

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Incidencia del Sistema Fiscal en las Economías Regionales: Un Análisis Comparado para
Santander, Antioquia y Valle Del Cauca. 2008-2016.

Silvia Alejandra Hernández Gutiérrez, Angie Yulieth Mendoza Delgado

Trabajo de Grado para Optar al Título De Economista

Director

Fernando Estrada

Magister en Filosofía

Universidad Industrial De Santander

Facultad De Ciencias Humanas

Escuela De Economía Y Administración

Bucaramanga, Santander.

2019

Dedicatoria

“Transcurrió casi una hora hasta que la danza, cada vez más lenta, acabó cesando. Una vez liberados de su tensión interior, todos se sentaron, disfrutando de la silenciosa paz que invadía el recinto. Entonces pronunció el rabino sus únicas palabras de aquella noche:

“Espero haber respondido a vuestras preguntas”.

Anthony de Mello, la oración de la rana.

Agradecimientos

*En estas líneas predilectas, me gustaría agradecer
a Dios y a los Ángeles seguidores inherentes en mis pasos,
a mi hermosa Familia por ser, amar y estar,
a mi director de tesis Fernando Estrada por su orientación en la investigación
y a mis queridos amigos promotores de risas y diversión.*

Silvia A. Hernández G.

*Hoy, doy mi más profunda gratitud a Dios,
quien me permitió alcanzar este logro,
a mi profesor Fernando Estrada por paciencia y colaboración,
a mi familia y amigos, quienes hacen mi sonrisa más brillante y vida mejor,*

Angie Mendoza D.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Contenido

	Pág.
Introducción	15
1. Concepción teórica de la incidencia fiscal en el marco constitucional	17
1.1. Desarrollo económico regional	17
1.2. Determinantes de la economía constitucional.....	19
1.3. Sobre la fiscalidad.....	21
1.4. Componente fiscal en el desarrollo económico regional	23
2. Caracterización del contexto colombiano	28
2.1. Organización del Estado colombiano.....	29
2.2. Proceso de descentralización en Colombia.....	29
2.1.1. Disparidades regionales.	32
2.3. Sistema fiscal colombiano	33
2.3.1. Políticas y disposiciones generales desde 1991-2008.....	34
2.3.2. Políticas y disposiciones generales para el periodo de 2008-2016	38
3. Incidencia fiscal en las economías departamentales	44
3.1. Evolución y composición de los Ingresos.....	45
3.1.1. Análisis departamental.....	47
3.2. Estructura y desarrollo del Sistema de Transferencias	49
3.2.1. Análisis departamental.....	53
3.3. Evolución y composición del Gasto.....	54
3.3.1. Análisis departamental.....	57
4. Disparidades económicas entre Antioquia, Santander y Valle del Cauca.....	59
4.1. Análisis cuantitativo de las disparidades entre departamentos	59
4.2. Incidencia del Sistema Fiscal en las disparidades económicas	63

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

4.2.1.	Antioquia.....	64
4.2.2.	Santander.....	66
4.2.3.	Valle del Cauca	69
5.	Conclusiones.....	72
	Referencias Bibliográficas	75
	Apéndices.....	83

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES**Lista de tablas**

	Pág.
Tabla 1. Proceso de descentralización en Colombia.....	30
Tabla 2. Transferencias del SGP, 2008-2016 (miles de millones)	51
Tabla 3. Reformas al Sistema Tributario en Colombia 1991-2016	83
Tabla 4. Legislación vigente para el presupuesto público 1991-2016.....	87
Tabla 5. Reformas a las finanzas públicas territoriales 1991-2016	88
Tabla 6. Esquemas tributarios subnacionales de Colombia 2004.....	91
Tabla 7. Ingresos departamentos Antioquia, Santander y Valle del Cauca 2008-2016.....	91
Tabla 8. Gastos departamentos Antioquia, Santander y Valle del Cauca 2008-2016.	92
Tabla 9. Balance fiscal del Gobierno Nacional Central 2008-2016	92

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1. Funciones administrativas por niveles de gobierno.....	32
Figura 2. Distribución de los recursos por transferencias según AL 01 y Ley 715 de 2001	36
Figura 3. Distribución de los recursos por transferencias según AL 04 y Ley 1176 de 2007	37
Figura 4. Medidas de Control implementadas bajo la Ley 028 de 2008 hasta el 31 de mayo de 2016	39
Figura 5. Ciclo de Regalías	42
Figura 6. Evolución de los Ingresos Nacionales, 2008-2016.....	46
Figura 7. Evolución de los Ingresos Propios Territoriales, 2012-2017 (billones de pesos de 2017)	47
Figura 8. Evolución de los Ingresos: Antioquia, Santander y Valle del Cauca, 2008-2016.....	48
Figura 9. Composición de los ingresos: Antioquia, Santander y Valle del Cauca. (Cifras promedio para 2008-2016)	48
Figura 10. Transferencias del Gobierno Nacional Central (GNC) a entidades territoriales	50
Figura 11. Evolución de las transferencias del SGP, 2008-2016.....	50
Figura 12. Evolución de las regalías (valor presupuestado), 1984-2016.....	52
Figura 13. Evolución de las transferencias SGP: Antioquia, Santander y Valle del Cauca, 2008- 2016.....	53
Figura 14. Evolución de las regalías Antioquia, Santander y Valle del Cauca, 2008-2016	54
Figura 15. Estructura del Gasto Publico en Colombia.....	55
Figura 16. Gasto Total - Gobierno Nacional Central (% PIB)	56
Figura 17. Gasto Total - Gobierno Nacional Central (% PIB)	56

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Figura 18. Evolución de los Gastos: Antioquia, Santander y Valle del Cauca, 2008-2016	57
Figura 19. Composición de los Gastos: Antioquia, Santander y Valle del Cauca. (Cifras promedio para 2008-2016)	58
Figura 20. PIB per cápita: Antioquia, Santander y Valle del Cauca.....	60
Figura 21. Coeficiente de Gini en Colombia por departamentos 2016.....	62
Figura 22. Coeficiente de Theil Antioquia, Santander y Valle del Cauca.....	63
Figura 23. Distribución del Ingreso Propio por habitante en Antioquia (2012, 2016)	64
Figura 24. Distribución del Ingreso Propio por habitante + Transferencias en Antioquia (2008, 2012, 2016)	65
Figura 25. Ingresos fiscales totales por habitante según tipo de transferencia en Antioquia, 2016	66
Figura 26. Distribución del Ingreso Propio por habitante en Santander (2012, 2016)	67
Figura 27. Distribución del Ingreso Propio por habitante + Transferencias en Santander (2008, 2012, 2016)	67
Figura 28. Ingresos fiscales totales por habitante según tipo de transferencia en Santander, 2016	68
Figura 29. Distribución del Ingreso Propio por habitante en Valle del Cauca (2012, 2016).....	69
Figura 30. Distribución del Ingreso Propio por habitante+ Transferencias en Valle (2008, 2012, 2016)	70
Figura 31. . Ingresos fiscales totales por habitante según tipo de transferencia en Valle del Cauca, 2016.....	70

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES**Lista de apéndices**

	Pág.
Apéndice A. Leyes correspondientes a componentes fiscales de ingreso, gasto y finanzas territoriales	83
Apéndice B. Estructura de tributos de orden subnacional	91
Apéndice C. Ingresos y Gatos departamentos de Antioquia, Santander y Valle del Cauca 2008-2016.....	91
Apéndice D. Balance fiscal del Gobierno Nacional Central.....	92

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

RESUMEN

TITULO: INCIDENCIA DEL SISTEMA FISCAL EN LAS ECONOMÍAS REGIONALES: UN ANÁLISIS COMPARADO PARA SANTANDER, ANTIOQUIA Y VALLE DEL CAUCA. 2008-2016*

AUTORAS: SILVIA ALEJANDRA HERNANDEZ GUTIERREZ, ANGIE YULIETH MENDOZA DELGADO**

PALABRAS CLAVE: Sistema fiscal, desarrollo regional, disparidades económicas, transferencias, nivel departamental.

DESCRIPCIÓN: La presente investigación tiene como finalidad evaluar desde un análisis comparado las desigualdades generadas bajo la estructura del sistema fiscal colombiano, particularmente, en su nivel departamental durante el periodo de 2008-2016. Usando relaciones entre las desigualdades económicas regionales y el sistema fiscal, desde del marco constitucional, se expone para Colombia una caracterización en principio del proceso de descentralización que ha guiado su estructura fiscal, así como del marco legal vigente en el periodo de estudio. Para lo regional, enmarcado en el nivel departamental se configura, desde las transferencias, la incidencia fiscal sobre las disparidades económicas a partir del análisis estadístico comparado evaluado desde el ingreso per cápita en relación la densidad poblacional para los departamentos estudiados.

Como resultado se encuentra que las transferencias del Sistema General de Participaciones, contribuyen a mejorar la distribución de los ingresos en los departamentos de Antioquia, Santander y Valle del Cauca, mientras que los efectos de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías son pocos significativos a pesar de su tendencia a una mejor distribución territorial. Así mismo, desde un enfoque de autonomía fiscal analizado por medio de los ingresos propios, se halló que los esfuerzos de dichos departamentos no se concentran en impulsar la reducción de las desigualdades económicas.

*Trabajo de Grado

**Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Fernando Estrada Gallego.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

ABSTRACT

TITLE: INCIDENCE OF THE FISCAL SYSTEM IN THE REGIONAL ECONOMIES: A COMPARED ANALYSIS FOR SANTANDER, ANTIOQUIA AND VALLE DEL CAUCA. 2008-2016 *

AUTHORS: SILVIA ALEJANDRA HERNANDEZ GUTIERREZ, ANGIE YULIETH MENDOZA DELGADO**

KEY WORDS: Fiscal system, regional development, economic disparities, transfers, departmental level.

DESCRIPTION: This research aims to evaluate, from a compared analysis the inequalities generated under the structure of the Colombian fiscal system, particularly at the departmental level of government during the period of 2008-2016, based on theoretical, legal and statistical arguments. Using the relation between regional economic inequalities and the fiscal system, from the constitutional framework, it is exposed for Colombia a characterization of the decentralization process that have guided its fiscal structure, as well as the current legislative framework on the studied period. For the regional aspect, it is configured the fiscal incidence of the intergovernmental transfers over the economic disparities through a compared statistical analysis evaluated from the per capita income and the population density ratio for the studied departments. As a result, the transfers of the General Revenue-Sharing System contribute to improving the distribution of income in the departments of Antioquia, Santander and Valle del Cauca, while the effects of resources coming from the General Royalty System are less significant despite their tendency to a better territorial distribution. In the same way, at the moment of analyzing the fiscal autonomy, measured by the own revenues, the department are not concentrating on promoting the reduction of economic inequalities.

*Bachelor Thesis

**Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Fernando Estrada Gallego.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Introducción

La literatura económica ha redescubierto con el estudio de lo regional nuevas fuentes de desarrollo y ventajas comparativas. Este hecho, alentó el propósito sobre la reducción de las desigualdades económicas regionales implícitas en la reforma constitucional. Al respecto, en la construcción de un contexto vinculante pertinente, se encuentra lo fiscal, cuyas cualidades son consistentes con la búsqueda de la igualdad y el despliegue organizacional de las finanzas territoriales.

Colombia aboga por una estructura fiscal desarrollada en un gobierno multinivel derivada del proceso de descentralización y fundamentada en el marco del federalismo fiscal, sobre el cual se presentan disparidades económicas. Las fallas en la delegación clara y precisa de responsabilidades y funciones a los niveles subnacionales, el ineficiente despliegue territorial del Estado y la persistencia de desigualdades son características de la ejecución de este proceso, y conforman las principales características del ordenamiento fiscal.

Con lo anterior, la implementación sistema de transferencias constituye una de las medidas explícitas con respecto a lo fiscal desde regional. Además de la necesidad de estabilizar las finanzas públicas, su implementación se debe a las premisas de igualación fiscal y neutralidad en la capacidad institucional. En el mismo sentido, se requieren análisis que ilustren la mejoría en la redistribución de los ingresos nacionales.

El objetivo principal de este trabajo es examinar la estructura fiscal derivada del proceso de descentralización en el nivel departamental, exponiendo su relación con las disparidades económicas a partir de una revisión teórica, constitucional y normativa. El enfoque de la investigación se centra en los departamentos de Antioquia, Santander y Valle del Cauca, mediante la revisión de las ejecuciones presupuestales y los reportes financieros para los años 2008- 2016,

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

disponibles en el Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La investigación se encuentra dividida en dos partes fundamentales. En la primera de ellas, se realizará una revisión teórica dentro del marco I en los niveles regionales, destacando su relación con las disparidades económicas. Seguido de una caracterización del Estado Colombiano y del proceso de descentralización fiscal llevado a cabo desde la legislación con la Constitución de 1991. La segunda parte elabora un estudio comprensivo de las economías de Antioquia, Valle del Cauca y Santander en el contexto nacional con el fin de comparar su situación fiscal y exponer el problema de su estructura y la redistribución de los ingresos nacionales.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

1. Concepción teórica de la incidencia fiscal en el marco constitucional

En la literatura económica durante los últimos años se ha reanudado el estudio del desarrollo regional debido a que se contempla como una fuente de explicación y mejoramiento de las desigualdades económicas y sociales en un territorio. Este capítulo pretende contextualizar el problema bajo teóricamente, para lo cual se abordan diferentes corrientes del pensamiento económico.

1.1. Desarrollo económico regional

Con el propósito de abordar la problemática de las disparidades económicas regionales en el marco de la incidencia fiscal, es importante resaltar, en primer lugar, el carácter de Estado Nación, en cuyo marco se establece el ordenamiento e integridad territorial desde la suscripción del tratado de Westfalia en 1648, reconociendo que, en el esquema de la globalización existen diferentes teorías que le restan poder*. La pugna parece delegada al futuro, estableciendo que el Estado nacional en la práctica dista mucho de ser una entidad completamente anacrónica u obsoleta (Wolf, 2001 citado en Moncayo, 2003, p. 36)

La naturaleza territorial del desarrollo económico ha sido teóricamente deficiente debido a la sustracción del referente territorial en el pensamiento económico, reemplazado por la visión de análisis de la empresa como unidad o sector económico. De esta manera, el territorio fue reducido a un espacio uniforme e indiferenciado y durante mucho tiempo el estudio central del desarrollo económico ha permanecido dominado por el concepto de economías de escala internas a la empresa, un aspecto que han compartido las principales líneas de pensamiento económico (Rodrik, 2011). Sin embargo, en los últimos años se ha redescubierto la región como una fuente

* Paul Kennedy (1993), Los cambios globales también ponen en cuestión la utilidad del propio Estado- Nación. Kenichi Ohmae (1997), el fin del Estado-Nación. En términos de eficiencia ver: Jessop (1999), Keating (1999). Citados en Moncayo, 2003

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

importante de ventajas comparativas dentro de una economía política globalizadora (Scott, 1995; Cooke, 1997. Citado en Amin, 1998, p.74). Enmarcado, en 2015, con el pacto histórico de 193 miembros de las Naciones Unidas, en el cual, uno de los puntos clave fue el reconocimiento al desarrollo regional como medio para reducir la inequidad y aumentar el bienestar de la población.

El nuevo reconocimiento de lo territorial como fuente de estudio para el desarrollo regional y su relevancia, es contundente en las teorías derivadas del institucionalismo, cuyas ideas comprenden la proximidad territorial para la organización económica, entre ellas se destacan varios conceptos, el primero de ellos, abordado por Amin (1998), quien visibiliza en el marco de la teoría de crecimiento endógeno, la asociación de las externalidades económicas y los rendimientos crecientes a escala con el agrupamiento y la especialización espacial. Reconociendo que el agrupamiento espacial de industrias relacionadas entre sí, el trabajo cualificado y las innovaciones tecnológicas ofrecen claves para el crecimiento y la competitividad.

Sin embargo, esta visión expuesta en la Nueva Geografía Económica adolece de una explicación adecuada sobre las razones de las ventajas locales, para lo cual la economía institucional y evolutiva refuerza la idea de que los vínculos de proximidad y asociación constituyen una fuente de conocimiento y aprendizaje. Lo cual hace que la consolidación teórica de los geógrafos institucionalistas aporte un conocimiento de la proximidad territorial mucho más rico que el ofrecido por la teoría de crecimiento endógeno.

No obstante, cabe señalar que la caracterización geográfica y la concentración poblacional, en términos económicos, determinada por la Nueva Geografía Económica, revele que antes de validar la hipótesis de convergencia interterritorial por la vía de la movilidad automática de los factores, postulada por la ortodoxia neoclásica, el libre juego de las fuerzas del mercado conduce inexorablemente a una intensificación de las desigualdades regionales, tal como lo habían

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

planteado Myrdal y Kaldor. También Galvis y Meisel (2010), exponen que, a nivel interregional se ha encontrado que en los países en desarrollo los procesos de descentralización fiscal a menudo llevan al aumento en las disparidades regionales, las cuales son consideradas por algunos autores como un serio obstáculo para el desarrollo futuro del bienestar de la sociedad. Así, por ejemplo, Bassols afirma que “los diferentes ritmos de crecimiento regional traen aparejada la aparición e intensificación de los procesos negativos para el futuro del país, entre ellos algunos de carácter violento: narcotráfico, crimen organizado, etc.” (Citado en Cuervo y Morales, 2009, p. 367). Los anteriores planteamientos que justifican las desiguales regionales se suman a teorías clasificadas por Cuervo y Morales (2009) que presentan las disparidades asociadas a las diferencias en los territorios, postulan que el crecimiento de las ciudades genera desigualdades y aquellas que relacionan el grado de desarrollo con el nivel de la actividad económica.

En consecuencia, y según lo anterior, se reconoce el nuevo impulso del estudio geográfico sobre el desarrollo económico regional, cuya literatura incorpora la existencia de las desigualdades económicas y procura dar cabida a planteamientos que apuntan a su reducción. Por ello, se considera la relevancia de lo territorial en la consolidación de información que permita amoldar realidades más específicas en la superación de las desigualdades económicas.

1.2. Determinantes de la economía constitucional

Al estudiar la gobernanza, la Nueva Economía Institucional sugiere que las instituciones afectan el comportamiento individual. Los neoinstitucionalistas, por tanto, han decidido respetar el individualismo metodológico y la racionalidad individual centrando su estudio en las instituciones, en lo referente a su origen y evolución. Si bien esta rama de estudio interdisciplinario relaciona el papel del gobierno en la sociedad y en la economía, superando la vieja confrontación «mercado-Estado» al entender que las instituciones privadas y gubernamentales coexisten incluso

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

en las economías modernas de mercado (Dixit, 2009 citado en Miguez, 2011, p.37), su campo de acción no abarca el estudio de la construcción de una constitución o regla general sobre la cual el orden es erigido por los ciudadanos que intercambiaron su voluntad por una máxima que confiere un poder limitado. Aunque sí reconocen que las constituciones son una institución, dado que, comprende normas, leyes y disposiciones que conforman diferentes interacciones y comprenden una estructura de orden social. Según North (1993), éstas se entienden como instituciones con reglas formales explícitas que moldean el comportamiento de los individuos y de las organizaciones, así como los mecanismos de cumplimiento de esas reglas. En el mismo sentido, desde el carácter de las instituciones sociales es importante mencionar a Popper (1973) quien explica que las instituciones sociales son “proyectadas” o que simplemente “crecen”, estableciendo como ejemplo del primer tipo a las constituciones escritas.

Una de las principales preocupaciones de cada nación es la asignación adecuada de los recursos económicos y financieros nacionales disponibles. La solución legal a este problema está dentro del alcance de la economía constitucional (Kirchnez, 1998). La economía constitucional* es definida según Barenboim (2001) como “la compatibilidad de las decisiones económicas efectivas con el marco constitucional existente y las limitaciones o condiciones favorables creadas por ese marco”** (p. 160) . “El eje central de la Economía Política Constitucional*** es entender que existe un nivel de decisión de los individuos dentro de un marco de restricciones, y otro nivel de análisis

* El término “Economía constitucional” fue proporcionado por Mckenzie (1982), y ejecutado por Buchanan como la combinación de significado que se necesitaba para identificar y aislar un programa de investigación que había surgido como una parte integral, pero distinguible, de la subdisciplina de la elección pública (Buchanan, 1990).

