3.1 Ciclos de la política fiscal

Los ciclos sobre la política fiscal representan un aspecto de gran importancia dentro de la literatura de los ciclos políticos, debido a que por lo general, los poderes ejecutivo y legislativo ejercen una gran influencia y dominio tanto sobre el ingreso como sobre el gasto público, generando alteraciones en el comportamiento cíclico de dichas variables, así como del balance fiscal.

Según Drazen (2000), los modelos basados en la manipulación de la economía vía instrumentos de política monetaria no arrojan resultados convincentes tanto teórica como empíricamente, mientras que los instrumentos de política fiscal muestran un fuerte soporte teórico para explicar los efectos de los resultados electorales sobre el desempeño económico.

La literatura que abarca el estudio de los ciclos políticos sobre las variables fiscales, se puede dividir en dos corrientes fundamentales: en la primera de ellas se incluyen aquellos modelos en los que se afirma que los políticos, ya sea motivados por intereses partidistas u oportunistas, pueden afectar el rumbo de la política económica a través de la manipulación de cualquiera de sus componentes, especialmente de la política monetaria y fiscal. Por otra parte, la segunda corriente, basándose únicamente en instrumentos de política fiscal (más específicamente del gasto público) y analizando únicamente motivaciones oportunistas plantea que, si los votantes actúan racionalmente, no sería adecuado para un político que tenga aspiraciones de mantenerse en el poder, repetir esta táctica indefinidamente. Por esta razón, si bien podrían

utilizar instrumentos de política económica para lograr sus propósitos, esta literatura propone que podrían asegurar la mayoría de la votación si lo hacen a través de componentes o rubros específicos (objetivo) del gasto gubernamental.

Con respecto a la primera corriente de la literatura de los ciclos políticos, Alesina (1997), basado en datos de panel para Estados Unidos durante el período de posguerra (1947-1994), y posteriormente para dieciocho países de la OCDE (período 1960-1993), encontró que para estos últimos, después de controlar por efectos relacionados con diferencias institucionales (estructura del gobierno y de las instituciones encargadas del manejo presupuestal), la fluctuación del déficit fiscal parece estar motivada en gran medida por efectos oportunistas, mas no se encontró evidencia suficiente sobre efectos partidistas. En otras palabras, durante períodos (años) electorales los políticos emplean una política fiscal expansionista, y revierten este proceso (política contraccionista) en el período posterior a las elecciones. Para el caso de Estados Unidos, por el contrario, no se encontró evidencia acerca de la existencia de ciclos oportunistas con respecto al manejo de la política fiscal.

Por su parte, Persson (2001), empleando datos de panel correspondientes a 61 países que institucionalmente estaban conformados por regímenes democráticos y para el período 1960-1998, encontró que, controlando por efectos del tipo de gobierno presente (parlamentario o presidencial), existe una reducción en el gasto y un aumento en los ingresos fiscales durante los períodos post-electorales, mientras que en los períodos previos y durante las elecciones el efecto es contrario, lo que evidencia una clara tendencia oportunista en aquellos gobiernos con régimen presidencial. En gobiernos parlamentarios con representación proporcional, el gasto (especialmente en seguridad social y bienestar) se incrementa antes y después de

las elecciones, mientras que en gobiernos parlamentarios con representación mayoritaria no se encontraron efectos electorales sobre el nivel de ingresos ni de gasto.

Drazen y Eslava (2002), tomando datos trimestrales para Colombia correspondientes a elecciones locales en ciudades y departamentos (alcaldes, gobernadores y asambleas departamentales) para el período 1984-1998 y a nivel nacional (presidente) desde 1974 hasta 2000, encontraron evidencia, con respecto a las elecciones a nivel nacional, de aumentos en los gastos de inversión previos a las elecciones, seguidos de una reducción de los mismos después de estas. A nivel regional, se encontró evidencia de un aumento en el monto total del gasto (así como también de los gastos de inversión) con su consecuente reducción en el período post-electoral.

Con respecto a la segunda corriente de la literatura reciente sobre los ciclos políticos, Eslava (2005a) y Drazen y Eslava (2005b) plantean que los ciclos de la política fiscal sugieren manipulaciones en la composición del gasto sin necesidad de alterar el monto total del presupuesto o del déficit. Empleando datos de 1987 a 2000, para observar los diferentes tipos de gasto que pueden ser manipulados durante los períodos alrededor de las elecciones municipales en Colombia, y de 1992 a 2000 para observar la participación en la votación obtenida por el partido político del gobernante de turno, los autores concluyen que la recomposición del gasto con miras a aumentar la probabilidad de reelección (del partido gobernante) está enfocada hacia el recorte del gasto corriente, e incremento en gastos relacionados con el desarrollo de proyectos de infraestructura.

Drazen y Eslava (2006) enfocan el análisis desde otra perspectiva. Si los votantes actúan de manera racional y castigan a los gobernantes que no se preocupan por la disciplina fiscal, es posible que, para mantener el nivel

de déficit inalterado y con el propósito de obtener un mayor número de votos, los gobernantes dirijan el gasto hacia algunos grupos específicos (grupos objetivo) de los votantes, que tienden a ser susceptibles ante una política fiscal que los favorezca, puede ser a través de mayor gasto, transferencias o recorte de impuestos, financiados a través de recorte en el gasto o aumento en impuestos hacia otros grupos que son menos sensibles ante una política fiscal favorable hacia ellos.