** WEBSTER'S NEW WORLD DICTIONARY 174 (2d college ed. 1984); ver también James A. Montanye, Freedom of Speech: Constitutional Protection Reconsidered, 3 INDEPENDENT REV. 327 (1999) (“The Constitutional Rules that define the framework within which nonmarket issues are decided, and which constrain the scope of collective decision-making, are the focus of constitutional economics.”); Christian Kirchnez, The Principle of Subsidiary in the Treaty on European Union: A Critique from a Perspective of Constitutional Economics, 6 TUL. J. INT'L. & CoMp. L. 291, 293 (1998) (defining constitutional economics by applying the tolos of economics to constitutional problems).

*** En la literatura se usa también el término “Economía Política Constitucional” (EPC) para referirse a la Economía constitucional.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

acerca de la definición de las restricciones” (Mendez, 2008, p.9). Consecuentemente, se reconoce en la literatura el ámbito constitucional como la definición de las restricciones que los individuos están dispuestos a aceptar.

Por lo tanto, para efectos de este trabajo, la constitución no se limita a su definición primaria como norma jurídica suprema positiva que rige la organización de un Estado, sino que se ha de considerar la multiplicidad de conceptos expuestos, por ejemplo, por Guastini (1999) bajo una clasificación sencilla de ordenamiento, normas, documento normativo y texto normativo de reglas formales.

Así pues, también se considerará incluir ésta como una regla general aceptada de forma colectiva por un grupo de personas, vista según Buchanan y Brennan (1980) como un conjunto de reglas o instituciones sociales dentro del cual los individuos actúan y se interrelacionan unos con otros. Se agrega además la definición de constitución interna desarrollada por Méndez (2008) donde se interpreta la constitución como las reglas autoimpuestas que sugieren el campo de acción de cada persona.

Dentro de este contexto, sin profundizar en las cuestiones determinantes sobre el uso histórico y aceptado de las reglas constitucionales, se supone que “las constituciones pueden funcionar y que las normas tributarias establecidas en una constitución habrán de imponerse” (Brennan, y Buchanan, 1980, p.33). Se asume entonces el carácter inherente de funcionalidad de la constitución.

1.3. Sobre la fiscalidad

El término “fiscalidad”^{*} resulta complejo de definir, pues determina un enfoque tanto desde una perspectiva jurídica como económica. Considerando estrictamente la noción en economía, la

^{*} La definición del término es extraída de: Real Academia Española. (2018). Diccionario de la lengua española (22.a ed.). Consultado en <http://www.rae.es/rae.html>, ver también, Fiscalidad. (2018). Diccionario Colegial de Merriam-

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

fiscalidad representa un conjunto de procesos económicos monetarios establecidos para redistribuir obligatoriamente el ingreso nacional de un territorio, recaudado de las personas naturales y jurídicas, que se encuentra a disposición del Estado para el cubrimiento de las necesidades de consumo con carácter público, lo que implica la intercondicionalidad entre la contratación y la asignación y gasto de los recursos respectivos.

“El papel que juegan las reglas fiscales es el de limitar y dirigir en forma apropiada el poder coercitivo del Estado, tal y como se halla incorporado sobre todo en su poder fiscal” (Brennan y Buchanan, 1980, p.32), entendiendo que este último, no incluye el establecimiento, *per se*, de cómo se deben emplear los recursos recaudados. De acá entonces, que la normatividad y la legislación en materia fiscal se erigen como restricciones complementarias a la política tributaria o de imposición que, en este sentido, “se implementa buscando dos propósitos referentes al recaudo. Primero, obtener recursos para financiar el gasto en bienes públicos y servicios. [...]. Y segundo, modificar la relación entre los factores de producción” (Estrada y Gonzales, 2014, p. 1).

Por lo tanto, la fiscalidad constituye el mecanismo de decisión del Estado y trasciende a una revaluación teórica cimentada en la constitución. Se habla entonces, del término *Constitución fiscal* definido por Brennan y Buchanan (1980) como los medios para restringir el poder del gobierno para imponer tributos y para gastar. Esta concepción es complementada por Rodríguez (2014) exponiendo que los medios que permiten el uso de ese poder, por contraposición a los medios que lo restringen, son también esenciales para el funcionamiento del Estado fiscal. De la misma manera Rodríguez Bereijo (1998) se refiere a los principios de la imposición en la jurisprudencia constitucional acuñándolos con el término de *Constitución financiera* o Constitución fiscal, de modo que, expresa: “una configuración de la Hacienda Pública como

Webster, de <http://www.britannica.com/dictionary?book=Dictionary>"; Fiscalidad. (2018). Economipedia, haciendo fácil la economía, de: <https://economipedia.com/definiciones/fiscalidad.html>

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

instrumento de transformación y emancipación económica y social [...] a través de los programas de ingresos y gastos públicos [...] comprometidos en la consecución de un orden social más igualitario y más justo” (Citado en Villa, 2017, p. 4).

En este último sentido, es claro que durante las últimas décadas el componente de equidad social se ha convertido en el foco principal de las políticas fiscales, manifestando que el propósito del recaudo no se limita a financiar el gasto público o el aparato estatal, sino que, en el ámbito de la comunidad, al incorporar una medida impositiva se debe tener también en cuenta la redistribución de la riqueza.

1.4. Componente fiscal en el desarrollo económico regional

El Estado, fundamentado por la constitución, comprende la organización territorial y regula las condiciones organizativas del mismo. Por consiguiente, el marco de la Constitución fiscal implícito dentro de la Constitución expone la relación entre la fiscalidad y la organización espacial. Lo anterior implica, bajo dicha forma organizativa, la influencia de las finanzas públicas en el desarrollo económico regional. Expresando, en términos generales, que es importante recalcar las interacciones fiscales entre el sistema de gobierno, ya sea multinivel o de otro tipo.

Para contemplar la disposición de la estructura fiscal dentro del gobierno multiniveles, es necesario desde la economía neoclásica, vislumbrar el concepto de *federalismo fiscal*^{*}, cuya teoría es abordada por Oates (1999), quien se refiere a este como, la estructura vertical del sector público, en el que se estudian las condiciones normativas de la organización e interrelación de las finanzas públicas de los diferentes niveles de gobierno que coexisten en un territorio.

* “El uso económico del término “federalismo” es diferente del uso estándar en las ciencias políticas, que se refiere a un sistema político con una constitución que garantiza cierto rango de autonomía y poder a los niveles tanto central como descentralizados” (Oates, 1999). En economía, se estudia en referencia al término, las decisiones respecto a los niveles de provisión de determinados bienes públicos, para una jurisdicción específica, reflejen en un grado sustancial el interés de los habitantes de esta jurisdicción.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

En este contexto, la organización en diferentes niveles que toma el gobierno, da paso a la necesidad de puntuar las funciones que debe asumir cada nivel, las cuales quedan delimitadas a los niveles central y regional. En esta línea de argumentación, Musgrave (1959), establece tres funciones principales respecto a la organización de las finanzas públicas: la estabilidad macroeconómica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos. Dado que la estabilización y la redistribución de la riqueza, involucran activamente al Estado en la economía, éstas quedan delegadas al nivel central, y por su sentido normativo se encuentran ligadas a la responsabilidad de mantener y garantizar el bienestar de los ciudadanos.

En contraposición, los subniveles son los encargados de la asignación de recursos, en respuesta a la búsqueda del principio de eficiencia y eficacia que puede alcanzarse factiblemente desde los niveles locales, dado que, pueden comprender y atender de mejor manera las necesidades de bienes públicos presentes en determinada porción del territorio nacional. Al respecto cabe señalar también, que, respecto a la asignación, se aplica el teorema de descentralización de Oates el cual establece que:

Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales– será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones (citado en Aghon, 1993, p.09).

Así pues, los bienes públicos deben ser provistos por el nivel de gobierno con influencia sobre el área que recibe los beneficios del servicio o bien público. Desde este ángulo, los gobiernos

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

locales, son libres de tomar las decisiones según corresponda acerca de la provisión de dichos servicios o bienes. Por lo tanto, se da una ampliación del poder y de la autonomía de las unidades de gobierno subnacionales al otorgárseles responsabilidades administrativas y fiscales. A su vez, esta autonomía fiscal, surge como uno de los medios para poder llevar a cabo una asignación de recursos públicos eficiente.

Uno de los criterios más importantes en la asignación de recursos es según Parkin (2017) la equidad. El cual es estudiado desde una variedad de principios, entre ellos, el utilitarista, de maximalismo, del mercado libre, y de justicia procesal. Evidenciando, desde cualquiera de ellos, disparidades económicas. Lo anterior, supone, en primera medida, aclarar el vínculo de las desigualdades intrapersonales y las regionales sobre las cuales Martin (2005) concluye que “la desigualdad espacial esta correlacionada positivamente con la desigualdad individual”, sugiriendo que esta relación *prima facie* se demuestra empíricamente en diversos países (Amos, 1986; Azzoni, 1999; Bassino et gal, 2015; Rey 2015 citado en Brosio, Jiménez y Ruelas 2017).

La idea de equidad se asimila a la noción de justicia, luego, ambas se equiparán al concepto de igualdad, el cual constituye el objetivo de las políticas de redistribución llevadas a cabo por Estado fiscal, entendiéndose este como “una forma de Estado caracterizada en donde las relaciones entre el poder político y el poder económico son relaciones de intervención” (Gallo, 2008, pág. 206). Algunos canales pragmáticos para derivar los procesos de redistribución son la tributación, las transferencias y el endeudamiento público.

La tributación tiene como propósito financiar la parte del gasto público y aquellas actividades del Estado que no fueren financiables con otros recursos. Asimismo, contribuyen a la reducción del nivel de consumo y de inversión privada de tal manera que el gobierno pueda proveer bienes sociales, subsidiar a los pobres sin causar inflación o aliviar dificultades en la balanza de

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

pagos. Así pues, los impuestos constituyen un instrumento de importancia con influencia en las políticas económicas y sociales. En este sentido, es necesario considerar la problemática de su asignación, la cual Musgrave (1983) sistematiza en base a una correcta atribución impositiva según los distintos niveles de gobierno, teniendo en cuenta que esta se debe formalizar a través de la internalización de la carga tributaria, es decir, “la deben soportar los residentes en la jurisdicción del gobierno beneficiario de sus rendimientos” (citado en García y Pérez, 2002). Cumpliéndose, por tanto, con el principio de eficiencia y equidad relacionados a su vez con el principio de beneficio y capacidad de pago. Para ello, las reglas y/o estructuras impositivas son fijadas de acuerdo al grado de descentralización o centralización que implica diferentes escenarios sobre las múltiples jurisdicciones de Gobierno.

Reconociendo la existencia de diversidad en la riqueza de las regiones que conllevan una base tributaria diferente y considerando que el Gobierno Nacional tiene la facultad de contar con un sistema de recaudo centralizado, en el marco de las políticas redistributivas cimentadas en el principio de eficiencia y eficacia, se fundamentan las transferencias fiscales, estableciéndose, en primer lugar, el hecho de que la administración central es más eficiente en el recaudo que los niveles regionales debido a los bajos costos de transacción. Al mismo tiempo, éstas se hallan justificadas sobre todo en la necesidad de contrarrestar los desbalances fiscales, tanto horizontales como verticales, los cuales pueden originarse precisamente al nivel de recaudación de cada nivel del gobierno. Quedando definido el “vertical” como la diferencia entre gastos e ingresos entre los diferentes niveles gubernamentales. Y entendiéndose, el “horizontal” como la diferencia entre los gastos y los ingresos entre las partes constitutivas de un determinado nivel del gobierno. Dado que no todos los subniveles son iguales y presentan necesidades y capacidades distintas, en este punto, según Rodríguez (2014) resulta obligatorio determinar que estas disparidades entre capacidad de

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

recaudo y provisión de bienes y servicios públicos, se encuentren definidas dentro una categorización estándar con el objetivo de evitar una situación de transferencias ilimitadas. Se ha planteado entonces según Salazar (2008) que “al momento de transferir recursos es necesario establecer unos criterios que permitan vislumbrar si los desequilibrios que se pretenden corregir son el producto de muy baja capacidad económica y administrativa o si, también, responden a muy bajo esfuerzo y desempeño fiscal local” (p. 462-463). Con lo anterior, en la literatura se han desarrollado criterios sobre la estructuración y clasificación de las transferencias intergubernamentales entre los que se destacan las no condicionadas, es decir aquellas de libre asignación por parte del receptor cuya justificación reside en cuestiones de equidad; y las condicionadas, aquellas específicas que el gobierno central debe asignar para el financiamiento de programas que involucran beneficios a otras jurisdicciones y están justificadas por la generación de externalidades positivas.

Se deduce entonces que el uso de las transferencias permite contribuir a la consecución de objetivos de equidad interregional con el fin de evitar una migración ineficiente de población y recursos. Además, bajo el supuesto de que la provisión de bienes públicos locales genera efectos externos positivos entre jurisdicciones, pueden conducir a que se alcance un nivel de provisión socialmente eficiente en las mismas. No obstante, cabe señalar aquí, que el uso de transferencias también puede incurrir en “una gran dependencia de los gobiernos descentralizados respecto de la administración central, tanto en sus ingresos como en sus gastos (máxime si dicha financiación se realiza mediante transferencias condicionadas)” (García y Pérez, 2002, p.3).

La emisión de deuda, por otro lado, es un mecanismo para la financiación e implementación de políticas que coadyuven al Estado, o más específicamente al nivel nacional, a cumplir con su función de estabilización macroeconómica. De igual manera, se plantea que existe

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

una limitación y/o regulación del endeudamiento subnacional, reconociendo que este puede afectar el desarrollo económico, pero atribuyendo a este una previsión adecuada de la deuda territorial para prevenir futuros problemas de financiación. Musgrave (1983), justifica este tipo de financiación para los gobiernos regionales únicamente en el caso de ser para proyectos de inversión que subsecuentemente generen beneficios a largo plazo logrando de esta manera cierta equidad intergeneracional.

En suma, y de acuerdo a lo expuesto anteriormente, se comprende la existencia de la relación entre las desigualdades económicas regionales y el sistema fiscal, reconociendo en ésta, la relevancia del marco constitucional e institucional como fuente de su unión. Por lo tanto, se resaltan tres puntos importantes, el primero, la importancia del estudio del desarrollo económico a nivel regional como medio para reducir la inequidad. Segundo, el pleno entendimiento de la organización fiscal en los diferentes niveles de gobierno permite la implementación eficiente de los mecanismos de redistribución de la riqueza. Y, por último, la convergencia de lo regional y lo fiscal constituye un factor flexible de estudio para los diferentes esquemas de gobierno en conjunto con sus realidades sociales específicas.

2. Caracterización del contexto colombiano

El presente capítulo, tiene como objetivo exponer la caracterización del Estado Colombiano, teniendo en cuenta las bases constitucionales, así como una revisión histórica de las legislaciones llevadas a cabo desde la constitución de 1991 que se encuentran relacionadas directamente con la teoría de la descentralización política, fiscal y administrativa y que afectan a su vez la estructura fiscal nacional. Para ello, la primera parte, determina como se define el Estado colombiano, seguido de una revisión histórica del proceso de descentralización, y finalmente se estudian las especificidades del sistema fiscal colombiano en el contexto expuesto.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

2.1. Organización del Estado colombiano

Colombia se define constitucionalmente como: “Un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...”. Lo anterior, explica una forma organizativa con un único centro decisorio constituyente y legislativo con varios niveles de gobierno. Estos, nacen de la rama ejecutiva y son el orden nacional, departamental y municipal correspondiente a los niveles nacional, intermedio y local respectivamente. Definiendo en el nivel departamental un total de 32 departamentos y un distrito capital, que corresponde a Bogotá, en cuyo caso la nación trasfiere sus recursos directamente. A nivel local, se cuentan 1.101 municipios incluyendo el Distrito Capital y los distritos especiales.

2.2. Proceso de descentralización en Colombia

El concepto general de la descentralización la define como la transferencia de responsabilidades, recursos y autoridad política a los gobiernos subnacionales. De aquí, Falleti (2010), reconoce tres tipos de descentralización: administrativa, fiscal y política, y estas generalmente se dan de manera consecutiva. Para Colombia, las circunstancias sociales que incentivaron la puesta en marcha del proceso, iniciaron a mediados de la década de los ochenta y con ellas fue posible materializar una primera etapa, la política. A esta le siguieron la fiscal y finalmente la administrativa. La tabla 1 refleja el desarrollo y los mecanismos legales que se llevaron a cabo.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Tabla 1.
Proceso de descentralización en Colombia

Año	Tipo de descentralización	Legislación	Reforma	Actores que impulsaron la reforma	Nivel de gobierno dominante	Principales beneficiarios
1986	Política	Acto Legislativo 01 (Ley 78 de 1986)	Elección popular de alcaldes	Gobierno nacional, facciones de los partidos liberal y conservador	Subnacional	Municipios
1991	Política	Reforma constitucional	Elección popular de gobernadores	Gobierno nacional y gobiernos subnacionales	Subnacional	Departamentos
1991	Fiscal	Reforma constitucional	Incremento en las transferencias a departamentos y municipios	Gobiernos subnacionales	Subnacional	Municipios y departamentos
1993 - 1994	Administrativa	Ley 60 y Ley 115	Definición de esquemas de financiación y distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno	Gobierno nacional	Nacional & subnacional	Departamentos

Nota: Adaptado de Falletti (2010)

La descentralización política se inicia en 1986 con la elección por voto popular de alcaldes y más tarde de gobernadores en el año 1991, hechos que se incorporan de manera definitiva durante la Reforma constitucional de ese mismo año. Con esto, se establece por primera vez la coalición entre los municipios y gobernaciones que lograría impulsar la segunda etapa, la fiscal, a través de la cual se garantizaba un aumento significativo en el monto de los ingresos que recibirían los gobiernos subnacionales en forma de transferencias y que ayudaría además a resolver la crisis fiscal. En este punto, se incorpora el federalismo fiscal, que como orientador del proceso colombiano se refiere a “una estructura vertical del sector público y a las interrelaciones que existen entre los distintos niveles de gobierno” (Wiesner, 1992, citado en Cardona, 2006, p.191). Si bien, se sugiere el otorgamiento de amplias facultades en materia tributaria para la atención del gasto por parte de las entidades subnacionales, pese a lo expuesto, el país acoge un modelo híbrido entre el federalismo fiscal y el modelo de agente principal*, ya que se evidenció la finalidad

* El modelo del agente principal se refiere a una relación desde la cual una entidad (el principal) contrata a otra (el agente) para que desempeñe ciertas funciones en su nombre. Lo anterior significa que el principal delega en el agente su autoridad para tomar decisiones. Soto, 2003, *la descentralización en Colombia: centralismo o autonomía*.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

rentística entre el nivel nacional y los niveles intermedio y local, es decir, los gobiernos subnacionales procuran obtener una mayor proporción de los ingresos corrientes de la nación, en lugar de generar recursos propios. Con lo anterior, la intención de los gobiernos locales de “convertirse en entes autónomos en la escogencia de las formas de responder a las necesidades de sus ciudadanos, quedó sumergida en la necesidad de responder a las múltiples demandas del nivel central para acceder a los recursos y administrar el gasto, ya direccionado desde arriba” (Soto, 2003, p.139).