De acuerdo con lo anterior, es importante tener en cuenta que, si bien es cierto que el modelo aplicado por Alesina analiza ciclos oportunistas y partidistas, solo lo hace para el grupo de países de la OCDE, es decir, para países considerados como desarrollados. Por su parte, Persson, empleando un grupo de países en el que no se efectúa dicha distinción, analiza únicamente el comportamiento oportunista de los políticos, centrandolo su análisis solo en el tipo de gobierno existente. Drazen y Eslava, aunque elaboran un modelo de ciclos sobre la política fiscal para Colombia, también centran su análisis en el comportamiento de los ciclos electorales, es decir, analizan las consecuencias electorales provenientes de las decisiones de política fiscal tomadas por los gobernantes de turno, mas no tienen en cuenta si dichas decisiones se toman partiendo de la ideología partidista. A esto se le debe agregar que estos últimos autores han encaminado su estudio hacia la manipulación por parte de los políticos de componentes específicos del gasto o grupos objetivo de votantes.

La principal contribución de la presente investigación consiste en analizar los efectos generados por el ciclo político (oportunista o partidista) sobre el ciclo de la política tributaria a lo largo del siglo XX en Colombia y el efecto que esto ha generado sobre la desigualdad del ingreso. Este aspecto reviste gran importancia, ya que hasta el momento no se ha analizado si la motivación política del gobernante de turno puede ejercer efectos sobre las

variables tributarias y, de ser así, si dicho comportamiento trae efectos positivos o negativos sobre la igualdad del ingreso.

Por tanto, si el efecto cíclico en las variables tributarias se puede presentar como consecuencia de la actitud oportunista o partidista de los gobernantes, es posible que esto tenga efectos de corto plazo en la distribución del ingreso, más aún cuando esta variación cíclica de las variables tributarias obedece a variaciones en el ciclo de los impuestos directos e indirectos (considerados como mecanismo para la redistribución del ingreso).

4. Manejo de la política tributaria durante el siglo XX en Colombia: un modelo econométrico

A continuación se analizará evidencia acerca de la motivación, ya sea partidista u oportunista, que puede ejercer el presidente de turno para manipular la política tributaria y cómo podría alterarse esta situación en el evento en que el partido mayoritario en el Congreso pertenezca al mismo partido del presidente. En concreto, la presente sección estudia el efecto que los ciclos políticos, el ciclo del PIB real y la política tributaria (específicamente, reformas tributarias, reformas al impuesto a la renta y al impuesto a las ventas) han ejercido sobre el ciclo de los ingresos tributarios (también sobre los impuestos directos e indirectos) a lo largo del siglo XX en Colombia. El papel del Congreso también se analizará por aparte. Para tal propósito, se empleará una ecuación de la forma:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 y_{it-1} + \beta_2 x_{it} + \beta_3 z_{it} + \beta_4 w_{it} + \beta_5 v_{it} + \varepsilon_{it}$$

donde el subíndice i corresponde a cada una de las ecuaciones que se van a emplear⁶ en las estimaciones; \mathcal{Y}_{it} (en logaritmos) representa el ciclo de la política tributaria en el período t medido a través de sus principales componentes: ingresos tributarios, impuestos directos y impuestos indirectos desde 1905 hasta 2006. X_{it} representa las variables *dummy* políticas empleadas en el modelo, que son parte central de este análisis, y capturan la diferencia existente, de acuerdo con la literatura, entre los ciclos políticos oportunistas y los ciclos políticos partidistas.

Existen dos grupos de variables: el primero de ellos está especificado para el Presidente de la República y el segundo para el Congreso. Con respecto al primer grupo, para identificar ciclos partidistas, se empleó una variable a la cual se le asignó el valor de 1 cuando el presidente de turno pertenece, ya sea como miembro o con algún tipo de afinidad ideológica, a alguno de los partidos tradicionales (liberal o conservador) y 0 en los demás casos durante el período 1905-2006. Cabe mencionar que durante el siglo XX la Presidencia de la República ha sido ocupada, por medio del ejercicio democrático, en su mayoría por miembros de estos dos partidos, y solamente han cedido el poder en una ocasión: durante la dictadura militar ocurrida hacia la primera mitad de los años cincuenta.

También se emplea una variable *dummy* que combina los períodos de gobierno de los partidos liberal y conservador para el mismo período. Para este caso, se asigna el valor de 1 durante la permanencia de gobiernos

conservadores, -1 durante gobiernos liberales y 0 en los demás casos. Por otra parte, para identificar ciclos oportunistas, se asigna a la variable el valor de 1 durante el último año de gobierno del presidente de turno, -1 durante el primer año de gobierno y 0 en los demás casos.

Con respecto al segundo grupo, se emplea una variable *dummy* a la cual se le asigna el valor de 1 cuando el partido mayoritario en el Congreso (Senado y Cámara de Representantes) es el mismo partido presente en la presidencia y 0 en los demás casos para el período comprendido entre 1940 y 2003. Debido a que las decisiones del Congreso pueden mostrar efectos con uno o dos períodos (años) de retraso, se emplea esta variable con uno y con dos rezagos.

La variable z_{it} , representa el ciclo del PIB real desde 1905 hasta el año 2006, contemporánea, con uno y con dos rezagos. w_{it} es una variable *dummy* que recoge los efectos sobre el ciclo de la política fiscal ante la existencia de reformas tributarias durante el período 1905-2006, reformas al impuesto a la renta (1918-2006) y reformas al impuesto a las ventas (IVA) (1963-2006). v_{it} representa variables *dummy* que se emplean para controlar por la presencia de dos hechos de carácter político: primero, la dictadura militar de los años cincuenta, para lo cual se asigna el valor de 1 durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla (1954-1957) y durante el período de gobierno de la Junta Militar (1958) y 0 en los demás casos; segundo, la existencia del Frente Nacional iniciado después de la dictadura, en cuyo caso la variable toma el valor de 1 durante el período 1959-1974 y 0 en los demás casos. En el anexo 1 se especifican los nombres de las variables asignados a cada una de las variables arriba descritas.

La implementación de procesos autorregresivos es frecuentemente empleada en la literatura de los ciclos políticos debido a que los efectos provenientes de las decisiones

6 King y Rebelo (2000) hacen una descripción del filtro como sigue. En esencia, este método implica la definición del ciclo de la variable, \mathcal{Y}_t^c , como la variable observada, \mathcal{Y}_t , menos la tendencia, \mathcal{Y}_t^g , siendo esta el promedio ponderado de las observaciones pasadas,

$$\text{presentes y futuras: } y_t^c = y_t - y_t^g = y_t - \sum_{j=-J}^J a_j y_{t-j}$$

de política se presentan con algún tipo de rezago. Por tanto, para comprobar la existencia de ciclos oportunistas o partidistas se estiman varias ecuaciones, con una variable tributaria (y_{it}) diferente, y diferentes combinaciones de las variables *dummy* políticas, que son parte central del análisis. Esto quiere decir que en la mayoría de las estimaciones efectuadas, se incluyen las variables control, el ciclo del PIB, rezagado uno y dos períodos, y las variables *dummy* de reforma tributaria. De acuerdo con la literatura especializada sobre ciclos políticos partidistas, se espera que, durante su permanencia en el poder, los gobiernos con tendencia ideológica de izquierda muestren un mayor nivel de déficit, vía aumento del gasto, en contraposición a los gobiernos con tendencia ideológica de derecha (Alesina et ál., 1997). Sin embargo, aunque esta tendencia persista, también es cierto que los gobiernos de izquierda muestran una tendencia expansiva con respecto al manejo de los ingresos tributarios. Por tanto, no resulta obvio afirmar que los gobiernos de izquierda tengan cierta tendencia hacia incrementos del déficit fiscal y si esto fuera así, sería posible a causa de un mayor incremento en el gasto en proporción con un incremento de los ingresos.

En torno a ciclos oportunistas, es de esperar que se observe aumento en el déficit al final de cada gobierno (aumento del ciclo del balance fiscal) y una reducción al inicio de uno nuevo. Sin embargo, la literatura no es precisa al explicar si el aumento del déficit se presenta a través de un aumento en el gasto o una reducción en los impuestos (Alesina et ál., 1997). Suponiendo una conducta racional por parte de los políticos, no es de esperarse que en épocas cercanas a elecciones se hagan reformas tributarias o modificaciones significativas en el recaudo de impuestos; por consiguiente, no se prevé una relación significativa entre ciclos oportunistas y las variables tributarias.

4.1 Datos

Con respecto a la elaboración de las variables *dummy*, se emplearon datos anuales de las elecciones para presidente y Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) para el período 1900-2006 en el primer caso y 1940-2003 en el segundo. Los datos correspondientes a las elecciones de Congreso y presidente provienen de los registros obtenidos en la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la página en Internet de la Presidencia de la República de Colombia. Cabe mencionar que a lo largo del siglo XX tanto las elecciones para presidente como para Congreso se han presentado durante la primera mitad del año.

Los datos correspondientes a los ingresos y gastos totales del Gobierno Nacional Central y los datos del PIB desde 1905 hasta 2006 provienen de la base de datos elaborada por Junguito y Rincón (2004). Se emplearon las variables a precios constantes de 1994 por medio del deflactor del PIB. La información correspondiente a las reformas tributarias durante el siglo XX proviene de Junguito y Rincón (2004), González y Calderón (2002) y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para analizar el comportamiento cíclico de las variables empleadas en el modelo, se empleó el método de descomposición ciclo-tendencia, aplicando el filtro Hodrick - Prescott, más conocido como filtro HP³ al logaritmo de las variables observadas.

4.2 Resultados

En la presente sección se describen los aspectos más relevantes con base en las estimaciones realizadas. Vale la pena resaltar que se realizaron varias estimaciones con diferentes combinaciones de las variables explicativas,

en niveles, con uno y dos rezagos. Esto se hizo con el propósito de encontrar la significancia estadística necesaria para plantear resultados concluyentes. Los resultados de las estimaciones realizadas se presentan en el Anexo 2. Cada tabla muestra los resultados de las estimaciones que arrojaron los resultados estadísticamente más significativos acerca de la existencia de ciclos partidistas u oportunistas. Así, la primera tabla muestra los resultados obtenidos al emplear el ciclo de los ingresos tributarios totales (CICLOLOGYTX), la segunda tabla al emplear el ciclo de los impuestos directos (CICLOLOGIMPDIR) y la tercera el ciclo de los impuestos indirectos (CICLOLOGIMPIND).