Por otro lado, en materia de la estructura del sistema de transferencias, diversos estudios encuentran que esta, en contraste con los principios de un esquema óptimo*, a pesar de presentar mejorías en cobertura de los servicios básicos, educación y salud, no es satisfactorio con los criterios utilizados en la distribución de los recursos, dado que “no generan los incentivos necesarios para promover la eficiencia y calidad, así como tampoco una mayor capacidad de generación de recursos propios en los gobiernos subnacionales para complementar lo aportado por el Gobierno a estos sectores”(Villar, Salazar y Pérez, 2016, p.10)

Por último, con la etapa administrativa, se definieron y delimitaron las responsabilidades, funciones y obligaciones para cada nivel del gobierno, la asignación de las mismas se resume en la figura 1. Esta descentralización administrativa se profundiza con el Decreto 1188 del 12 de mayo de 2003, por medio del cual “se establecieron procedimientos para

* “Dentro de estos se resaltan los siguientes: 1) el objetivo de cada componente del esquema de transferencias debe ser claro y uno solo, 2) las transferencias deben ser suficientes en monto para que los gobiernos subnacionales puedan proveer una cantidad adecuada del servicio, 3) el esquema debe proveer cierto grado de autonomía a los gobiernos subnacionales como mecanismo para promover la eficiencia, 4) la fórmula de distribución de los recursos debe ser simple (fácil de entender) y basada en factores objetivos, 5) la fórmula también debe ser flexible y permitir ajustes, pero es importante asegurar que sea predecible para incrementar la eficiencia en su utilización, 6) con el propósito de promover la equidad regional, el monto de recursos transferidos debe establecerse en relación directa con necesidades fiscales de los gobiernos subnacionales e inversamente en relación con su capacidad tributaria, pero sin desestimar la generación local de recursos, 7) el esquema debe promover un manejo fiscal sólido y evitar prácticas ineficientes en los gobiernos subnacionales y 8) el esquema debe ser consistente con la restricción presupuestal a nivel central. ” (Villar, Salazar y Pérez 2016, pp. 09-10)

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

la coordinación de las funciones administrativas entre el nivel nacional y el nivel territorial”. Sin embargo, prevalecen fallos al respecto ya que no se amplía el margen de colaboración intergubernamental necesaria, especialmente, en el caso de los municipios más débiles fiscal y administrativamente (Cardona, 2006, p.192).

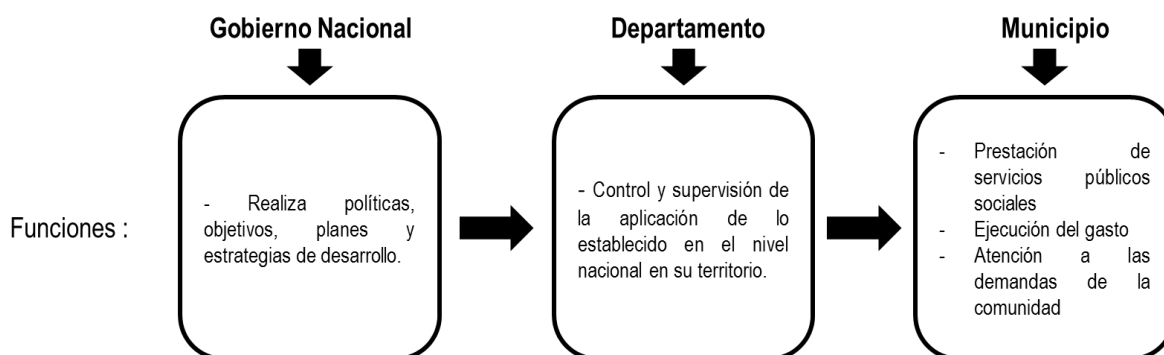


Figura 1. Funciones administrativas por niveles de gobierno

Nota: Adaptado de Cardona (2006)

Tomando estas realidades en consideración, la descentralización y desconcentración de las responsabilidades del Estado para promover la autonomía regional, posee serias falencias resaltadas en el aspecto fiscal, tales como la disposición inadecuada de la distribución de recursos y la utilización de un sistema de transferencias que genera dependencia en los niveles nacionales, lo anterior, se acompaña de una baja capacidad institucional para atender las competencias adscritas a la descentralización.

2.1.1. Disparidades regionales. Uno de los temas asociados a la descentralización y abordados en la teoría del federalismo fiscal es el de las desigualdades entre los diferentes niveles de gobierno y entre territorios ubicados en el mismo nivel Musgrave (1990). En este sentido, las desigualdades regionales se reconocen y persisten a lo largo de la historia del país. Con el proceso de descentralización, las disfunciones en la organización del gobierno coadyuvaban a prologar las disparidades interregionales. Al mismo tiempo, se hizo más visible “la ausencia de contrapeso en las relaciones entre la nación y los territorios, no sólo por la debilidad del nivel departamental, sino por la inaplicación de la pauta territorial establecida

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

constitucionalmente, lo que agudiza la fractura en las necesarias relaciones entre los tres niveles” (Cardona, 2006, p. 193).

Para Colombia, los desequilibrios territoriales emergen bajo la forma de inadecuación de las fronteras internas, en cuyo caso, gravita un paso definitivo sobre el funcionamiento de los mecanismos de coordinación intraestatal, de tal forma que, el proceso de transición hacia un sistema desconcentrado ha presentado serias falencias como la falta de claridad en la asignación de competencias y estatutos a los niveles territoriales, dificultades en las fuentes de financiamiento, baja capacidad administrativa, fiscal e institucional de los entes territoriales, el creciente y desordenado manejo del gasto público territorial y la inexistencia o escasa participación ciudadana en la veeduría.

Asimismo, “las relaciones entre las distintas instancias y/o niveles de gobierno, se caracterizan por la precariedad del despliegue territorial del Estado debido a una incompleta descentralización política y por las disfunciones del aparato administrativo derivadas del debilitamiento institucional” (Cardona, 2006, p.187). En estas circunstancias, y considerando la ineficacia en la delimitación territorial de los departamentos y municipios, se reconoce que el proceso de descentralización, respaldado por la Ley orgánica de ordenamiento territorial, carece de robustez y sentido al evidenciarse los problemas mencionados anteriormente.

2.3. Sistema fiscal colombiano

El Estado Social de Derecho establecido como modelo de Estado para Colombia desde la Constitución de 1991, pugna por el carácter social inherente al propósito de garantizar los derechos sociales y económicos además de los derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la educación, la salud y un mínimo vital. Esto es en cumplimiento con los principios constitucionales de pluralismo, solidaridad y prevalencia del interés general; que sirven de fundamento al Estado y se encuentran relacionados a la necesidad de solucionar problemáticas como la exclusión, la

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

inequidad y la disparidad territorial. Lo anterior justifica el carácter intervencionista del Estado y por tanto la ampliación de su tamaño y margen de gasto. Así mismo, se contextualiza la redistribución del producto social a través de la ejecución de gasto público y la obtención de recursos por medio de la imposición tributaria y demás instrumentos de financiamiento.

El marco fiscal, se deriva del modelo de Estado, así como de la estructura económica. En consecuencia, el sistema fiscal colombiano, además de desarrollarse en un contexto de características peculiares, se le atribuyen medidas que responden a factores históricos específicos. Dichas características se hallan particularmente en la legislación fiscal del país, la cual, se abordará junto con hechos económicos sustanciales que la justifican en los apartados a continuación, con base al periodo de estudio de la presente investigación.

2.3.1. Políticas y disposiciones generales desde 1991-2008. Dentro de las medidas de tipo fiscal adoptadas entre 1991 y 2008, se destaca la Ley de racionalización del gasto público en 2000; la reforma al sistema de transferencias territoriales en 2001 modificada en 2007; la reforma al régimen general de pensiones y la expedición de normas sobre transparencia y responsabilidad fiscal en 2003 que dicta una permanente rendición de cuentas sobre las finanzas públicas territoriales; la eliminación de los regímenes especiales de pensión en 2005 cuyo propósito fue mayor equidad en el sistema, homogenizando requisitos y beneficios pensionales; y la aprobación de varias reformas tributarias en los años 2000, 2002, 2003 y 2006 (Melo-Becerra y Ramos Forero, 2017).

La norma 617 del 2000 se instaura con el propósito de adoptar diversos mecanismos de ajuste para sanear las finanzas de los gobiernos territoriales, a través de racionalización ordenada del gasto público en las esferas subnacionales y se centró principalmente en tres aspectos: (i) los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), constituidos principalmente del total de los

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

ingresos tributarios, no tributarios y transferencias menos los ingresos de destinación específicas y otras obligaciones como el Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET). (ii) Los gastos de funcionamiento corresponden a un porcentaje los ICLD sujeto a la categorización, que sufraga gastos corrientes de los gobiernos subnacionales y (iii) la categorización de los departamentos y municipios según su densidad poblacional y el porcentaje de ICLD. Con estas medidas la asignación de recursos queda limitada a la clasificación que los gobiernos subnacionales obtengan cada año.

La disposición fiscal, respecto a las transferencias empezó con los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991 y se reglamentó con la Ley 60 de 1993, con los cuales se determinaron las pautas y mecanismos para la transferencia de recursos a los niveles subnacionales. Esta legislación estableció la creación de, por un lado, el situado fiscal, que permitiría la asignación de recursos nacionales a departamentos y distritos especiales para el financiamiento de la salud y la educación. Y, por otro lado, instauró las Participaciones Municipales, las cuales, se encontraban condicionadas a sectores específicos. Los recursos fijados para el concepto anterior, estaban ligados a los Ingresos Corrientes Nacionales (ICN).

No obstante, el sistema fue renovado y reemplazado ocho años más tarde por el Sistema General de Participaciones (SGP), a través del Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001 para el periodo 2001-2008, articulando todos los sistemas de transferencias existentes y cumpliendo con el mismo fin (Véase figura 2). La decisión de reemplazar el Situado Fiscal y las Participaciones municipales quedó justificada en la búsqueda de la estabilidad fiscal en Colombia, ya que la volatilidad y la insuficiencia de los ICN, creada por la dependencia de las transferencias hacia el comportamiento económico hacían que estas adquirieran un carácter procíclico, según esto, el punto más importante de esta reforma fue la desvinculación de los ICN como base para la

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

asignación de las transferencias sobre los ICN. Entrada en vigencia la Ley, se estableció que el crecimiento estaría ligado a la inflación más unos puntos porcentuales adicionales. Con esto, los gobiernos subnacionales “podrían ajustar sus gastos para la provisión, garantizándoles el cubrimiento del efecto inflacionario y un incremento adicional” (Contraloría General de la Republica, 2017).

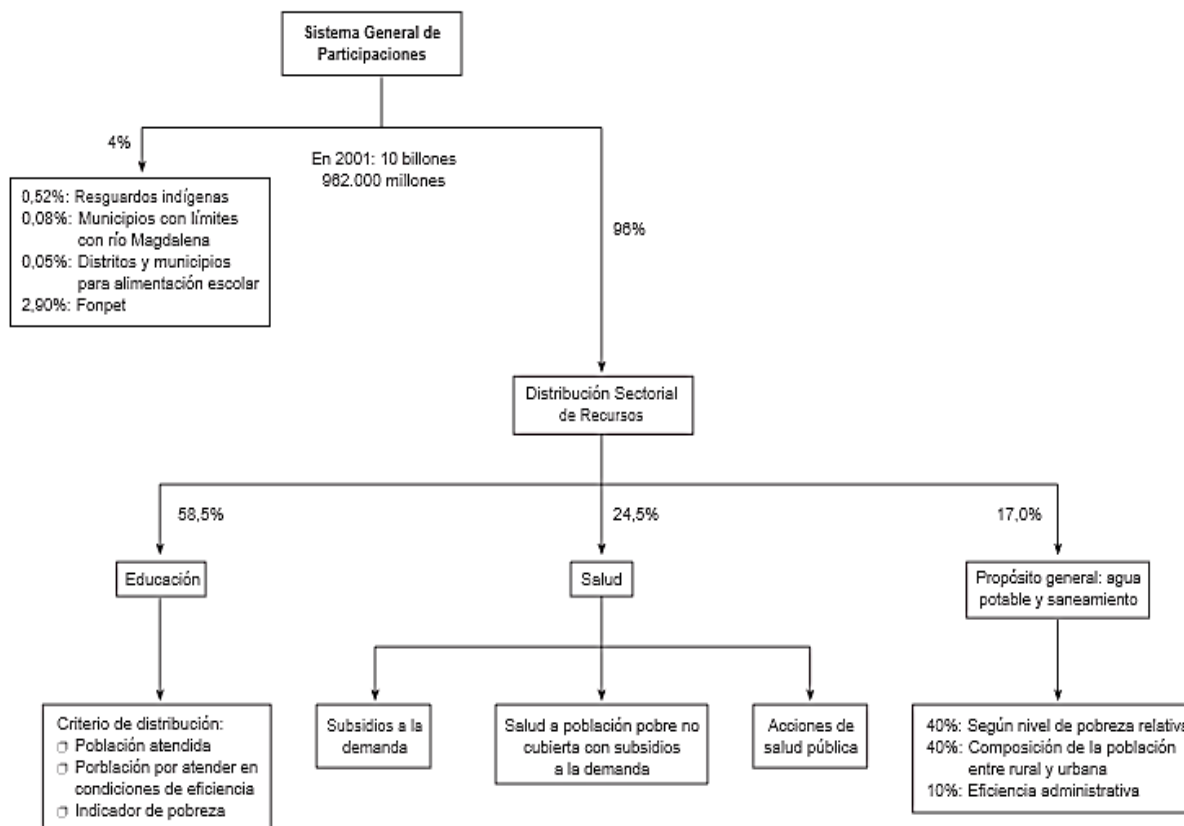


Figura 2. Distribución de los recursos por transferencias según AL 01 y Ley 715 de 2001

Nota: Adaptado de Acto legislativo 01 de 2001 y Ley 715 de 2001. Tomado de: Barón y Meisel (2003)

En 2007, finalizando el periodo de transición del Acto Legislativo 01 se presentó una nueva reforma constitucional con el Acto Legislativo 04 que extendió esta transición hasta 2016. Así mismo, se aprobó la Ley 1176 de 2007, la cual modificó algunos artículos de la Ley 715 de 2001 y se separaron los servicios de agua potable y saneamiento básico de la participación de propósito general asignándole sus propios recursos (Véase figura 3).

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Sobre este sistema de transferencias territorial, quedaron, sin embargo, distorsiones que perpetúan un orden rentístico en dicho esquema, ya que, la distribución porcentual de recursos por sectores convierte a las entidades territoriales en simples agentes de política, vulnerando la autonomía. Luego, “las necesidades básicas susceptibles de atención en el plano local se someten a tratamientos y ejecuciones de recursos establecidos por la ley sin dar merito a las características y necesidades propias de cada ente territorial” (Soto, 2003, p.142).

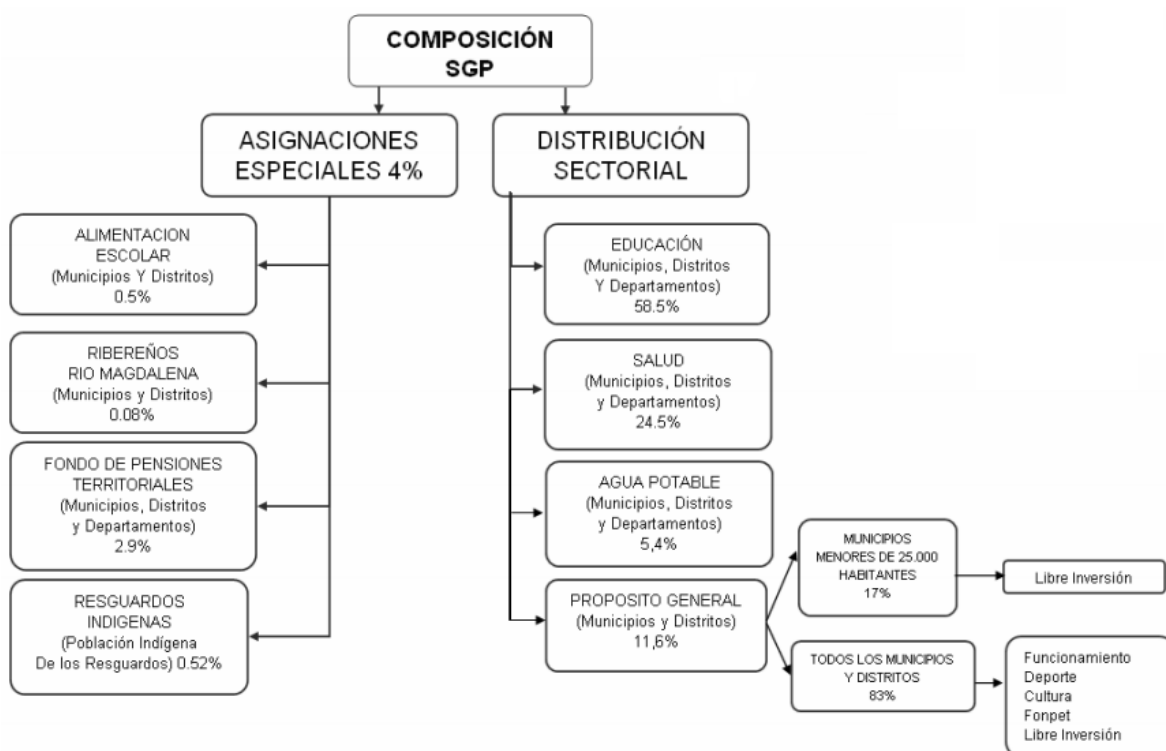


Figura 3. Distribución de los recursos por transferencias según AL 04 y Ley 1176 de 2007

Nota: Adaptado de Acto Legislativo 04 de 2007 y Ley 1176 de 2007, Departamento Nacional de Planeación

La revisión histórica de las reformas tributarias, por otro lado, muestra que la mayoría de ellas se aprobaron en fases de desaceleración y solo algunas en ciclos de expansión económica. Sin embargo, “la política tributaria no ha respondido únicamente a los ciclos del producto sino a otro tipo de factores como el tamaño del déficit fiscal o las necesidades de financiamiento del gasto” (Granger et gal, 2018, p.1). Las reformas tributarias para este periodo son las realizadas en

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

los años: 1992, 1994, 1995, 1998, 2000, 2002, 2003 y 2006, sugiriendo, un patrón de reforma bianual.

En este periodo, en concordancia con lo anterior, se resalta la estructuración del sistema de transferencias territoriales que permitió la asignación de recursos a los niveles intermedio y local según lo establecido en el marco de federalismo fiscal. Dicho avance, no fue el resultado de un proceso exitoso, ya que, para los años posteriores, no existían incentivos suficientes para que los entes territoriales generaran recursos propios desligando el concepto de autonomía se pretendía alcanzar con la descentralización fiscal.

2.3.2. Políticas y disposiciones generales para el periodo de 2008-2016. El periodo en desarrollo fue escenario de importantes reformas legales y fluctuaciones económicas, como las crisis del 2008 y 2015, que moldearon nuevas tendencias políticas y económicas; el Acto Legislativo 05 de 2011 que buscaba una distribución más equitativa de los recursos asignados a los entes territoriales ya que el 70% de estos estaba concentrado en siete departamentos que albergaban 14% de la población total; y las diferentes reformas tributarias (2009, 2010, 2012, 2014, 2016).

En el año 2008 estalló la crisis financiera en Estados Unidos. Para el país esta fluctuación impactó directamente el PIB, con una caída de -0.7% en el cuarto trimestre del año. “Si bien en esta ocasión el impacto sobre el crecimiento económico en Colombia fue menos severo que en choques anteriores, se evidenció la ausencia de mecanismos de ahorro para los recursos extraordinarios provenientes de sectores como el petrolero” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016, p.103).

Para el mismo año, en lo legal, las medidas puestas en marcha en respuesta a la crisis, en el periodo de 2008 a 2016 se basaron en una estrategia de regulación y prudencia fiscal. En el

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

mismo sentido, se realizaron avances importantes en materia de control como la aprobación de la Ley 028, reglamentada con el Decreto 2911, que disponían una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, aplicable en coordinación con los ministerios sectoriales, la ciudadanía y los responsables de la administración y ejecución de los recursos de la asignación especial del SGP con destino a los resguardos indígenas. Los resultados de la estrategia se observan en la figura 4. En 2009 la caída del PIB fue contundente, lo cual, avivo los esfuerzos para una nueva reforma tributaria que se llevó a cabo en diciembre con la Ley 1370 que pugnaba por nuevas escalas de tasación para el impuesto a la renta.