De la misma manera, en la tabla cada columna representa una ecuación y las filas cada una de las variables empleadas en las ecuaciones referidas. Para cada variable dependiente, se emplearon diferentes combinaciones de las variables explicativas.

Es de esperar que al relacionar el PIB real con las variables fiscales se pueda presentar algún tipo de relación entre las variables que pueda arrojar algún sesgo sobre los estimadores del modelo. Sin embargo, después de efectuar las pruebas correspondientes, se encontró que el PIB, contemporáneo y rezagado un período, con respecto al ciclo de los ingresos tributarios totales, directos e indirectos, es exógeno con una confianza del 100% (ver Anexo 3).

Los resultados de las estimaciones realizadas arrojan evidencia acerca de una motivación de carácter oportunista con respecto al manejo de los ingresos tributarios totales. Específicamente, se observa que durante los períodos posteriores a las elecciones presidenciales el ciclo de los ingresos tributarios se contrae, aunque lo contrario (es decir, expansión del ciclo en los períodos previos a las elecciones) no arroja evidencia estadísticamente significativa.

El papel del Congreso, que permite establecer el manejo que se da respecto a la política tributaria cuando existen gobiernos con mayoría partidista, tampoco arroja resultados significativos en cuanto al manejo de los ingresos tributarios totales.

En general, los resultados concuerdan con los planteamientos desarrollados por la literatura, es decir, aunque parcialmente, los ingresos tributarios totales son uno de los mecanismos a través de los cuales los gobernantes de turno pretenden mantenerse (o perpetuar a su partido, para el caso colombiano) en el poder.

La existencia de choques exógenos de origen político tales como la dictadura militar de los años cincuenta y el posterior Frente Nacional, no arroja, a la luz de los resultados, evidencia que altere el comportamiento de los ingresos tributarios totales.

Por otra parte, el comportamiento de los impuestos directos e indirectos respecto a la influencia ejercida por el ciclo político arroja resultados para destacar. En principio, el ciclo de los ingresos tributarios directos no arroja resultados estadísticamente significativos que permitan comprobar la existencia de ciclos políticos oportunistas o partidistas. No obstante, al margen del análisis político, vale la pena destacar un resultado esperado: las reformas tributarias, y más específicamente, aquellas tendientes a alterar recaudos como el impuesto a la renta, tienden a expandir el ciclo de los ingresos tributarios directos con un período (es decir, un año) de rezago.

Con respecto al ciclo de los ingresos tributarios indirectos, se encontró evidencia estadísticamente significativa en cuanto a la presencia de ciclos políticos oportunistas, es decir, durante el primer año de cada gobierno el ciclo de los impuestos indirectos se contrae. Este resultado concuerda con el encontrado en torno al comportamiento

de los ingresos tributarios totales. Por tanto, si bien los gobernantes emplean la política tributaria con el propósito de mantenerse en el poder, el instrumento a través del cual esto se puede lograr son los ingresos tributarios indirectos.

Asimismo, se puede observar que en los períodos en los cuales el partido mayoritario en el Congreso corresponde con el partido de gobierno, el ciclo de los ingresos tributarios indirectos se contrae. Esto parece indicar el papel que los cuerpos colegiados desempeñan en cuanto al manejo de la política tributaria simplemente contribuyendo con la causa del gobierno de turno.

Por último, las estimaciones realizadas muestran que los ciclos de la inflación y del PIB real afectan de manera importante el comportamiento de los ingresos tributarios totales, directos e indirectos. Es decir, expansiones en el ciclo del producto real y de la inflación generan expansiones en el ciclo de los ingresos tributarios. Dicho efecto se repite cuando se emplean rezagos en las variables.

En síntesis, de acuerdo con lo observado para el caso colombiano, puede establecerse que la política tributaria es uno de los mecanismos a través del cual los gobernantes pretenden mantenerse en el poder y, si cuentan con respaldo mayoritario en el Congreso, dicho efecto se acentúa.

Es de aclarar que, aunque para el caso colombiano la reelección presidencial, hasta las últimas elecciones, no era constitucionalmente viable, esta motivación oportunista está dirigida hacia la perpetuidad del partido político en el poder.

5. Política tributaria y distribución del ingreso

Una vez analizado el impacto de los ciclos políticos sobre la política tributaria, en la presente sección se estudia el efecto que tal situación puede generar sobre la distribución del ingreso en Colombia durante los últimos treinta años. Para tal fin, basados en la misma metodología desarrollada en la sección anterior, se empleará una ecuación de la siguiente forma:

$$CICLOGINI_{it} = \alpha + \beta y_{it} + \delta x_{it} + \phi_{ciclo} \inf l_{it} + \omega z_{it} + \varepsilon_{it}$$

donde $CICLOGINI_t$ representa el ciclo del coeficiente de desigualdad Gini anual, obtenido para el período 1976-2006. y_t , x_t y z_t representan las variables fiscales, las variables *dummy* políticas y el PIB real, respectivamente, descritas anteriormente. La variable $cicloinfl_t$ representa el ciclo de la inflación. De acuerdo con la literatura, se espera que el ciclo de la inflación tenga efectos adversos sobre la distribución del ingreso.

Por medio de esta ecuación se mostrará el efecto que la política tributaria, unida a la motivación política (partidista u oportunista) del gobernante de turno, puede ejercer sobre la distribución del ingreso, medido a través del coeficiente de desigualdad Gini. Es de esperarse que cuando se presentan expansiones en el ciclo de los ingresos tributarios indirectos aumente la inequidad, mientras que con los impuestos directos se espera lo contrario. Sin embargo, este aspecto merece especial atención. Se espera que cuando un gobierno aumenta el recaudo tributario mediante la aplicación de reformas, dicho efecto se vea compensado en toda la sociedad; es decir, se espera que algunos impuestos, por un lado afecten negativamente a personas de altos ingresos, pero por otro eleven la equidad si se destinan específicamente hacia los fines para

los cuales fueron creados: redistribución del ingreso. Sin embargo, en los últimos años los impuestos han sido empleados como un mecanismo común de financiación estatal, lo cual puede contrarrestar el impacto de su destinación natural (Junguito y Rincón, 2004). Por tanto, valdría la pena analizar más a fondo la canalización específica de los recursos recaudados por cada tributo existente en el caso colombiano, lo cual sobrepasa los límites de la presente investigación.

No obstante lo anterior, si la actitud de los políticos está motivada por un interés oportunista, es de esperarse que exista un efecto neutro entre el ciclo de los ingresos tributarios y el coeficiente Gini. Por otra parte, si el interés de estos es partidista, se espera una relación inversa entre el coeficiente Gini y los ingresos tributarios durante gobiernos liberales, y una relación directa con respecto a los gobiernos conservadores. En otras palabras, que los gobiernos con tendencia ideológica de izquierda se encuentren más preocupados por los efectos distributivos de los impuestos que los gobernantes con tendencia ideológica de derecha.

El partido liberal, dentro de su filosofía doctrinaria, se autoproclama como el partido del pueblo, de carácter pluralista y constituye una coalición de matices de izquierda democrática (Partido Liberal Colombiano, 2006). Reconoce el papel que juega la economía de mercado en el proceso económico y social y establece que es el Estado quien debe promover e impulsar dicha economía garantizando siempre la igualdad de oportunidades para todas las personas. Esto quiere decir que si el partido liberal propende por la equidad, es de esperar que sus metas en materia de política económica estén encaminadas para tal fin y su principal mecanismo pueda ser la política fiscal. Si bien es cierto que la disciplina fiscal ha sido la regla durante la permanencia de gobiernos liberales en el poder, esto no quiere decir que los niveles de gasto e

ingresos deban mantenerse en registros bajos. Además de esto, si el partido liberal promueve la intervención del Estado para defender los intereses de los menos favorecidos, es de esperar que su política fiscal esté encaminada para tal fin, lo cual se puede ejecutar a través una política expansiva que, basada en el recaudo tributario, permita transferir recursos de la población de ingresos altos hacia aquella de ingresos bajos, vía aumento del gasto público.

Por su parte, el partido conservador se fundamenta en el principio de equidad, dando a cada miembro de la sociedad condiciones necesarias para alcanzar su progreso y bienestar. Esto se logra, según ellos, a través de una educación de calidad, asegurando servicios de salud y adecuada nutrición para los niños, entre otros. Considera que la propiedad privada es la piedra angular del sistema económico libre y un derecho natural, factor de orden y progreso, lo cual se puede presentar como garantía hacia la acumulación (Partido Conservador Colombiano, 2006). Es un partido que defiende la legitimidad de las instituciones sociales, del orden establecido por el Estado y, aunque proclama la división entre religión y política, promulga la creencia en la existencia de un creador y las doctrinas morales y sociales del catolicismo.

El ciclo del PIB real se empleó como variable Proxy del desempleo, ya que este, así como el ciclo de la inflación, se considera como una variable que puede incidir en el comportamiento de la distribución del ingreso (Cárdenas et ál., 1998).

El coeficiente de desigualdad Gini corresponde al ingreso per cápita de los hogares ubicados en las siete principales ciudades para el período 1976-1996. Dicha información se obtuvo a partir de los indicadores semestrales de coyuntura económica presentados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de Cárdenas et ál. (1998).

Es de gran importancia resaltar que si bien es cierto que los políticos al pretender aumentar sus posibilidades de mantenerse en el poder pueden generar efectos sobre la distribución del ingreso, debe existir un mecanismo a través del cual puedan lograr dicho efecto y afectar a las personas de ingresos bajos de la población.

5.1 Resultados

En la tabla 2 del Anexo 2 se pueden observar los resultados más significativos. La tabla está organizada de la misma forma que en las estimaciones efectuadas en la sección anterior. De la misma manera, se efectuaron las pruebas correspondientes para determinar exogeneidad entre el ciclo del PIB y el ciclo del coeficiente de Gini, donde también se encontró que el PIB resulta ser exógeno, con un alto nivel de confianza.

Los resultados obtenidos muestran evidencia de un efecto partidista con respecto a la distribución del ingreso. Esto quiere decir que durante la presencia en el poder de gobiernos de corte conservador el ciclo del coeficiente de desigualdad Gini se expande, mientras que durante los gobiernos liberales se presenta el efecto contrario. Dicho resultado arroja evidencia que permite comprobar que los partidos políticos tradicionales tienden a seguir sus preceptos ideológicos.