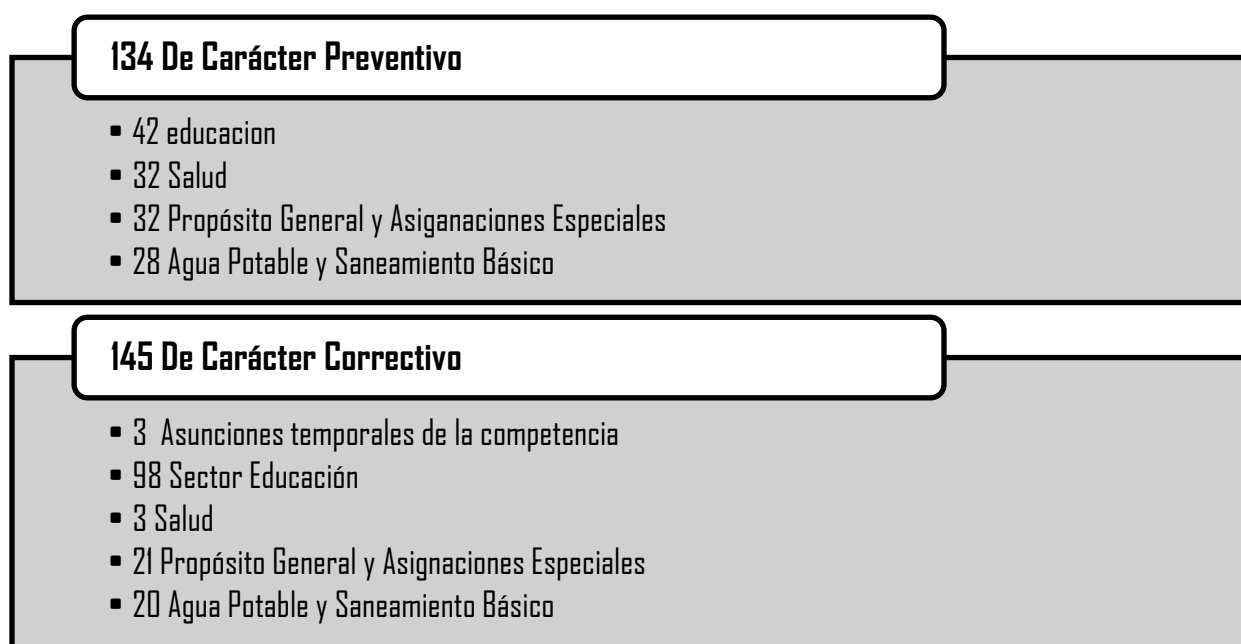


Figura 4. Medidas de Control implementadas bajo la Ley 028 de 2008 hasta el 31 de mayo de 2016

Nota: Adaptado de Escobar y Villa (2016), *Finanzas públicas territoriales y diseño de la política fiscal*. Revista: Economía Colombiana, edición 347. Contraloría General de la República.

En el año 2010, se observa una mejoría considerable en el PIB, en comparación con el año anterior, lo cual, se refleja en los términos de la reforma tributaria (Ley 1430) del mismo año. Así mismo, en materia de eficiencia fiscal territorial se da un avance importante hacia la consolidación

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

de mecanismos más transparentes y de fortalecimiento institucional con la Ley 1386, que prohíbe a las entidades territoriales contratar con terceros particulares el desarrollo de las funciones tributarias de gestión, fiscalización, liquidación, cobro y recuperación de cartera, y ordenó la terminación de contratos de dicho orden que estuvieran en funcionamiento. Lo anterior se dicta en cumplimiento de términos legales que establecen lo mencionado y por la responsabilidad directa que tiene el ente territorial al ejercer la función tributaria.

Para el 2011, uno de los cambios más significativos se presentó en el marco de las regalías provenientes de la actividad de explotación de recursos no renovables. El Acto Legislativo 05 instauró el Sistema General de Regalías (SGR), de tal manera que los ingresos se destinarían al financiamiento de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental, así como en tecnología, enmarcados en cuatro objetivos generales: i) equidad social y regional, ii) ahorro para el futuro, iii) competitividad regional, y iv) buen gobierno (Bonet y Urrego, 2014). Esta reforma se justificó en la necesidad de mantener la estabilidad en el sector minero-energético y realizar una mejor distribución de dichos ingresos en los niveles departamental y municipal, ya que, en primer lugar, no existían leyes claras que regularan sistemas de ahorro para estos recursos y además las regalías se distribuían erróneamente al concentrarse solo en el 14% de la población al mismo tiempo que no propendían por la convergencia regional.

Al respecto, en el reconocimiento del carácter territorial se sanciona la Ley 1454 conocida como Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que coincide con el Acto Legislativo 05 al favorecer la convergencia entre los territorios estableciendo una mirada que supere los intereses estrechos de los municipios, y respondan a intereses de desarrollo territorial en las asociaciones y contratos celebrados. Así la ley, en concordancia con la definición del Estado Colombiano como territorio descentralizado, se ocupa esencialmente de establecer las

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

competencias, entidades, autoridades, recursos, funciones y servicios, que respondan a la lógica de la descentralización y garanticen la autonomía de los entes territoriales. Sin embargo, como afirma Gonzáles (2011), una de las dificultades para avanzar hacia el ordenamiento territorial es el poder político de los departamentos. Según esto, la consolidación de la región implica, necesariamente, el debilitamiento de este nivel subnacional. La ley 1454 no clarifica el significado de región, y deja intacta la estructura departamental, por lo cual, la LOOT no tuvo el alcance que se esperaba por su fragilidad y la proposición de alianzas y acuerdos *voluntarios* entre las entidades territoriales.

El Acto Legislativo 03, del mismo año, por otra parte, asegura el principio de sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo, es decir, prevé una senda de gasto que adoptada en el presente no socave la capacidad del Estado para seguir gastando en el futuro. Lo anterior, contribuye principalmente a una intervención estatal óptima que procure la materialización del Estado Social de Derecho y específicamente cree un ambiente propicio para la inversión y estabilidad económica en la que los agentes tanto públicos como privados promuevan la generación de empleo. A su vez para el buen manejo de las finanzas públicas, y en conjunción con el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica se aprueba la Ley 1473 cuyo propósito “es el de asegurar un nivel sostenible de deuda pública; permitir un manejo contra cíclico de la política fiscal; y facilitar la coordinación fiscal y monetaria en el diseño de la política económica” (Echeverry, Suescún y Alonso, 2011, p.3).

Ya en el 2012 se expide la Ley 1530 que regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, así, en el ciclo de la regalía dictamina las actividades de fiscalización, liquidación, recaudo, transferencia, distribución y giros a los beneficiarios de las asignaciones y compensaciones directas tal y como se explica en la figura 5.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES



Figura 5. Ciclo de Regalías

Nota: Adaptado de Guía de distribución del sistema general de regalías entre fondos y beneficiarios. Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2018.

Asimismo, se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios con la Ley 1551, en cual se dan pasos hacia una mejora en la autonomía municipal, no obstante, algunos críticos afirman que, si bien la ley establece el principio de sostenibilidad fiscal, reafirma el carácter centralista al adherir los planes de desarrollo territorial a planes preestablecidos del nivel nacional y departamental.

En el 2013, se expidió La ley de Régimen Especial de Distrito 1617, que incluía disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos con el objeto de dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan (Ley N°1617, 2013). Al respecto de la practicidad de la ley, Augusto Trujillo (2013), catedrático de la Universidad Nacional, aseguró que en principio no existe un verdadero avance en materia de organización administrativa y territorial, puesto que la ley funciona como una compilación de las diferentes disposiciones que ya se encontraban vigentes para cada uno de los distritos en el país. Además, cuestiona la presencia de un criterio técnico factible que justifique una razón objetiva para la existencia de los distritos.

En el segundo periodo presidencial de Santos 2014-2018, la economía se encontraba en “niveles deficitarios de -4% para el Gobierno Central y -3% para el consolidado público” (Camacho, Caballero y Cruz, 2016, p.31). Con lo cual, el gobierno, a pesar de las reformas tributarias implementadas en 2011 y 2012, aprobó una nueva reforma para el año 2014 que pretendía “alcanzar las metas en materia de inversión, infraestructura, proceso de paz, [...] sin impactar las reglas fiscales y tributarias existentes” (Camacho et gal, 2016, p.31). Dicha reforma incluía la creación de una sobretasa al CREE, un impuesto extraordinario a la riqueza a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, así como la tarifa del 4xmil en los movimientos financieros.

Por otro lado, en el 2016, se lleva a cabo otra reforma tributaria esta vez debido a la caída de los precios internacionales del petróleo, la desaceleración del crecimiento de la economía china y la normalización de la política monetaria en los Estados Unidos. Dicha reforma en concordancia con los lineamientos establecidos por las OCDE y demás organizaciones internacionales, pretendía asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas derogando el impuesto CREE, y estructurando un nuevo esquema de cedulación de los ingresos de persona naturales.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

De manera que, según lo anterior, las leyes y disposiciones enmarcadas en este periodo presentan grandes fallas de carácter determinante en el desarrollo institucional que no permiten avanzar en la eficiencia de la descentralización, especialmente en la fiscal, sin embargo, se reconoce que se han dado pasos hacia este objetivo como en la distribución de los recursos observada en el caso del Sistema General de Regalías y la organización territorial dada por la LOOT.

Finalmente, en contexto, para el caso colombiano, se comprende que en términos fiscales su estructura es derivada del proceso de descentralización que ha evolucionado en los últimos años con reformas al sistema establecido desde la Constitución de 1991. Entre las características principales de este se encuentran: el desarrollo de un sistema de transferencias condicionadas y no condicionadas a través del SGP y SGR respectivamente, que responde a mejoras significativas en el desarrollo social, pero que desde el nivel departamental y municipal no genera incentivos hacia la autonomía fiscal; fallas institucionales procedentes de ausencias conceptuales claras en las leyes como la LOOT, la ley de distritos, entre otras; y la consumación de un marco legal demasiado amplio e inconsistente que no proporciona eficiencia ni claridad al sistema fiscal.

3. Incidencia fiscal en las economías departamentales

Este capítulo expone la estructura fiscal colombiana desde las economías departamentales, específicamente de Antioquia, Valle del Cauca y Santander, con el propósito de comparar su situación fiscal e identificar posibles disparidades. Para ello, usaremos el análisis cuantitativo de los ingresos, gastos y especialmente de las transferencias de cada uno de los departamentos mencionados.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

3.1. Evolución y composición de los Ingresos

Los ingresos nacionales, entiéndase como aquellos recursos que permiten el cumplimiento de las funciones y competencias de las entidades territoriales, están constituidos por los ingresos corrientes y los recursos de los establecimientos públicos nacionales. El Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico de presupuesto reglamenta su estructura y categorización, que se especifica en la siguiente clasificación: ingresos corrientes, contribuciones parafiscales, fondos especiales, recursos de capital e ingresos de los establecimientos públicos de orden nacional.

La primera categoría, los ingresos corrientes, se definen como aquellos recursos que percibe la Nación en desarrollo de lo establecido en las disposiciones legales, por concepto de la aplicación de impuestos, tasas, multas y contribuciones, siempre que no sean ocasionales. A su vez se clasifican en Tributarios y No tributarios

Los ingresos tributarios incluyen los pagos obligatorios fijados vía normal legal provenientes de impuestos directos o progresivos como lo son el impuesto sobre la renta, la sobretasa CREE, el impuesto a la riqueza y el monotributo. También están incluidos los impuestos indirectos que recaen fundamentalmente sobre el consumo y sobre la producción, extracción, venta, transferencia, arrendamiento o aprovisionamiento de bienes y prestación de servicios. Entre estos se encuentran el impuesto sobre ventas, a la gasolina y ACPM, al turismo y aduanas.

Por otro lado, los Ingresos No Tributarios se clasifican en tasas y multas conforme al artículo 27 del Estatuto Orgánico. Sin embargo, el esquema generalmente aceptado, además, incluye las contribuciones parafiscales, las transferencias corrientes, entre otros.

Ahora bien, los Ingresos o Recursos de Capital se refieren a las rentas recursos generados por los Establecimientos Públicos Nacionales según la actividad o razón que determina la creación

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

de la entidad. Se dividen en rendimiento financieros, recursos de crédito externo e interno, diferencial cambiario, entre otros.

En la figura 6, sobre el comportamiento de los ingresos nacionales para 2008-2016, se observa una tendencia en su mayoría creciente para la variable en miles de millones, exceptuando el año 2010 que presentó una caída “consecuencia de un menor recaudo y sobre todo de las menores rentas petroleras” (El Espectador, 2009). Asimismo, como porcentaje del PIB los ingresos fueron de 16% en promedio para el periodo de estudio.

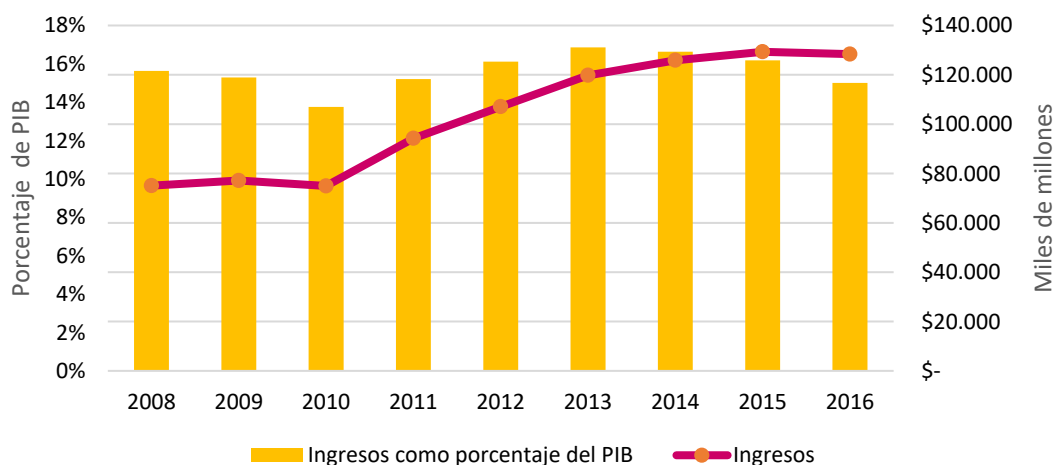


Figura 6. Evolución de los Ingresos Nacionales, 2008-2016

Nota: Datos tomados del Banco de la República

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

3.1.1. Análisis departamental. Los ingresos de los departamentos están constituidos por: ingresos tributarios, ingresos no tributarios, transferencias, regalías, transferencias recibidas del SGP, cofinanciación y otros. Para el 2016 los ingresos territoriales alcanzaron el monto de \$92,1 billones de pesos, y se sumaba un monto de crédito del año anterior. Sobre la tipología y el comportamiento de dichos recursos, conviene distinguir entre los ingresos propios de los territorios* y los transferidos desde el nivel central. En la figura 7 se expone la evolución desde 2012 a 2017, notándose que en su mayoría los recursos son de tipo tributario. Cabe señalar que para el año 2014, los ingresos propios representaban un 26.48% del total de los ingresos departamentales.

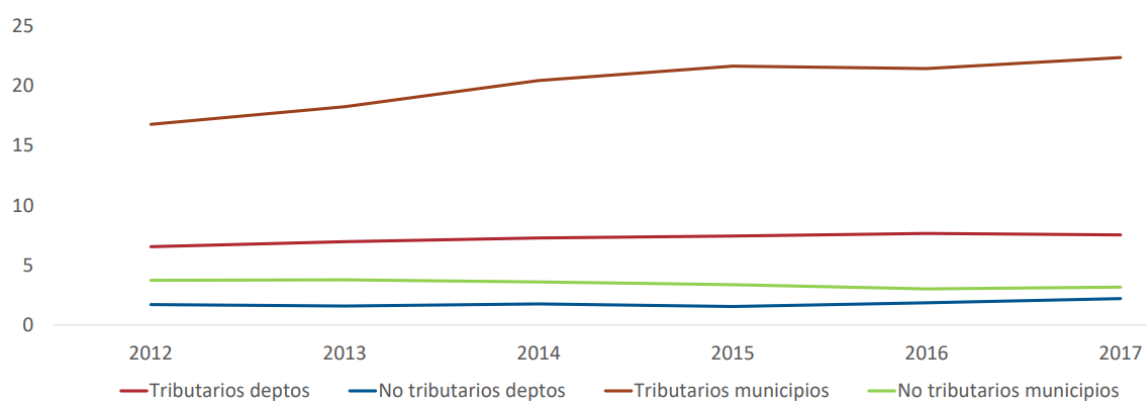


Figura 7. Evolución de los Ingresos Propios Territoriales, 2012-2017 (billones de pesos de 2017)
Nota: Adaptado de DNP, (2018). Índice de Desempeño Fiscal Vigencia 2017.

Para la comparación departamental la figura 8 exhibe los ingresos totales de Antioquia, Santander y Valle del Cauca para 2008-2016, en donde se percibe la disparidad resaltada por los elevados ingresos de Antioquia en contraposición a Santander y Valle del Cauca. En este caso, Santander reporta mayores ingresos que Valle hasta el año 2012, época durante la cual se creó Sistema General de Regalías.

* Los ingresos propios de los territorios son considerados según el DNP como la suma de los ingresos tributarios y no tributarios, y para el presente estudio se les seguirá refiriéndose de tal manera.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

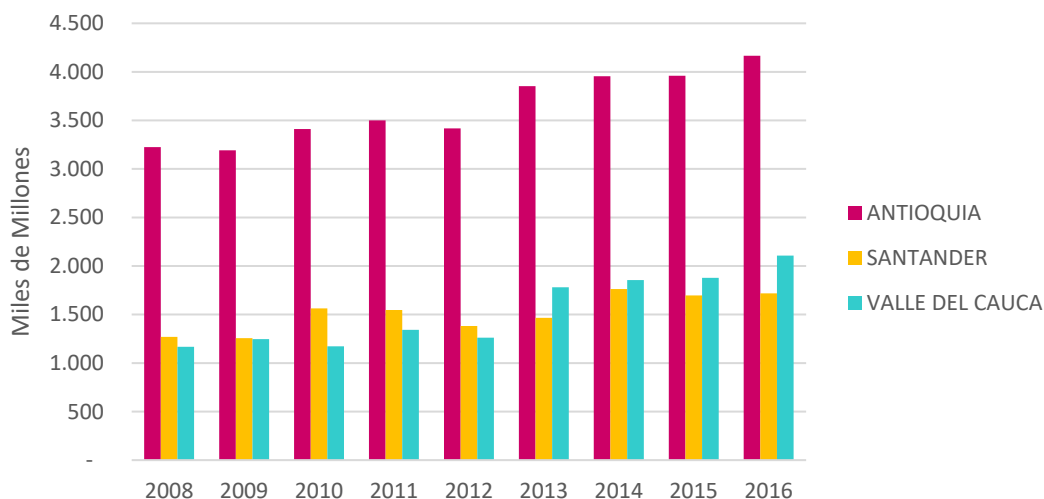


Figura 8. Evolución de los Ingresos: Antioquia, Santander y Valle del Cauca, 2008-2016

Nota: Datos tomados de Secretaria de Hacienda y Crédito Público

Del mismo modo, la figura 9 enseña la composición en promedio de los ingresos de departamentos objeto de estudio y en el que se corroboran estructuras únicas para cada territorio. De aquí se deduce que Antioquia se producen en su mayoría ingresos propios que destacan su autonomía fiscal; Santander refleja su predilección hacia las transferencias provenientes del SGP y SGR advirtiéndose una dependencia del nivel central; finalmente Valle del Cauca posee como principal fuente los ingresos propios, no obstante, las transferencias representan casi el mismo porcentaje, en esta medida, manifiesta incentivos a la generación de mayor autonomía.

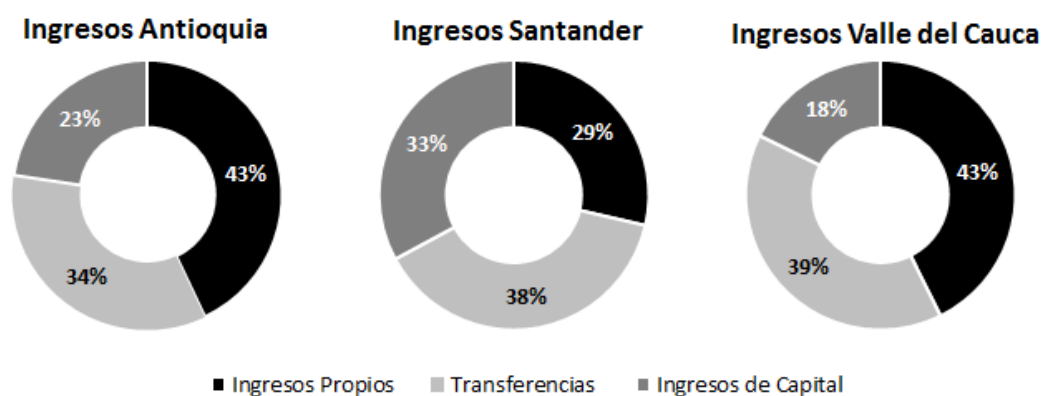


Figura 9. Composición de los ingresos: Antioquia, Santander y Valle del Cauca. (Cifras promedio para 2008-2016)

Nota: Datos tomados de Secretaria de Hacienda y Crédito Público

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Lo explorado en el apartado permite establecer que los ingresos nacionales se asocian a coyunturas económicas, mientras que los territoriales no siguen esta tendencia ya que los recursos que reciben del nivel central por transferencias comprenden políticas anti cíclicas como se mencionó en el capítulo anterior. Desde otra perspectiva, es importante recalcar que si bien dentro del cálculo nacional solo el 26% de los ingresos departamentales corresponden a recursos propios, reflejándose la poca autonomía de los gobiernos subnacionales, cuando se evalúan los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca y Santander se halla una orientación diferente a la generalmente argumentada puesto que los dos primeros respectivamente, contienen en su mayoría ingresos propios, debido a una mayor recaudación principalmente en impuestos sobre el consumo con respecto a Santander, que genera mayores recaudados impuesto de estampillas.

3.2. Estructura y desarrollo del Sistema de Transferencias

La fuente más importante de recursos para un gran número de entidades territoriales corresponde a las transferencias, que son aquellos recursos económicos que por mandato constitucional son transferidos del nivel central a los niveles subnacional y local. El propósito de este sistema es la financiación de los servicios a cargo de las entidades territoriales priorizando los servicios de salud, educación y agua potable y saneamiento básico. Las fuentes de las cuales provienen dichos recursos se presentan en la figura 10, con el cual se comprende que los recursos asociados a los ingresos reales de los entes territoriales son los derivados del SGP y SGR que, a su vez, corresponden a transferencias condicionadas y no condicionadas respectivamente.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

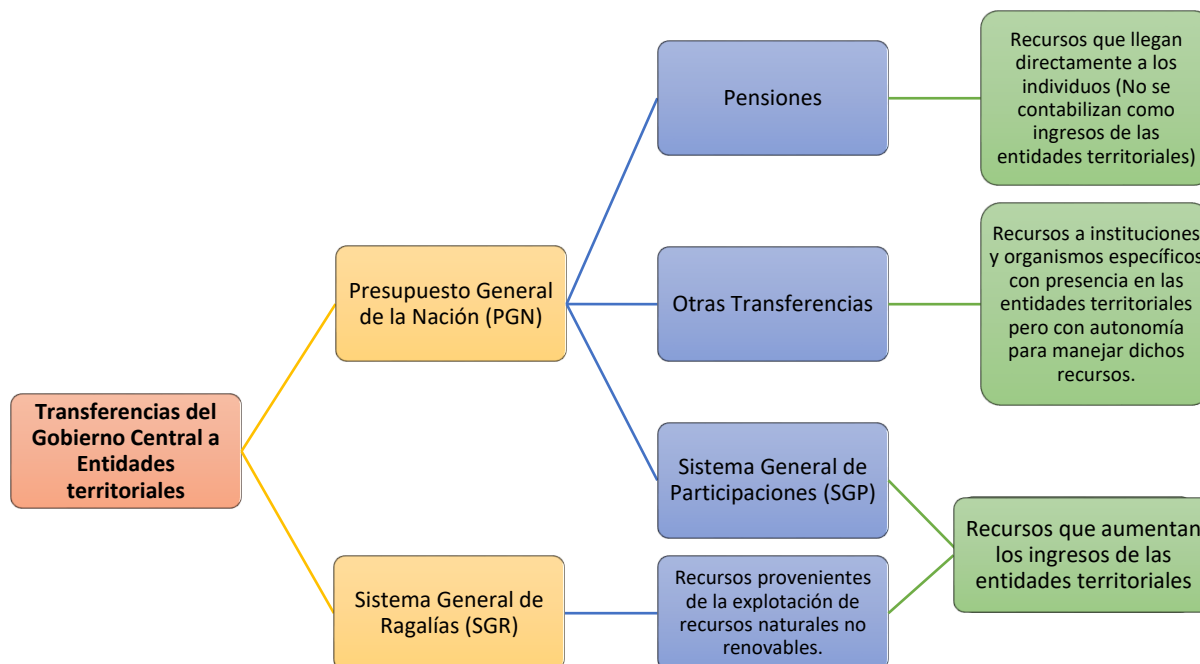


Figura 10. Transferencias del Gobierno Nacional Central (GNC) a entidades territoriales

Nota: Adatado de Bonet, Ayala. (2015). *Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales horizontales en Colombia*. Banco de la Republica, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena.

En el periodo de 2008-2016, los recursos del Sistema General de Participaciones constituyeron en promedio un 4% del PIB. Este indicador demuestra una disminución de 0.2% en el 2016 respecto a 2008. Este comportamiento se puede observar en la figura 11, que además expone la variable de ingresos por SGP como porcentaje de los Ingresos Nacionales Totales.

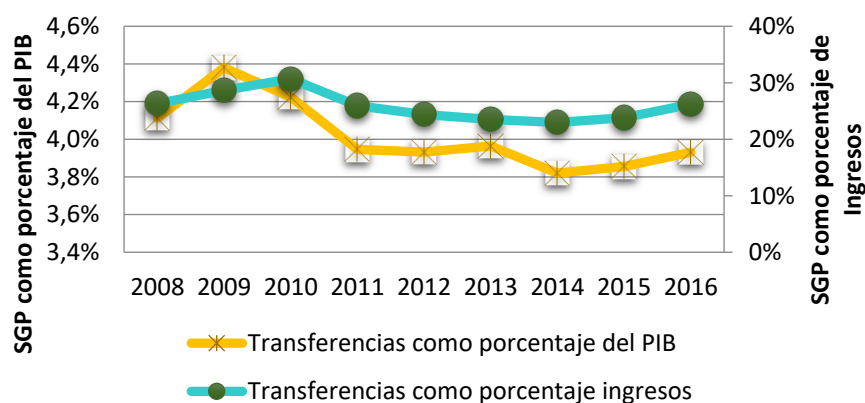


Figura 11. Evolución de las transferencias del SGP, 2008-2016

Nota: Datos tomados del DNP y Banco de la Republica.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Por otro lado, cabe señalar que, si bien los recursos de transferencias reportan una disminución como porcentaje del PIB y porcentaje de los ingresos nacionales, el monto bruto de dichos recursos aumentó paulatinamente cada año del periodo de estudio tal como se señala en la tabla 2, según lo propuesto con el Acto legislativo 04 de 2007, sobre la asignación porcentual en base a la inflación.

Tabla 2.

Transferencias del SGP, 2008-2016 (miles de millones)

Año	Transferencias del SGP*	PIB precios corrientes**	Ingresos /*	Transferencias como porcentaje del PIB	Transferencias como porcentaje ingresos
2008	19.745	480.087	75.059	4,1%	26%
2009	22.104	504.647	77.156	4,4%	29%
2010	23.019	544.924	74.957	4,2%	31%
2011	24.460	619.894	94.247	3,9%	26%
2012	26.115	664.240	107.067	3,9%	24%
2013	28.165	710.497	119.781	4,0%	24%
2014	28.922	757.065	125.899	3,8%	23%
2015	30.816	799.312	129.321	3,9%	24%
2016	33.628	855.437	128.367	3,9%	26%
Promedio	26.330	659.567	103.539	4,02%	25,84%

Nota: *Los datos que se presentan para los años 2002-2015, corresponden a las distribuciones efectuadas mediante Documentos Conpes de su respectiva vigencia; para los años 2015 – en adelante, corresponden a las distribuciones efectuadas mediante Documentos de Distribución de su respectiva vigencia. DNP. Datos tomados del Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales "SICODIS":

En cuanto a los recursos provenientes de regalías, estos muestran una tendencia principalmente ascendente, lo relevante al respecto es su distribución ya que solo hasta el 2011, cuando se encontraban en aumento, se estableció el Sistema General de Regalías que permitió una asignación más equitativa. Aunque este sistema de transferencias no sea condicionado está sujeto a proyectos previamente aprobados. La figura 12 expone la evolución de las regalías, y se observa que, “como resultado de la caída de los precios del petróleo desde 2014, los ingresos derivados del petróleo han caído y afectado el monto del SGR, tanto que para 2016 se presupuestó un monto del 1,11% del PIB, inferior en términos relativos al que se tuvo en 2012”. (Bonet y Ayala, 2015, p.10)

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

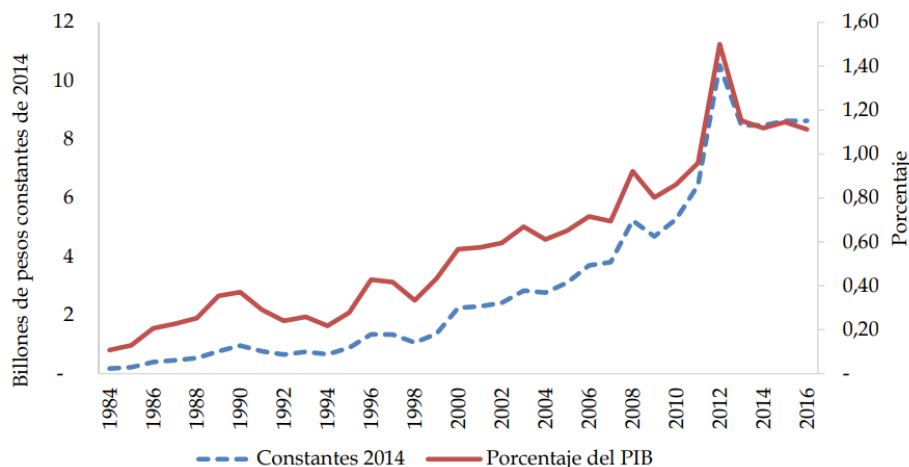


Figura 12. Evolución de las regalías (valor presupuestado), 1984-2016

Nota: Adaptado de Bonet, Ayala. (2015). Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales horizontales en Colombia. Banco de la Republica, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Cartagena

Con lo anterior, se comprende la estructura principal de las transferencias del SGP y SGR para el periodo de estudio, y se puede concluir que las transferencias condicionadas correspondientes al Sistema General de Participaciones han aumentado en monto paulatinamente año tras año, lo que proporciona un grado de estabilidad a las previsiones en las finanzas subnacionales. En relación con las regalías, se evidencia que revelan variaciones asociadas a coyunturas económicas. Para la continuidad del análisis, se examinan los resultados sobre el nivel departamental en el siguiente apartado.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

3.2.1. Análisis departamental. En el análisis comparado departamental se encuentra que el 23%* de los recursos del SGP se concentran en Antioquia, Santander y Valle del Cauca que reúnen a su vez el 27%** de la población total. Dentro de estos valores, sobresalen las transferencias asignadas a Antioquia, las cuales son aproximadamente la mitad de monto total, específicamente el 11%. Lo anterior se muestra en la figura 13.

De igual modo, cabe señalar que durante 2014 las transferencias del SGP representaban 37.38% de los Ingresos departamentales en contraste con el 28.25% de las regalías, sumando en conjunto 66.03%, lo cual, indica que más de la mitad de los recursos son transferidos del nivel central y no generados por los departamentos.

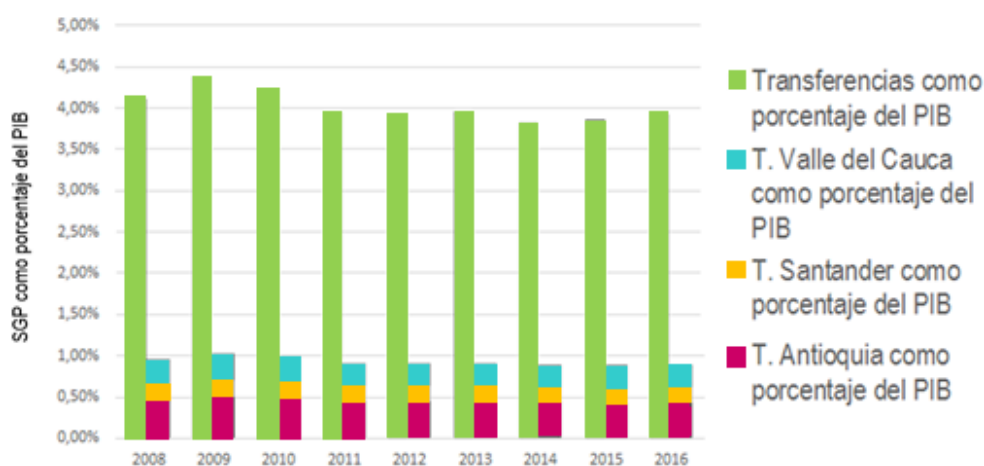


Figura 13. Evolución de las transferencias SGP: Antioquia, Santander y Valle del Cauca, 2008-2016

Nota: Datos tomados del DNP y Banco de la Republica.

Así pues, la evolución de las regalías para los departamentos estudiados se presenta en la figura 14, en la cual se expone claramente que Santander es principal receptor de ingresos por

* Valor promedio de los totales para el periodo 2008-2016.

** Promedio sumatoria series de población departamentos Antioquia, Valle del Cauca y Santander 2008-2016 con respecto al promedio total para dicho periodo. Fuente: DANE, *Colombia. Proyecciones de población departamentales por área*. 2010.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

concepto. Si bien su cifra disminuyó 34,64% en 2012 en comparación con el año anterior, esta variación queda justificada por la creación e implementación del nuevo Sistema General de Regalías, lo cual atendió al tiempo a una orientación hacia la equiparación desde 2013.

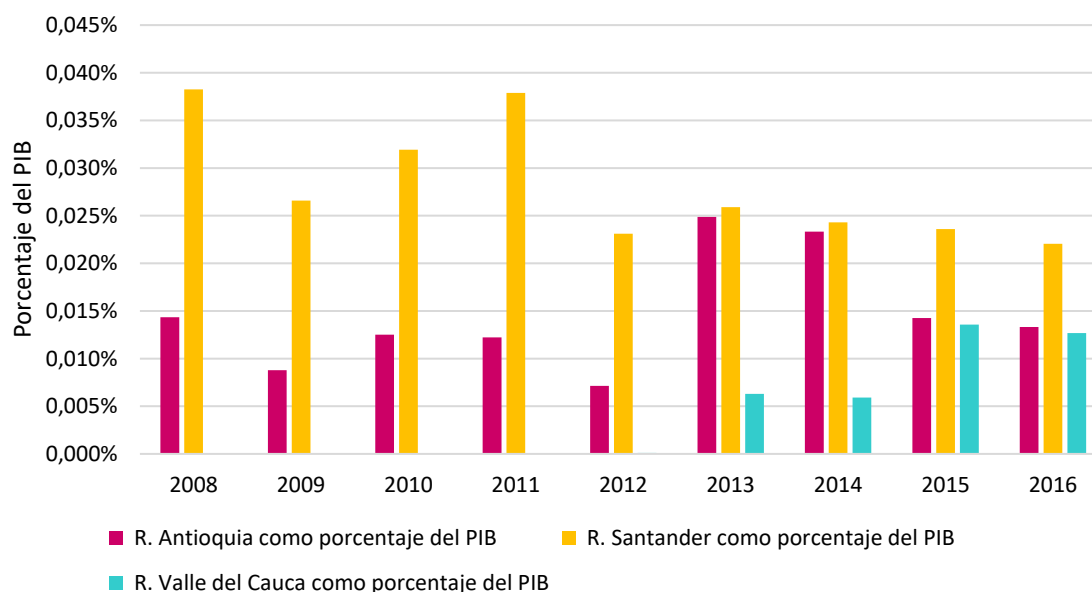


Figura 14. Evolución de las regalías Antioquia, Santander y Valle del Cauca, 2008-2016

Nota: Datos tomados de Secretaria de Hacienda y Crédito Público y DNP.

En concordancia con lo evidenciado, se subraya como característica principal la alta dependencia que poseen los departamentos con respecto a las transferencias, que coincide con lo expuesto en el capítulo anterior, donde se define el sistema de transferencias colombiano como un modelo híbrido entre el Federalismo Fiscal y modelo de agente principal. Esta línea de argumentación para el análisis comparado confiere mayor participación de recursos del SGP a Antioquia y de regalías a Santander.

3.3. Evolución y composición del Gasto

El gasto público se fundamenta en la intervención del Estado necesaria para corregir fallas de mercado en promoción de la eficiencia económica. La estructura general del gasto público en el país, se compone de dos grandes rubros: gastos corrientes e inversión. Los primeros son destinados

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

a la contratación de personal, el pago de intereses, la compra de insumos, bienes y servicios necesarios, entre otros. Los gastos de inversión son aquellos que realiza el Gobierno para la adquisición de bienes de capital o la creación de infraestructura. (Asobancaria, 2017). Lo anterior se refleja en la figura 15, que manifiesta, además, como la variable de mayor porcentaje asignado, a las transferencias, que representan 57,2% de los gastos totales y se conforman de SGP, pensiones y otras. Sobre estas, se exponen fuertes inflexibilidades como un insostenible régimen pensional.

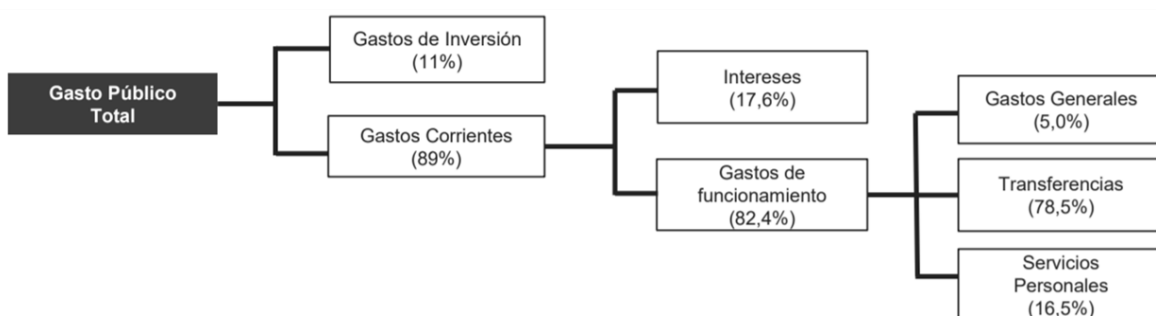


Figura 15. Estructura del Gasto Publico en Colombia

Nota: Adaptado de Asobancaria con base en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2016.

Las cifras históricas sobre el gasto total expresan un incremento significativo que pasó de ser 8% del PIB en 1990 a 19% en 2016 (teniendo en cuenta, que el crecimiento fue más rápido en algunos periodos), a su vez se asocia su comportamiento al ciclo económico, como el elevado precio del petróleo que se presentó entre 2010 y 2013, que elevó el gasto público en aproximadamente 1,6 pp. Su composición, en el mismo sentido, sugiere un aumento de los gastos de funcionamiento como su rubro más significativo. Esta tendencia se observa en la figura 16.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

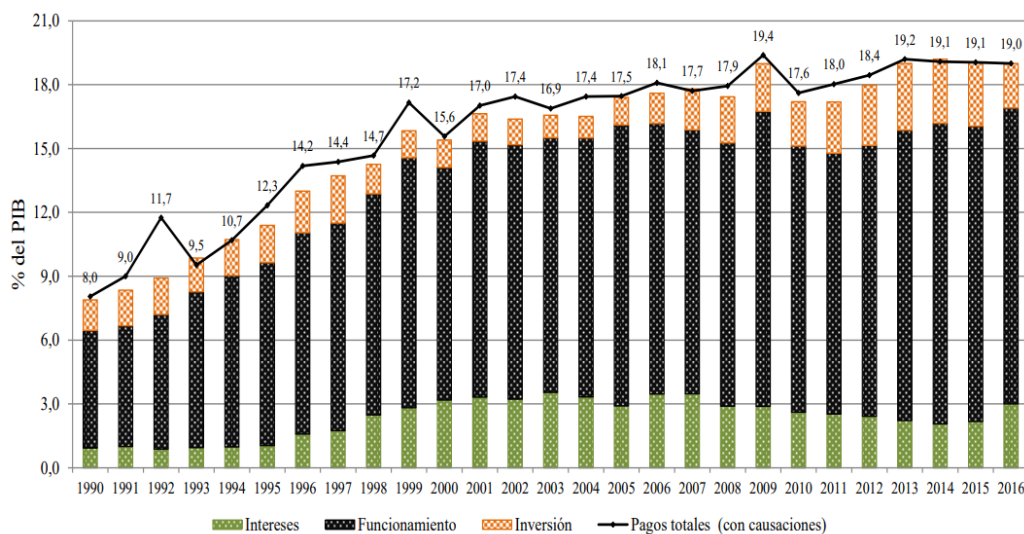


Figura 16. Gasto Total - Gobierno Nacional Central (% PIB)

Nota: Adaptado de Melo-Becerra, L. A., & Ramos-Forero, J. E. (2017). El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. Borradores de Economía; No. 1003. P. 14.