Este efecto se ratifica cuando se emplean las variables partidistas (LIB para el partido liberal y CONS para el partido conservador) por separado. Cuando el partido que representa las mayorías en el Congreso concuerda con el partido en el poder (presidencia, para el caso colombiano), tiende a presentarse una reducción en el ciclo de la distribución del ingreso. Es decir que, independientemente del partido que se encuentre gobernando, si

cuenta con mayoría en el Congreso, se observan mejoras en términos de equidad.

Con respecto a las variables macroeconómicas incluidas, se encuentra que la inflación genera efectos adversos sobre la equidad, medida a través de la distribución del ingreso. Por tanto, grandes fluctuaciones en la inflación generan incrementos en el ciclo del coeficiente de desigualdad Gini. Este resultado ratifica las razones por las cuales la inestabilidad de precios puede generar efectos nocivos para la distribución del ingreso generada por una gran pérdida de poder adquisitivo en aquellos grupos de población con ingreso más bajo.

Por su parte, el ciclo del PIB también presenta efectos adversos sobre la equidad. Esto quiere decir que expansiones en el ciclo del PIB real generan el mismo resultado sobre el ciclo del coeficiente de desigualdad Gini. Dicho resultado demuestra que si bien es cierto que aumentos cíclicos en el PIB pueden redundar en mejoras en términos de riqueza, no necesariamente estas se ven reflejadas en todos los sectores de la población, especialmente aquellos de ingresos bajos. Este es un aspecto que los libros de texto en algunas ocasiones no tienen en cuenta: un mayor crecimiento económico puede representar mayor ingreso en términos reales, pero en algunas ocasiones dicho ingreso no se reparte equitativamente en toda la sociedad. En este sentido, podría afirmarse que el papel del Estado colombiano en cuanto a una adecuada redistribución del ingreso no ha sido eficiente ni eficaz.

6. Comentarios finales

La presente investigación tiene como objetivo fundamental analizar evidencia tendiente a comprobar la existencia de ciclos políticos en la política tributaria a través de cada uno de sus componentes e inducidos a través de procesos electorales para las dos instituciones gubernamentales

más importantes: la Presidencia de la República y el Congreso. También se analiza el efecto que esto trae sobre la distribución del ingreso.

Con base en datos correspondientes al período 1905-2006, se emplearon variables tales como los ingresos tributarios totales, directos e indirectos, el Producto Interno Bruto (PIB) real, la inflación y una serie de variables *dummy* que pretenden recoger diversos aspectos, tanto políticos (ciclos) como tributarios (reformas).

Los resultados de las estimaciones muestran efectos estadísticamente significativos que apoyan la hipótesis de un manejo oportunista en cuanto a los ingresos tributarios totales y el mecanismo a través del cual esto se logra son los impuestos indirectos. Esto es así debido a que se observa una contracción del ciclo de estas variables durante el primer año de gobierno para cada período presidencial.

Por otra parte, la presencia de mayorías en el Congreso de la República del mismo partido que en la presidencia, ayudan al gobierno de turno a acentuar el ciclo político oportunista. Esto quiere decir que el respaldo que un gobierno obtenga por parte del Congreso reviste gran importancia con miras a alcanzar sus objetivos de política económica y, específicamente, de política tributaria.

En cuanto al comportamiento de la inflación y el PIB real, se concluye que en cierta medida la expansión observada en el ciclo de los ingresos tributarios obedece a un componente inflacionario y a un componente real. Este resultado parece lógico si se tiene en cuenta que para las estimaciones realizadas se emplearon las variables tributarias expresadas en términos nominales.

Con respecto a la distribución del ingreso, los resultados de las estimaciones muestran que los gobiernos en el poder actúan motivados por preceptos ideológicos y no con el propósito de mantenerse en el poder. Esto quiere decir que, aparentemente, durante gobiernos liberales se aplican políticas tendientes a reducir el ciclo del coeficiente de Gini, mientras que durante la presencia de gobiernos conservadores se presenta el efecto contrario. Sin embargo, los resultados no arrojan evidencia estadísticamente significativa que permita determinar el mecanismo de política tributaria a través del cual dicha situación se presenta.

El comportamiento de las variables macroeconómicas empleadas en las estimaciones revela aspectos importantes. Por un lado, se comprueba la tesis según la cual la estabilidad de precios permite alcanzar mejoras en términos de equidad, ya que así se puede mantener constante el salario real de los trabajadores. Por otra parte, se observa que en Colombia, si bien un mejor crecimiento económico puede generar mayor riqueza, esta no se ve reflejada en una mejora en términos de equidad.

Una de las principales limitantes que se afrontó a lo largo de la presente investigación radicó en la disponibilidad de datos sobre el coeficiente de desigualdad Gini para todo el siglo XX. Dicho coeficiente se calcula en Colombia con base en ingresos familiares y la principal fuente de acceso a esta información proviene de la Encuesta Nacional (Continua) de Hogares, elaborada por el DANE, la cual se creó hacia principios de la década de los setenta. Una propuesta que queda planteada para el desarrollo de posteriores investigaciones puede ser la medición de la distribución del ingreso a través de otros indicadores (índice de Theil, por ejemplo) y la ampliación de la base de estudio a lo largo del siglo XX.