En el mismo sentido, el rubro de inversión pública ha aumentado en los últimos años a partir del 2005 y denota un comportamiento representativo del proceso de descentralización fiscal analizado como una mayor asignación de responsabilidades a los niveles subnacionales para ejecutar la inversión tal como se observa en la figura 17 que evidencia que el 65% de ésta es ejecutada por entidades territoriales.

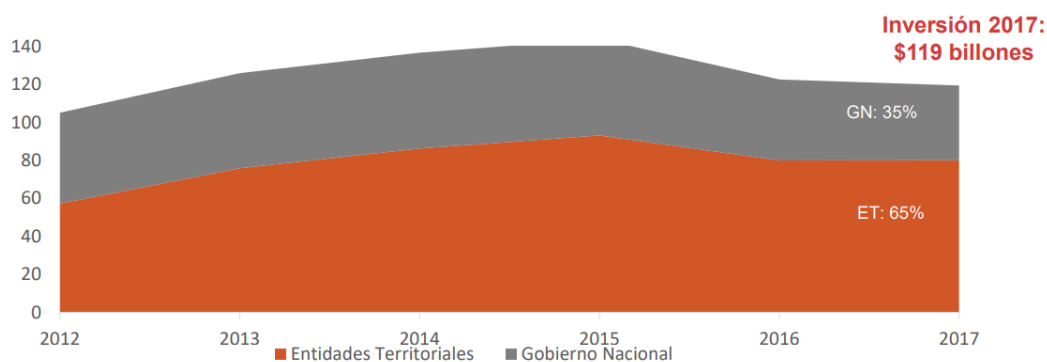


Figura 17. Gasto Total - Gobierno Nacional Central (% PIB)

Nota: Adaptado de DNP, (2018). Índice de Desempeño Fiscal Vigencia 2017.

Lo antedicho indica como aspectos sobresalientes del gasto nacional, primeramente, su condicionalidad a las fluctuaciones económicas; en segundo lugar, la gran participación de las

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

transferencias sobre el total del gasto, así como la predisposición de este a manejos inflexibles como en el caso de las pensiones; y finalmente enfatizar que sobre la inversión las entidades territoriales son las que llevan a cabo la mayor parte de su ejecución.

3.3.1. Análisis departamental. El ordenamiento del gasto departamental está conformado por inversión en infraestructura y equipo o formación de capital, inversión social, gastos de funcionamiento (transferencia de nómina a entidades, servicios personales, gastos generales), intereses y amortizaciones. En contexto con lo anteriormente expuesto en la figura 17 que relaciona a las entidades territoriales en la ejecución de la inversión se demuestra que el gasto departamental en dicho rubro fue equivalente al 84% del total en 2014.

Siguiendo con el análisis comparado, la figura 18 se presenta la evolución del gasto de los departamentos objeto de estudio para el periodo de 2008-2016. Un aspecto importante es la tendencia creciente del gasto a lo largo de los años sobre los cuales, sobresale fácilmente el alto nivel de gasto en que incurre Antioquia respecto a Santander y Valle del Cauca, si bien es más notable la variación en Antioquia, que tuvo un incremento aproximado del 32% en el 2016 respecto al 2008, Santander y Valle del Cauca reflejan también un crecimiento sostenido.

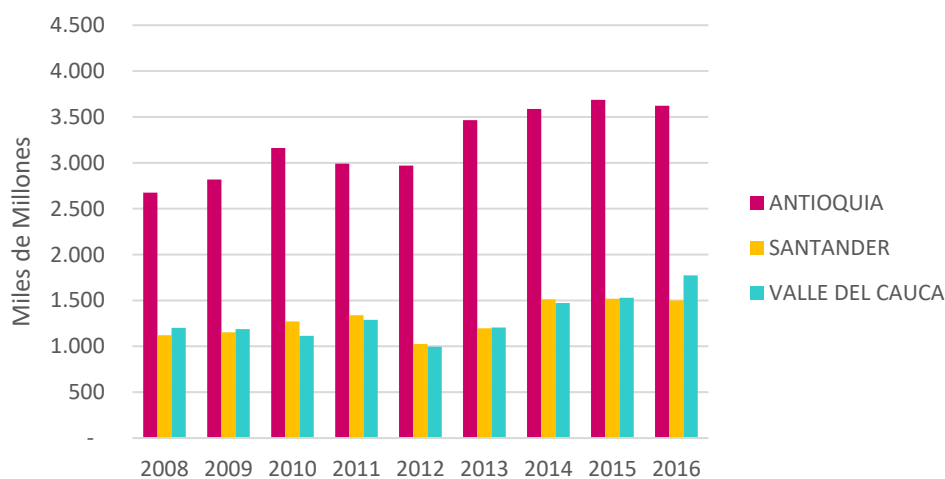


Figura 18. Evolución de los Gastos: Antioquia, Santander y Valle del Cauca, 2008-2016

Nota: Datos tomados de Secretaria de Hacienda y Crédito Público

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Sobre la composición del gasto, la figura 19 muestra que, en promedio para el periodo estudiado, los tres departamentos poseen una clara orientación hacia la ejecución de inversión. Otra característica que se deduce al respecto es que los gastos de funcionamiento son superiores en los departamentos con mayor densidad poblacional, tal como se observa en los gastos de Antioquia y Valle del Cauca.

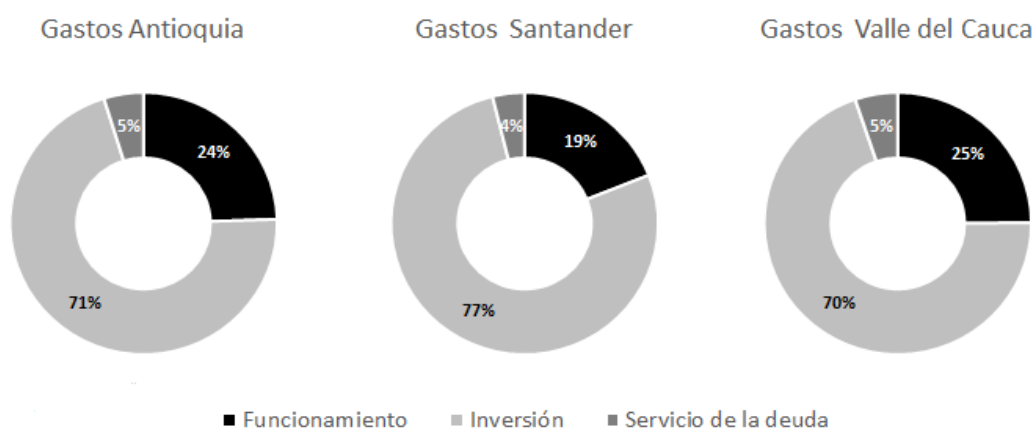


Figura 19. Composición de los Gastos: Antioquia, Santander y Valle del Cauca. (Cifras promedio para 2008-2016)

Nota: Datos tomados de Secretaria de Hacienda y Crédito Público

Conforme a lo explicado se comprende que el principal uso del gasto en el nivel central es el de funcionamiento, mientras que en los departamentos es la inversión. Al respecto, Antioquia, Santander y Valle del Cauca continúan con dicha predisposición, ejecutando el gasto de inversión principalmente en educación con un porcentaje de 53,79%, 42,69% y 41,52% respectivamente para el año 2016, subrayando que, el monto de gasto difiere entre sí, primordialmente en el caso de Antioquia.

De lo referido en este capítulo, fundamentado en el análisis cuantitativo de las variables de ingreso, sistema de transferencias y gasto, estudiadas primeramente a nivel nacional y contrapuesto a los niveles intermedios de Antioquia, Santander y Valle del Cauca, se concluye que para el

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

gobierno central los ingresos y gastos exhiben variación debido a que se asocian a los ciclos económicos. Las transferencias por otro lado representan un 57% de los gastos totales, mientras que en el nivel intermedio son alrededor de 66% de los ingresos totales, en el mismo sentido, es importante recalcar que Antioquia y Valle no siguen esta tendencia puesto que sus ingresos son en su mayoría recursos propios que les otorgan autonomía fiscal, en contraste con Santander que depende principalmente de las transferencias. Finalmente, se encuentra que los gastos departamentales totales son asignados en mayor proporción al rubro de inversión, disposición que se sigue en los tres departamentos de estudio.

4. Disparidades económicas entre Antioquia, Santander y Valle del Cauca.

Como se ha demostrado a lo largo del estudio, la capacidad de los gobiernos subnacionales al asumir responsabilidades asignadas bajo el proceso de descentralización es baja y disímil, lo anterior implica la existencia de desequilibrios horizontales explícitamente de corte fiscal. Para evaluar el contexto de dichas disparidades, este capítulo enseña en la primera parte una mirada general de las desigualdades desde el PIB, el índice de Gini y el Theil. En la segunda parte se consolidan para los departamentos de Antioquia, Santander y Valle del Cauca agregados sobre la distribución del ingreso que permitirán exponer finalmente la incidencia del sistema fiscal en las desigualdades, demostrada principalmente a través del efecto de las transferencias que conforme con lo antes visto, es la variable más relevante de la estructura fiscal descentralizada en el caso de Colombia.

4.1. Análisis cuantitativo de las disparidades entre departamentos

Las dimensiones sobre las cuales se miden las disparidades son múltiples, cada una con diferentes variables que consideran contribuyen en mayor o menor medida a la desigualdad. Entre estas, se encuentra el PIB, que como indicador del desempeño económico permite no solo determinar la

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

magnitud expresada bajo la producción de bienes y servicios sino a su vez, según Mankiw (2003) se relaciona con el ingreso ya que “si hay más producción habrá más horas de trabajo, por lo tanto, mayor nivel de ingreso y eso permitirá adquirir más bienes y servicios” (Citado en Govea, 2018). En este sentido, y de acuerdo a la capacidad disímil que poseen los departamentos en la producción y debido a otros factores como la población, para el análisis continuo, se utilizará el PIB per cápita que no tiene en cuenta las diferencias existentes entre los individuos dentro de cada territorio.

En correspondencia, la figura 20 presenta el PIB per cápita de los departamentos estudiados en comparación con el nacional y el resultado indica que existen evidentes desigualdades entre estos, sin embargo es relevante tener en cuenta que los tres entes territoriales son focos de desarrollo al encontrarse en promedio por encima del nivel nacional para 2008-2016, destacando que Santander en todos los años estuvo muy por encima del PIB nacional, también se considera que estos departamentos concentran en conjunto 30.4% de los ingresos nacionales y 27% de la población.

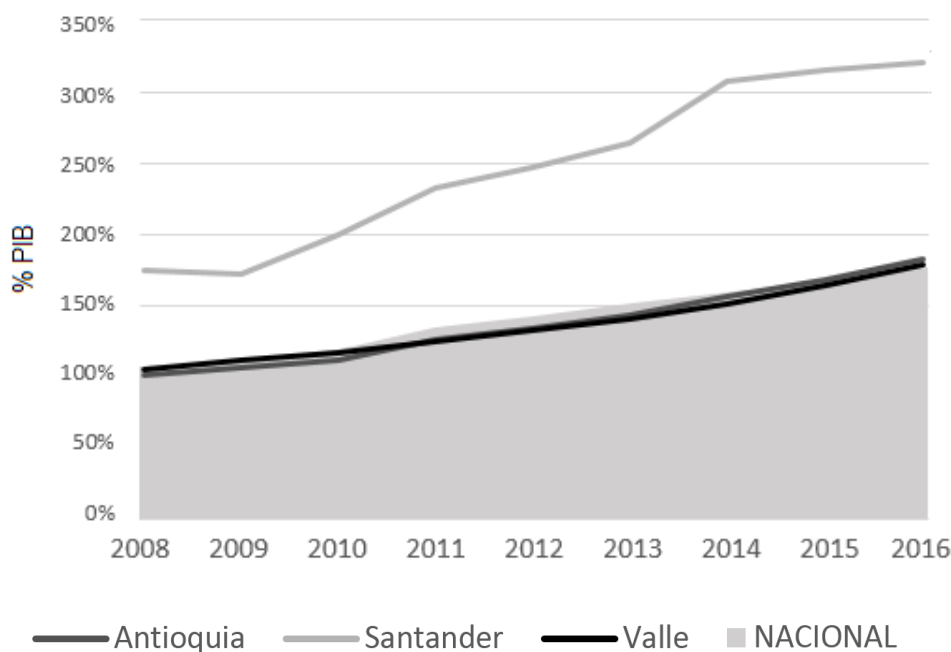


Figura 20. PIB per cápita: Antioquia, Santander y Valle del Cauca

Nota: Datos tomados de Banco de la Republica y DANE

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Sobre las medidas mejor aducidas a la determinación de la desigualdad se hallan el índice de Gini y el índice que Theil. El primero de ellos es la proporción entre el área de la curva de Lorenz y la línea, y cumple todas las propiedades básicas deseables sobre la desigualdad* , sin embargo, no posee la cualidad de consistencia de la desigualdad en subgrupos de perfecta igualdad, por lo cual, para el presente análisis se incluye el índice de Theil como indicador de entropía, que incorpora en sus atributos dicha característica.

El Coeficiente de Gini, se muestra en la figura 21 para el año 2016 y expone como razón absoluta la existencia de desigualdad y manifiesta una variación de esta entre los departamentos del país. Los datos específicos del indicador para Antioquia, Santander y Valle son 0.521, 0.473 y 0.481 respectivamente y se encuentran por debajo del nacional situado en 0.523.

* Sánchez (2017), establece las siguientes propiedades como básicas de los indicadores de desigualdad: independencia a la escala, invarianza a las réplicas, independencia frente a cambios de posición (anonimidad), principio de transferencias Dalton-Pigou y normalización en cero (Cowell, 2011; Shorrocks y Wan, 2005)

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

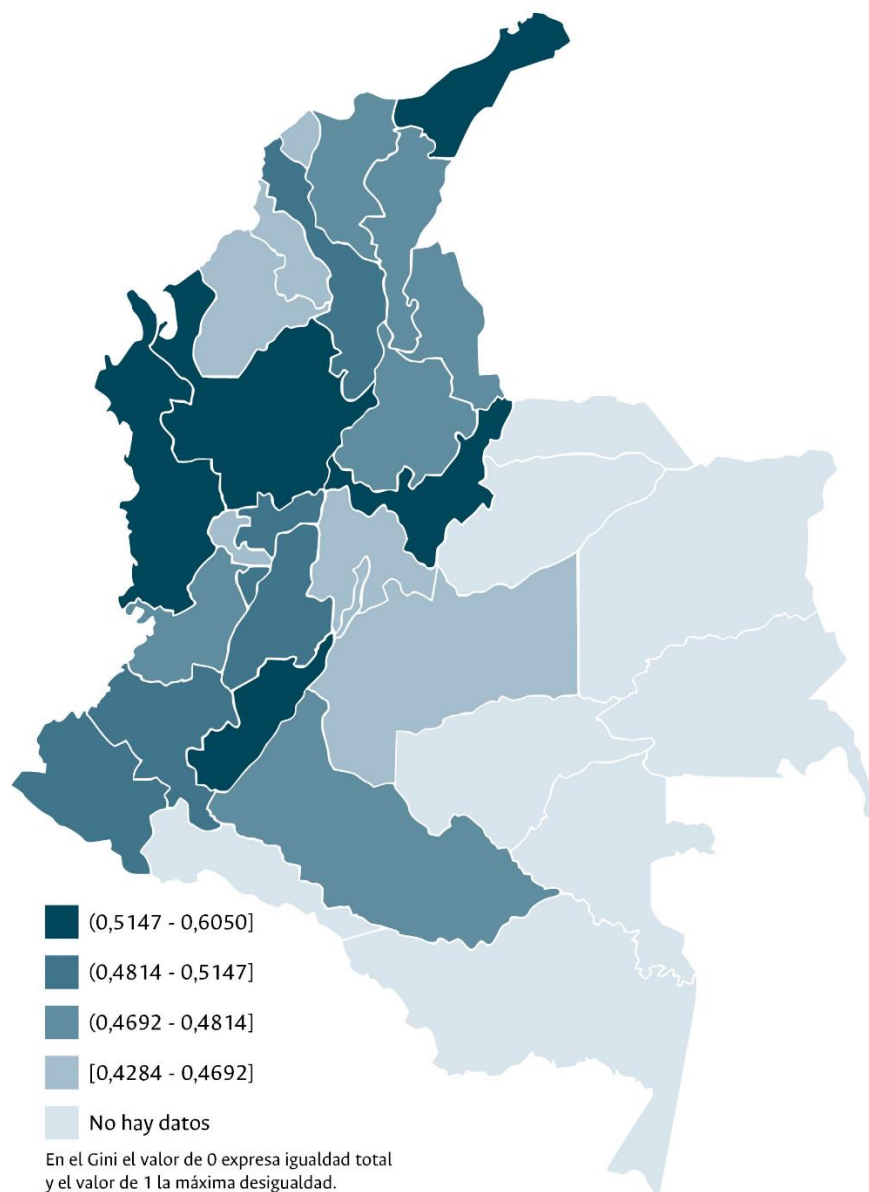


Figura 21. Coeficiente de Gini en Colombia por departamentos 2016

Nota: Adaptado de Sánchez-Torres, R. M. (2017). Desigualdad del ingreso en Colombia: un estudio por departamentos. Cuadernos de Economía, 36(72), 139-178. P, 273.

El índice de Theil para la comparación por departamentos se observa en la figura 22, en el cual se deduce que evidentemente a través de los años las desigualdades se han reducido para las tres regiones y se mantienen para el año 2015 por debajo del nivel nacional. La variación más grande fue la Antioquia que redujo 0.19 este indicador entre 2002 y 2015.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

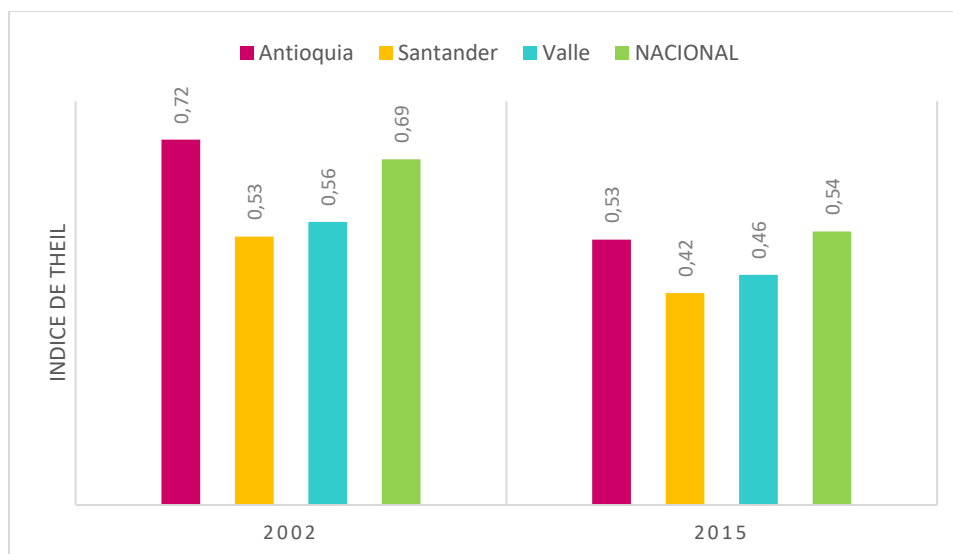


Figura 22. Coeficiente de Theil Antioquia, Santander y Valle del Cauca

Nota: Adaptado de Sánchez-Torres, R. M. (2017). Desigualdad del ingreso en Colombia: un estudio por departamentos. Cuadernos de Economía, 36(72), 139-178.

Conforme a lo revisado, en el país las desigualdades son evidentes, al respecto se pueden destacar como aspectos relevantes, el buen desempeño que presentan los departamentos en estudio en relación al nivel nacional, como se observó Santander sobresalió por su elevado PIB per cápita, Antioquia por la reducción de sus desigualdades según el índice de Theil y Valle del Cauca por estar en promedio siempre a nivel de estos. Basado en este contexto, para el siguiente apartado se desarrollará el análisis dentro de las desigualdades esta vez en el marco de lo fiscal.

4.2. Incidencia del Sistema Fiscal en las disparidades económicas

Como se argumentó anteriormente, desde la puesta en marcha del proceso de descentralización del país, las finanzas públicas de los niveles intermedio y local han presentado disparidades, en principio por diferencias en la capacidad institucional de los entes territoriales, seguido de problemas adjuntos a realidades colombianas específicas como el conflicto armado y el narcotráfico. Con estas condiciones, a continuación, se realiza para los tres departamentos un

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

análisis comparado* sobre la incidencia fiscal basado en la función de las transferencias sobre la distribución del ingreso, con lo cual, también se deduce el comportamiento de los ingresos propios que determinan el nivel de autonomía fiscal.

4.2.1. Antioquia. Como uno de los departamentos de mejor desempeño económico en el país, Antioquia además es el segundo más poblado de Colombia. Como se indicó anteriormente, posee mayores ingresos totales que Santander y Valle, y la composición de estos denota autonomía fiscal al generar 43% de recursos propios, restando 34% a transferencias y 23% a ingresos de capital. Para evaluar el efecto en la distribución del ingreso propio se observa la figura 23, que evidencia además del aumento de los ingresos una mejor distribución de estos, explicado en el pronunciado pico de 2012 de personas con ingresos alrededor de \$1'000.000 que paso en 2016 a una mejor distribución.

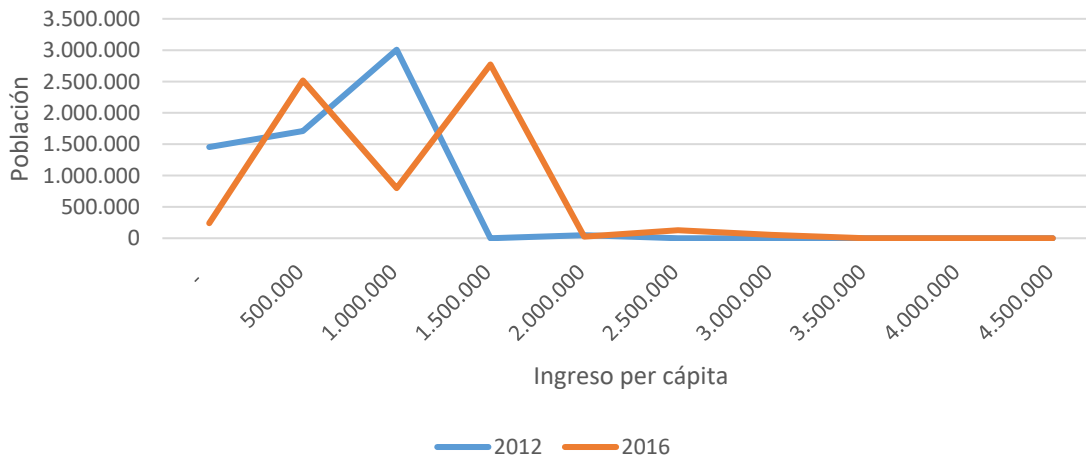


Figura 23. Distribución del Ingreso Propio por habitante en Antioquia (2012, 2016)

Nota: datos tomados de DNP y DANE.

* Para el desarrollo de dicho análisis se utilizará el polígono de frecuencias como método descriptivo en la comparación de los resultados del sistema fiscal con las variables de población y PIB per cápita.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Las transferencias según lo propuesto en el sistema del país, deben contribuir a la reducción de desigualdades, la figura 24, muestra los ingresos propios más las transferencias* y enseña cómo se distribuye el ingreso en este caso. Los resultados apuntan a una tendencia marcada de la concentración de los ingresos en dos puntos para todos los años, con movimientos a la derecha que representa el aumento de los ingresos, en contraposición, si se observa una mejora de la distribución en 2016 que mantiene mayores ingresos en más puntos como ingresos per cápita de \$500.000 y 3'000.000.

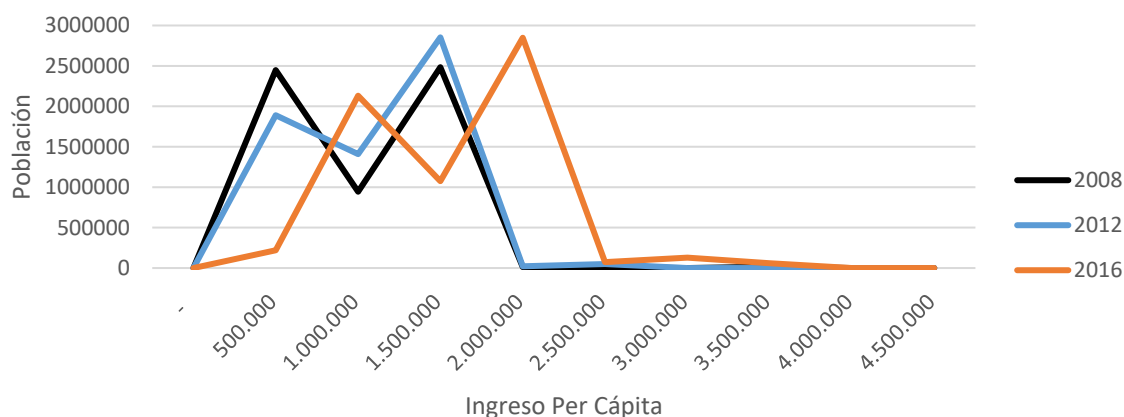


Figura 24. Distribución del Ingreso Propio por habitante + Transferencias en Antioquia (2008, 2012, 2016)

Nota: Datos tomados de DNP y DANE.

La descomposición y compilación de los datos subdivididos de los ingresos se exhibe en la figura 25, que describe desde los ingresos propios su evolución al hacer los agregados de las transferencias subdivididas en regalías y SGP, al respecto, se refleja que el peso de las regalías no es significativo y por lo tanto no produce un efecto visible sobre la curva de los ingresos propios, por otro lado, el SGP comprende casi el total de las transferencias y se refleja en su proximidad a la curva de los ingresos totales.

* Hacen referencia a las transferencias recibidas por regalías y del Sistema General de Participaciones. El rubro de "otras transferencias" no se tiene en cuenta para efectos de este estudio.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

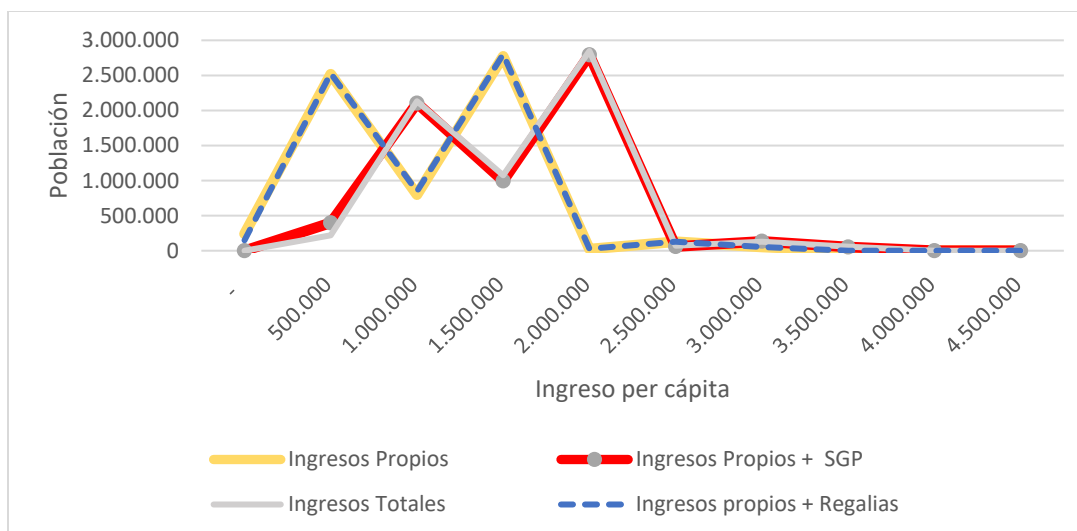


Figura 25. Ingresos fiscales totales por habitante según tipo de transferencia en Antioquia, 2016

Nota: Datos tomados de DNP y DANE.

Este departamento, como se expuso en capítulos anteriores, ha realizado avances en términos de autonomía fiscal, en este apartado, además, se determinó que las transferencias si generan un efecto redistributivo del ingreso de esta región al generar más picos de concentración. Al respecto se anota que, entre las transferencias las más representativas son las del SGP, que para el caso constituyen la gran mayoría del cambio, deduciendo que las regalías no generan un efecto significativo en los ingresos y por supuesto no contribuyen a la redistribución del ingreso.

4.2.2. Santander. El desempeño económico de Santander fue el más sobresaliente del país al registrar un crecimiento del PIB de 9,3%, por encima del 4,4% del nivel nacional para el año 2014. Lo anterior fue el resultado de importantes avances en construcción, especialmente en edificaciones, y explotación de minas y canteras. Sin embargo, con respecto a lo señalado anteriormente sobre lo fiscal, los ingresos por concepto de regalías y del Sistema General de Participaciones son bastante significativos para este departamento, derivando en una alta dependencia de las transferencias, las cuales son mayores que los recursos propios y representan en promedio el 38% de los ingresos totales. Otro punto importante a resaltar, es su elevado PIB

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

per cápita, que en comparación con Antioquia y Valle se debe a un menor número de población. Ahora bien, lo concerniente a este apartado sobre la distribución de los ingresos propios, es observado en la figura 26 que evidencia una línea más suavizada para 2016, que significa mejor distribución en comparación a 2012 que presenta pico muy marcados para ingresos de \$500.000 y 1'500.000.

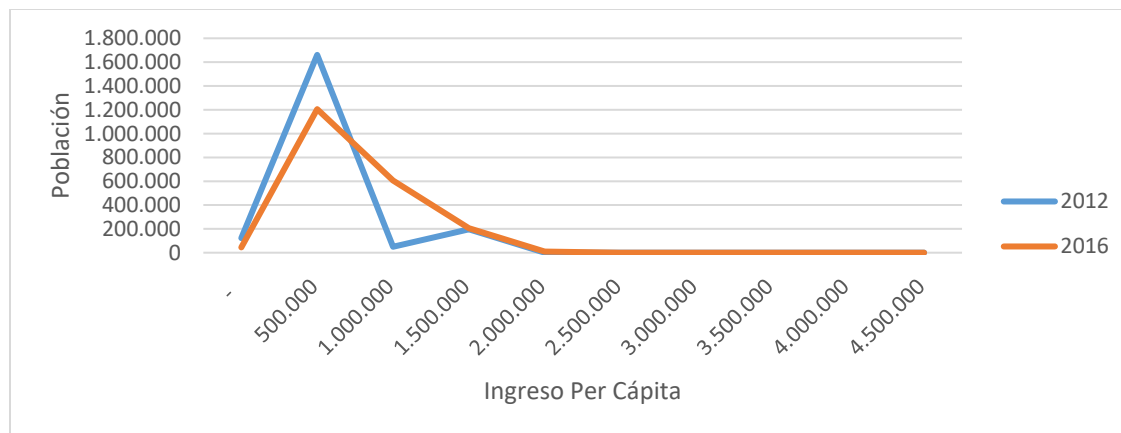


Figura 26. Distribución del Ingreso Propio por habitante en Santander (2012, 2016)

Nota: Datos tomados de DNP y DANE.

En contraste, la figura 27 muestra los ingresos propios más las transferencias totales que enseñan, aparte del movimiento hacia la derecha representativo del aumento de los ingresos, líneas con concentraciones más variadas en puntos como \$1'000.000 y \$2'500.000 tanto para 2012 como para 2016, lo cual, establece que las transferencias sí producen un efecto redistributivo.

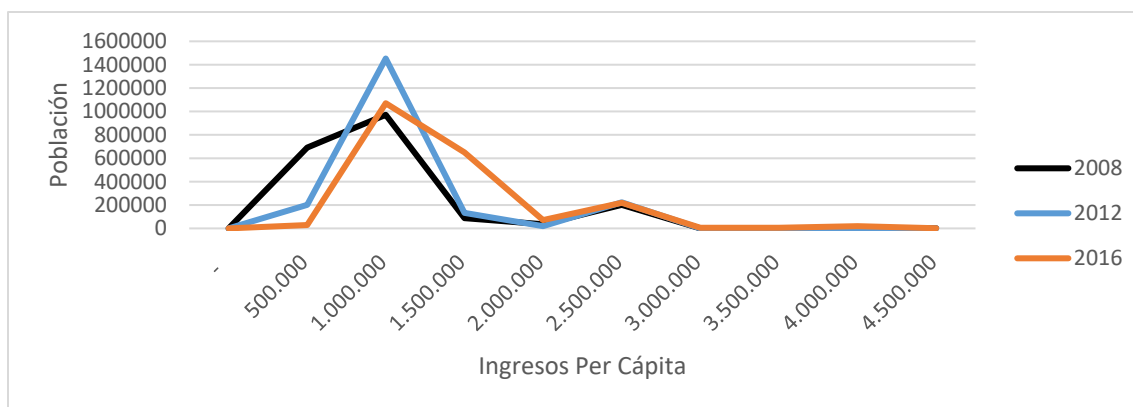


Figura 27. Distribución del Ingreso Propio por habitante + Transferencias en Santander (2008, 2012, 2016)

Nota: Datos tomados de DNP y DANE.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Para el año 2016 específicamente, la figura 28 ilustra el ingreso propio per cápita más los agregados de transferencias, subdividas a su vez en regalías y SGP. Al respecto, se observa una mejor distribución de los recursos con transferencias, evidenciando que en cuanto al tipo de transferencias las más significativas son las del SGP, las regalías por otro lado, como se subrayó anteriormente, perdieron peso a partir del 2013.

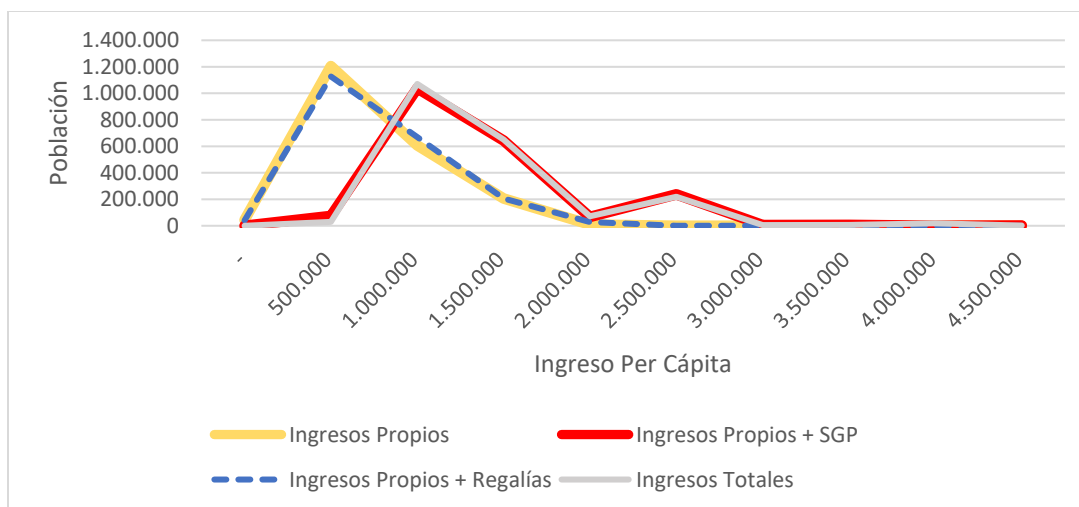


Figura 28. Ingresos fiscales totales por habitante según tipo de transferencia en Santander, 2016

Nota: Datos tomados de DNP y DANE.

Para el departamento, se expone en primer lugar que, en comparación con Antioquia y Valle del Cauca, Santander posee menor población y por lo tanto en razón, mayor PIB per cápita. Sobre lo correspondiente en el desarrollo del capítulo, se encontró que las transferencias mejoran la distribución de los ingresos, teniendo en cuenta que estas representan un porcentaje más grande de ingresos para la región, así como que, las transferencias más significativas son las del SGP en contraposición a las regalías que no manifiestan un cambio observable.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

4.2.3. Valle del Cauca. Dentro de lo visto en apartados anteriores, Valle del Cauca, presenta cualidades congruentes al departamento de Antioquia como la composición de los ingresos con avances en autonomía fiscal generando 43% de recursos propios e igualmente en el PIB per cápita comprendiendo un estimado población similar, no obstante, los ingresos propios, a diferencia de Antioquia, no registraron una mejor distribución ni un aumento perceptible entre 2012 y 2016 como se muestra en la figura 29, que condensa la gran parte de la población en ingresos por habitante de \$500.000 aproximadamente para los dos años.

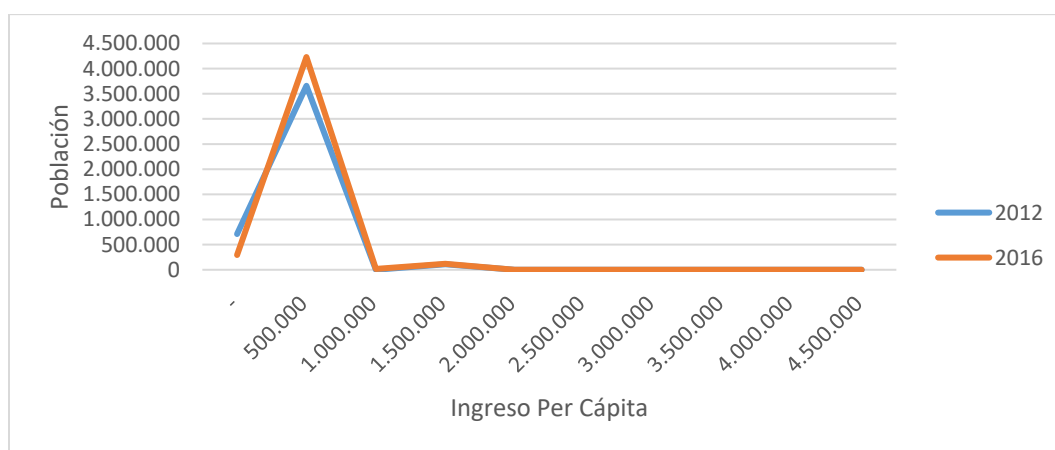


Figura 29. Distribución del Ingreso Propio por habitante en Valle del Cauca (2012, 2016)
Nota: Datos tomados de DNP y DANE.

La marcada tendencia hacia la concentración de los ingresos en un punto específico continua al sumar las transferencias como se enseña en la figura 30, en el cual, incrementaron los ingresos, pero no se demuestra una mejora visible en la distribución, a pesar de notar en 2016 más localizaciones de ingresos como \$1'500.000 y \$2'500.000.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

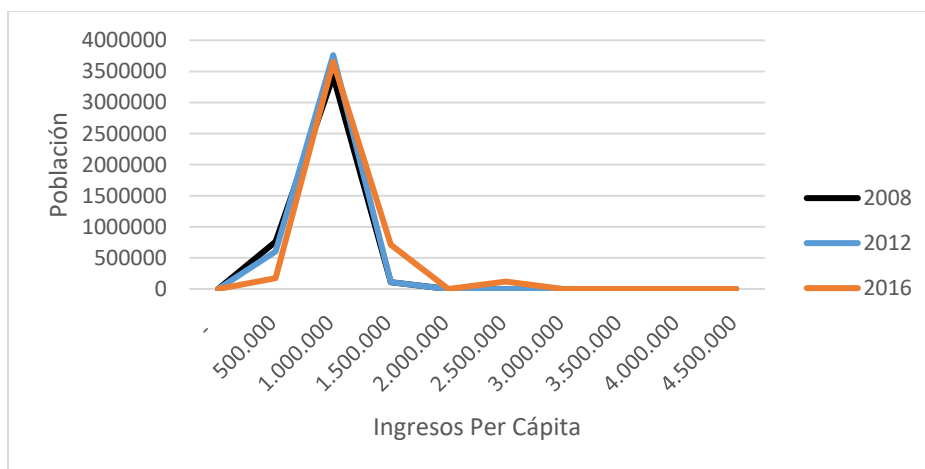


Figura 30. Distribución del Ingreso Propio por habitante+ Transferencias en Valle (2008, 2012, 2016)

Nota: Datos tomados de DNP y DANE.