Referencias

- Alesina, A., Roubini, N. y Cohen, G. D. (1997). *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
- Alesina, Alberto (1987). Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a repeated Game. *The Quarterly Journal of Economics*, 3 (102), 651-678.
- Barro, R. J. y Gordon, D. B. (1983). A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model. *The Journal of Political Economy*, 4 (91), 589-610.
- Brender, A. y Drazen, A. (2003). *Where Does The Political Budget Cycle Really Come From?*, Centre for Economic Policy Research - Discussion paper series No. 4049.
- Cárdenas, M., Sánchez, F., Bernal, R. & Núñez, J. (1998). “El desempeño de la macroeconomía y la desigualdad: 1976-1996”. En: Sánchez, F. (comp.). *La distribución del ingreso en Colombia, tendencias recientes y retos de la política pública*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP - Dirección de Estudios Económicos. (2005). *Indicadores de Coyuntura Económica*.
- Drazen, A. (2001). “The Political Business Cycle after 25 Years”. Capítulo en: Ben S. Bernanke and Kenneth Rogoff, editors. *NBER Macroeconomics Annual*, (15). Cambridge, Massachussets: MIT Press.
- Drazen, A. & Eslava, M. (2003). *The Political Business Cycle in Colombia on the National and Regional Level*. Archivos de Economía - Dirección de Estudios Económicos - Departamento Nacional de Planeación, DNP. Documento 215.
- Drazen, A. & Eslava, M. (2005). *Electoral Manipulation via Expenditure Composition: Theory and Evidence*. NBER Working Paper 11085.
- Drazen, A. & Eslava, M. (2006). *Pork Barrel Cycles*. NBER Working Paper 12190.
- Escobar Arango, A. (1996). Ciclos Políticos y Ciclos Económicos en Colombia: 1950 - 1994. *Coyuntura Económica*, 1 (26), 115-141.
- Eslava, M. (2005). *Political Budget Cycles or Voters as Fiscal Conservatives?*. Documento CEDE, No. 2005-12, Universidad de Los Andes.
- Hibbs, D. A. Jr. (1977). Political parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review*, 4 (71), 1467-1487.
- Junguito, R. & Rincón, H. (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. *Borradores de Economía*, 318. Bogotá: Banco de la República.
- King, R. & Rebelo, S. (2000). Resuscitating Real Business Cycles. *NBER Working paper*, 7534.
- Kydland, F. E. & Prescott, E. C. (1977). Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *The Journal of Political Economy*, 3 (85), 473-492.
- Londoño de la Cuesta, J. L. (1995). *Distribución del ingreso y desarrollo económico, Colombia en el siglo XX*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Banco de la República - Fedesarrollo.
- Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, 2 (42), 169-190.

- Ocampo, J. A., Pérez, M. J., Tovar, C. E. & Lasso, F. J. (1998). "Macroeconomía, ajuste estructural y equidad: 1978 - 1996". En: Sánchez, F. (comp.). *La distribución del ingreso en Colombia, tendencias recientes y retos de la política pública*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Departamento Nacional de Planeación.
- Partido Conservador Colombiano (2006). *Pensamiento*. Recuperado el 17 de octubre de 2010 desde http://partidoconservador.org/index.php?section=14#mod_675
- Partido Liberal Colombiano. (2006). *Plataforma ideológica*. Recuperado el 17 de octubre de 2010 desde http://www.partidoliberal.org.co/root/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=97
- Persson, T. (2001). Do Political Institutions Shape Economic Policy?. *NBER Working Paper 8214*.
- Restrepo, J. C. (1996). *Hacienda Pública* (3a ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rincón, H., Ramos, J. y Lozano, I. (2004). *Crisis fiscal actual: diagnostico y recomendaciones*. Bogotá: Banco de la República.
- Shi, M. & Svensson, J. (2003). Political Budget Cycles: A review of recent developments. *Nordic Journal of Political Economy*, (29), 67-76.

Anexo 1

Variables tributarias	
Variable	Descripción
CICLOGYTX	Ciclo de los ingresos tributarios totales del gobierno nacional central (1905-2006)
CICLOGIM-PDIR	Ciclo de los ingresos tributarios directos del gobierno nacional central (1905-2006)
CICLOGIM-PIND	Ciclo de los ingresos tributarios indirectos del gobierno nacional central (1905-2006)
TRIBUT	1 Durante los años en que se efectuaron reformas tributarias 0 demás casos (1905-2003)
RENTA	1 Durante los años en que se efectuaron reformas al impuesto a la renta 0 demás casos (1905-2003)
IVA	1 Durante los años en que se efectuaron reformas al impuesto a las ventas 0 demás casos (1963-2003)
Variables <i>Dummy</i> políticas	
Variable	Descripción
LIB	1 Gobierno Liberal 0 demás casos
CONS	1 Gobierno conservador 0 demás casos
PART	-1 Gobierno Liberal 1 Gobierno conservador 0 Demás casos
OPORT	1 Último año de gobierno -1 Primer año de gobierno 0 Demás casos
POL	1 Partido de gobierno=partido mayoritario en el Congreso 0 demás casos
Variables <i>Dummy</i> Control	
Variable	Descripción
DICT	1 Durante los años de gobierno de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) -1 Durante el período de gobierno de la Junta Militar (1957-1958) 0 Demás casos
FN	1 Durante el período de existencia del Frente Nacional (1959-1974) 0 Demás casos
Distribución del ingreso	
Variable	Descripción
CICLO GINI	Ciclo del coeficiente de GINI (1976-2006)

Anexo 2

Tabla 1. Primer grupo de estimaciones

	Variable dependiente: INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES (CICLOLOGYTX)		Variable dependiente: INGRESOS TRIBUTARIOS DIRECTOS (CICLOGIMPDIR)		Variable dependiente: INGRESOS TRIBUTARIOS INDIRECTOS (CICLOGIMPIND)			
	Ecuación 1	Ecuación 2	Ecuación 1	Ecuación 2	Ecuación 1	Ecuación 2	Ecuación 3	Ecuación 4
C	0.011023	0.017962	0.000932	-0.093687	0.032942	0.053016	0.033032	0.029065
	0.486217	0.795210	0.020779	-2,05408	0.619575	1,252731	0.616678	1,065017
CICLOINFL(-1)	0.007794	0.007429	0.004396	0.006365	0.003272	0.003140	0.003269	0.006355
	(4,096963)***	(3,936656)***	(1,885744)**	(2,337641)***	1,237188	1,190086	1,225225	(2,865511)***
CICLOGPI- BREAL	2,485238	2,48756	0.801886	2,419846	1,207974	1,188752	1,214847	2,556764
	(3,843846)***	(3,790833)***	0.953777	(2,747801)***	1,378088	1,370745	1,348418	(3,079831)***
PART								
						-0.021687		
						-0.967921		
LIB			0.016747					
			0.246107					
CONS				0.056218				
				1,218299				
POL			-0.040050		0.033910		0.033978	
			-0.556612		0.732275		0.727454	
POL(-1)								
POL(-2)					-0.076022	-0.078348	-0.076211	
					(-1,672342)*	(-1,715422)*	(-1,658840)*	
OPORT								
							-0.000626	
							-0.034097	
POST	-0.068588	-0.065820						-0.059553
	(-2,374002)***	(-2,275047)**						(-1,795087)*
DICT								
FN								
TRIBUT	0.029315			0.046166				
	1,055655			1,218756				

	Variable dependiente: INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES (CICLOLOGYTX)		Variable dependiente: INGRESOS TRIBUTARIOS DIRECTOS (CICLOGIMPDIR)		Variable dependiente: INGRESOS TRIBUTARIOS INDIRECTOS (CICLOGIMPIND)			
	Ecuación 1	Ecuación 2	Ecuación 1	Ecuación 2	Ecuación 1	Ecuación 2	Ecuación 3	Ecuación 4
TRIBUT(-1)		0.001305		0.075378				
		0.030405		(1,967356)**				
TRIBUT(-2)				0.056115				
				1510496				
RENTA(-1)	-0.016103	-0.018572	0.078588					-0.062832
	-0.530018	-0.397596	(2,856802)***					-1,473805
IVA		0.021905						
		0.577517						
IVA(-1)								0.007332
								0.133159
R ²	0.6426	0.340363	0.427944	0.333612	0.285108	0.289408	0.285120	0.326286
Durbin Watson	1,951207	1,796836	1,790761	1,902391	1,750816	1,824403	1,846148	1,948912
Número de Observaciones	100	100	74	92	72	72	72	100
(*) Nivel de Significancia: 10%								
(**) Nivel de Significancia: 5%								
(***) Nivel de Significancia: 1%								

Tabla 2. Segundo grupo de estimaciones

	Variable dependiente: COEFICIENTE GINI (CICLOGINI)					
	Ecuación 1	Ecuación 1	Ecuación 1	Ecuación 1	Ecuación 1	Ecuación 1
C	0.004027	0.002833	0.002545	0.008162	-0.003505	0.009396
	(1,87156)*	1,27476	1,284197	(2,157170)**	-1,630729	(2,175524)**
CICLOINFL(-1)	0.001294	0.001375	0.001310	0.001410	0.001435	0.001550
	(1,878854)*	(1,940354)*	(1,856428)*	(1,903374)*	(2,062362)**	(1,974757)**
CICLOGPIBREAL	0.042071					
	0.451797					
CICLOGPIBREAL(-1)		0.062236	0.054218	0.054218	0.035877	0.069030
		0.670536	0.703615	0.703617	0.432396	0.845829

	Variable dependiente: COEFICIENTE GINI (CICLOGINI)					
	Ecuación 1	Ecuación 1	Ecuación 1	Ecuación 1	Ecuación 1	Ecuación 1
CICLOGPIBREAL(-2)						
CICLOGYTX						
CICLOGYTX(-1)	0.040482				0.043649	
	1,39073				1,351646	
CICLOGIMPDIR						0.012404
						0.657274
CICLOGIMPDIR(-2)			0.021411	0.021411		
			1,22043	1,220433		
CICLOGIMPIND						0.020562
						0.783779
CICLOGIMPIND(-1)		0.044057				
		1,523779				
CICLOGIMPIND(-2)		-0.020419				
		-0.708615				
PART	0.009347	0.006227	0.005616			
	(2,909410)***	(2,496535)***	(2,425597)***			
LIB				-0.011233		
				(-2,425604)***		
CONS					0.012499	
					(2,595107)***	
POL						-0.012797
						(-2,399498)***
R ²	0.214780	0.253465	0.224596	0.223862	0.236521	0.215740
Durbin Watson	1,83372	1,888788	1,831486	1,797841	1,887397	1,730661
Número de Observaciones	30	30	30	30	30	30
(*) Nivel de Significancia: 10%						
(**) Nivel de Significancia: 5%						
(***) Nivel de Significancia: 1%						