Para evaluar qué tipo de transferencias son más significativas en el cambio de los ingresos propios y los totales, se exhibe la figura 31, que comprueba de forma ostensible la orientación de Antioquia y Santander sobre reconocer como la variable de mayor peso a las transferencias del SGP. Es importante recalcar que, dicha tendencia es menos visible en este departamento.

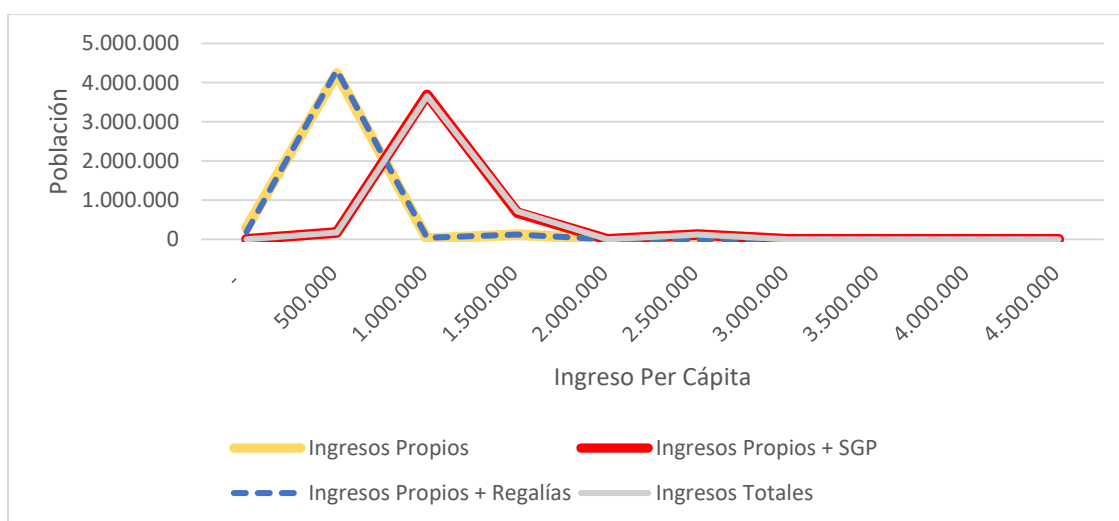


Figura 31. . Ingresos fiscales totales por habitante según tipo de transferencia en Valle del Cauca, 2016

Nota: Datos tomados de DNP y DANE.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Valle del Cauca, conforme a lo expuesto, no presenta mejoras notorias en la distribución de los ingresos, así como una participación perceptible de las regalías. Sobre sus características en ingresos per cápita y autonomía fiscal se señala que son similares a las del departamento de Antioquia, pero sus resultados son bastante diferentes.

En este apartado, se corroboró que el sistema de transferencias como factor de incidencia fiscal en la distribución del ingreso es significativo, subrayando que, el efecto de los recursos del Sistema General de Particiones es el de mayor importancia en este proceso. El análisis comparado de los tres departamentos, además, permitió determinar que similitudes en composición de ingresos y PIB per cápita no conllevan a resultados análogos en el marco de la distribución.

Las conclusiones de este capítulo corroboran la incidencia del sistema fiscal en las desiguales reflejado en mejoras en la distribución del ingreso. Si bien, desde la capacidad institucional para adquirir y asimilar las funciones asignadas por la descentralización se encontraban desigualdades departamentales, con los esquemas fiscales implantados las disparidades persisten, ya que contienen fallos contundentes en su desarrollo que evolucionaron en un sistema fiscal ineficiente y que, para el caso, no contribuyó de manera significativa a la reducción de las desigualdades. Como se observó, los tres departamentos estudiados mejoraron su distribución del ingreso cuando se consideraron las transferencias del SGP, en contraposición, esta mejoría no se evidencio cuando solo se tomaron en cuenta los ingresos propios, en el mismo sentido, las regalías no contribuyeron visiblemente al proceso de cerrar las brechas de inequidad, lo anterior supone que los ingresos propios no trabajan en conjunto con las transferencias para la disminución de los desequilibrios económicos.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

5. Conclusiones

El carácter redistributivo implícito en la política fiscal se relaciona directamente con el desarrollo regional y la reducción de las desigualdades económicas. El papel de la Constitución reconocida como institución en sí misma, es el punto de partida en la construcción del Estado y en la determinación de la estructura fiscal. Colombia se define como “Un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...”, es decir, pugna por la garantía de los derechos sociales, así como los civiles en una organización de gobierno multinivel sobre la cual el marco fiscal está fundamentado en el federalismo fiscal.

El proceso de descentralización, visibilizó la fragilidad de las relaciones entre los entes territoriales que vinculan al federalismo fiscal como rector de la estructura vertical de las finanzas públicas en los diferentes niveles de gobierno que coexisten en un territorio. Así pues, se desarrolló un modelo híbrido en la estructura fiscal del país, que se entendía como un sistema de desconcentración de responsabilidades y funciones guiado por la asignación de facultades tributarias para la atención del gasto a entidades territoriales, en conjunto con transferencias representativas de la distribución de los ingresos nacionales a los gobiernos subnacionales. Dicha premisa, decantó en discreción hacia la autonomía fiscal y la generación de comportamientos rentísticos en los niveles intermedio y local.

En consecuencia, a la estructura de gobierno multinivel, también se asocian en términos de desigualdades dos tipos de disparidades: las verticales y horizontales, las primeras referentes a diferencias entre gastos e ingresos con respecto a distintos niveles de gobierno y las segundas sobre un determinado subnivel, ambas halladas en el país. Las deficiencias subrayan entonces fragmentación entre los tres niveles de gobierno debido a la ausencia de contrapeso en las

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

relaciones, así como la debilidad del nivel departamental coadyuvado por falta de claridad en la asignación de competencias y funciones de los subniveles de gobierno, baja capacidad administrativa, fiscal e institucional en los entes territoriales y dificultades en las fuentes de financiamiento.

Por otro lado, la legislación que enmarca la estructura actual del sistema fiscal sobre la que se fundamentan las disparidades expuestas, se encuentra regida principalmente por la delimitación tributaria para la generación de ingresos propios en cada ente territorial, al igual que, el Sistema General de Participaciones creado con el acto legislativo 01 de 2001, el Sistema General de Regalías formado en 2011 y la ley 1454 del mismo año, sobre la organización territorial. Sobre este aspecto, se observa que, el marco legislativo es amplio y extenso, y por lo mismo, no resulta consistente con la denotación clara y precisa que requiere el país para establecer a través de una organización territorial eficiente, la delegación de funciones de asignación fiscal a los entes territoriales.

La descripción de los aspectos en mención, se corrobora en el análisis comparado departamental entre Antioquia, Santander y Valle del Cauca, que determinó, una asociación directa de la fluctuación de ingresos y gastos del nivel nacional con ciclos económicos diferenciados del nivel intermedio, y que muestra sobre dichas variables un comportamiento anti cíclico, aumentando durante el periodo de estudio. Las transferencias, consecuencia en su mayoría del SGP, demuestran incrementos, mientras que las regalías se iniciaron con marcadas diferencias, y a través de los años evidenciaron una tendencia de igualación en los tres departamentos. En términos de autonomía fiscal y desarrollo, se observó que Antioquia y Valle generan mayores recursos propios correspondientes a más ingresos por este concepto que por transferencias, Santander por otro lado, muestra menores ingresos propios debido principalmente a marcadas

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

diferencias en el recaudo de impuestos al consumo y posee en consecuencia, mayor dependencia sobre las transferencias, a diferencia de Antioquia y Valle. Finalmente se encuentra que el rubro de inversión con respecto a la composición del gasto es similar en los tres departamentos y ejecutado en su mayoría en educación.

Ahora bien, la incidencia del sistema fiscal, evaluado desde la distribución del ingreso, constituye a una fuente de características específicas sobre las transferencias, el desarrollo económico y la distribución de los ingresos para la reducción de las desigualdades. Esto permite establecer que, en primer lugar, el sistema fiscal dentro de lo territorial es una variable significativa para la explicación de las disparidades económicas, en segundo lugar, pese a los fallos encontrados en el sistema de transferencias, cuyo propósito consiste en la igualación fiscal, se halló que en los tres departamentos contribuye a una mejor distribución del ingreso, siendo menos notorio este efecto en Valle del Cauca, y en tercer lugar, en términos fiscales, los esfuerzos nacionales con las transferencias condicionadas del SGP para disminuir los desequilibrios se ven aminorados por los del nivel departamental, que en la generación de recursos propios, no muestran mejoras contundentes sobre la distribución de estos.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Referencias Bibliográficas

- Adams, J. C. (1998). Economía institucional y economía de la elección social: afinidades y conflictos (traducción). *Cuadernos de economía (Santafé de Bogotá)*, 17(29), 249-265.
- Aghón, G. E. (1993). Descentralización fiscal: marco conceptual.
- Amin, A. (1998). Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, (41), 68-89.
- Angulo Camacho, F., Cruz Góngora, J. R., & Ilero Guío, J. E. (2016). Impacto de la reforma tributaria Ley 1739 de 2014 en las valoraciones de las empresas colombianas.
- Barenboim, P. (2001). Constitutional Economics and the Bank of Russia. *Fordham J. Corp. & Fin. L.*, 7, 159.
- Barón, J. D. (2003). ¿Qué sucedió con las disparidades económicas regionales en Colombia entre 1980 y el 2000? (No. 38). Banco de la Republica de Colombia.
- Barón, J. D., & Meisel, A. (2003). La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990.
- Bohórquez, A. M. I., Forero, J. E. R., & Saavedra, L. A. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Revista del Banco de la República*, 74(890), 33-64.
- Bonet, J. (2006). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, 77.
- Bonet, J., Guzman, K., Urrego, J., & Villa, J. (2014). Efectos del nuevo Sistema General de Regalías sobre el desempeño fiscal municipal: un análisis dosis-respuesta. *Documentos de Trabajo sobre economía regional*, 203.
- Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, 205.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

- Bonet-Morón, J. A., & Ayala-García, J. (2015). Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales horizontales en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 231*.
- Bonilla, R., Córdoba, R., Lewin, A., Morales, O., Montoya, S., & Perry, G. (2015). Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. *Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, Bogotá, Ministerio de Hacienda, mineo*.
- Brosio, G., Jiménez, J. P., Ruelas, I., & Paz, V. C. Analizando el impacto de la política fiscal sobre la desigualdad personal y regional: el caso de México.
- Brosio, Jiménez y Ruelas (2017). *Analizando el impacto de la política fiscal sobre la desigualdad personal y regional: el caso de México*. VI Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. Córdoba, Argentina. Recuperado de: www.cepal.org/sites/default/files/events/files/jimenez_brosio_y_ruelas_0.pdf
- Buchanan, J., & Brennan, G. (1987). El poder fiscal. Barcelona, Unión Editorial.
- Cardona, O. B. (2006). Relaciones intergubernamentales en Colombia. *Cuadernos de administración*, 22(36), 185-222.
- Chacón, G. N., Osorio, L. M. B., & Guzmán, F. S. V. (2016). La crisis de 2008 y las decisiones en política económica colombiana. *Ciencias Económicas*, 2(13), 141-156.
- Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto. (1998). Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Contraloría General de la Republica de Colombia. (2017). Efectos redistributivos del Sistema General de Participaciones. Resultados y perspectivas en los sectores de Salud y Educación. Bogotá.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Cubides, P. A. S. (2014). Estructura de los ingresos territoriales en Colombia. *Criterio Jurídico Garantista*, 6(11).

Cuervo Morales, M., & Morales Gutiérrez, F. J. (2009). Las teorías del desarrollo y las desigualdades regionales: una revisión bibliográfica. *Análisis económico*, 24(55).

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Índice de Desempeño Fiscal Vigencia 2017.

Dunjo Careaga, J. (2016). Análisis de la desigualdad económica en los municipios del País Vasco.

Echeverry, J. C., Suescún, R., & Alonso, G. (2011). Regla fiscal para Colombia. *Notas Fiscales*, 4.

Editores, LEGIS. (2004). Constitución Política de Colombia. Santafé de Bogotá, DC.

El Espectador, sección editorial, (2009, 10 de agosto). El presupuesto de 2010. El Espectador.

Recuperado de: <https://www.elespectador.com/articulo155500-el-presupuesto-de-2010>

Escobar, A., & Villa, A. (2016), *Finanzas públicas territoriales y diseño de la política fiscal*.

Revista: Economía Colombiana, edición 347. Contraloría General de la República.

Estrada, F. (2010). Política tributaria y economía fiscal La posición Hayek (1959, 1979) con comentarios de Brennan/Buchanan (1980) [Fiscal tax policy and economy] (No. 20094).

University Library of Munich, Germany.

Estrada, F., & González, J. I. (2014). Política tributaria y economía fiscal en los enfoques de Hayek y Brennan/Buchanan. Múnich Personal RePEc Archive.

Falleti, T. (2010). *Decentralization and the Revival of Subnational Politics*. In *Decentralization and Subnational Politics in Latin America* (pp. 1-30). Cambridge: Cambridge University Press.

Gallo, M. A. C. (2008). *El Estado fiscal en el pensamiento político de Thomas Hobbes*. *Vniversitas*, (115), 193-212.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

- Galvis, L. A., & Meisel, A. (2010). Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, 120.
- Gamir, J. A. P. (1976). Hacienda Pública y elección colectiva. *Revista de Economía Política*, (72).
- García, S. Á., & Pérez, A. A. (2002). Principios de Distribución de Impuestos en un Sistema Descentralizado. *Entemu*, (14), 93-112.
- González, J. I. (2011). La frágil ley de ordenamiento territorial. *Revista Cien días vistos por CINEP/PPP*, 73, 25-27.
- Govea, A. (2018, 15 de marzo). Evolución e impacto del PIB y el IDH en un mundo desigual. *Revista Vinculando*. Recuperado de: <http://vinculando.org/sociedadcivil/evolucion-e-impacto-pib-idh-mundo-desigual.html>
- Granger, C., Hernández, Y., Ramos, J., Toro, J., & Zárate, H. (2018). La postura fiscal en Colombia a partir de los ajustes a las tarifas impositivas. *Borradores de Economía*, 1038, 1-30.
- Guastini, R. (1999). Sobre el concepto de Constitución. *Cuestiones constitucionales*, (001).
- Jiménez, É. M. (2003). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma? *Revista de economía institucional*, 5(8), 32-65.
- Junguito, R., & Rincón-Castro, H. (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. *Borradores de Economía; No. 318*.
- Kalmanovitz, S. (1999). *La política fiscal colombiana en un contexto histórico* (No. 112). Banco de la Republica de Colombia.
- Kirchnezh, C. (1998) The Principles of Subsidiary in the Treaty on European Union: A Critique from a Perspective of Constitutional Economics, 6 TUL. J.INT'L. & COMP.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

- Lozano, C. A. (2013). ¿Qué es el Estado social y democrático de derecho? Defensoría del Pueblo. Bogotá, DC.
- Lozano, I. (2009). Caracterización de la política fiscal en Colombia y análisis de su postura frente a la crisis internacional. *Borradores de Economía*, 566, 31.
- Martin, P. (2005). *The geography of inequalities in Europe*. Swedish Economic Policy Review, 12, 83-108.
- Masera, G., Palma, R., & Calcagno, D. L. (2017). El institucionalismo económico: Identidad de un movimiento disidente (1899-1939).
- Mauricio, A. (2008). Perspectiva de crecimiento del gasto público en Colombia 1925-2003 ¿una visión descriptiva a la Wagner o a la Peacock y Wiseman? *Serie Borradores de Economía, Banco de la República*, (544).
- Melo-Becerra, L. A., & Ramos-Forero, J. E. (2017). El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. *Borradores de Economía*; No. 1003.
- Méndez, E. S. (2008). Introducción a la Economía Política Constitucional. *Actualidad Jurídica*, 18, 189-citation_lastpage.
- Miguez, G. C. (2011). Economía de las instituciones: de Coase y North a Williamson y Ostrom. *EKONOMIAZ. Revista vasca de Economía*, 77(02), 14-51.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016). *Hacia una nueva económica: Marco fiscal de mediano plazo 2016*. Bogotá.
- Muñoz Miranda, A., Pineda, E., & Radics, A. (2017). Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: El potencial de las transferencias de igualación. *Monografía del BID (Sector de Instituciones para el Desarrollo. División de Gestión Fiscal); IDB-MG-568*.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Musgrave, R. A. (1959). *Theory of public finance; a study in public economy*.

Musgrave, R. A. (1975). Teorías del federalismo fiscal. *Hacienda Pública Española*, 35, 387-393.

Musgrave, R. A. (1990). Horizontal equity, once more. *National Tax Journal*, 113-122.

Musgrave, R.A. (1983). Who should tax, where, and what? en Mclure, C.E. (director): *Tax Assigment in Federal countries*. Centre for Research on Federal financial Relations, ANU, Camberra.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, 37(3), 1120-1149.

Ostry, J., Berg, A., & Tsangarides, C. G. (2014). *Redistribución, Desigualdad y Crecimiento (Redistribution, Inequality, and Growth)*.

Parkin, D. (2017). *Principles of health economics including: the notions of scarcity, supply and demand, distinctions between need and demand, opportunity cost, discounting, time horizons, margins, efficiency and equity*. HealthKnowledge, Education, CDP and revalidation from phast. Recuperado de: www.healthknowledge.org.uk/public-health-textbook/medical-sociology-policy-economics/4d-health-economics/principles-he

Popper, K. R. (1973). *La miseria del Historicismo*. Alianza Editorial, S.A.

Rao, M. G., & Singh, N. (1998). *Intergovernmental Transfers: Rationale, Design and Indian Experience*.

Restrepo, J. C. (2015). *Hacienda pública*, 10. U. Externado de Colombia.

Rodriguez, E. C. (2013). El federalismo en Colombia (1863-1880): Una interpretación desde la perspectiva cognitiva. *Principia Iuris*, 20(20).

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

- Rodriguez, J.A. (2014). Constitución fiscal y disparidades regionales en el desarrollo económico: una exploración de los casos de Colombia, Canadá y España. Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID.
- Salazar, L. P. T. (2008). Transferencias intergubernamentales y gasto local: Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. *Gestión y política pública*, 17(2).
- Sánchez-Torres, R. M. (2017). Desigualdad del ingreso en Colombia: un estudio por departamentos. *Cuadernos de Economía*, 36(72), 139-178.
- Santos, A. T. (2016). Las funciones del presupuesto público en la economía. Revisando los fundamentos y las experiencias. *Revista Universitaria Ruta*, 18(2), 111-130.
- Soto, D. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *Opera*, 3(3), 133-152.
- Trujillo, A. (2013, abril 29). Entrevistado por Parada, G. Ley 1617 de Distritos. Programa UNanálisis, Saber para interpretar. Universidad Nacional de Colombia. Radio. Bogotá. Recuperado de: <http://unradio.unal.edu.co/detalle/cat/un-analisis/article/ley-1617-de-distritos.html>
- Villa, B. A. M. (2017). ¿Qué es una constitución fiscal? *arQuetipos*, 36.
- Villa, L, Salazar, N, & Pérez, C. (2016). *Tendencia Económica*. Informe Mensual de Fedesarrollo. No. 167. agosto 2016
- Wiesner, E. (2004). *El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después*. Uniandes.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Zamudio González, L. F. *La política fiscal en los ciclos de la economía colombiana* (Doctoral dissertation, Universidad del Rosario).

Zuluaga, O., Palacios, H., Alonso, G., & Quintero, G. (2011). *La Sostenibilidad Fiscal, un principio para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho*. Revista notas Fiscales, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 3, 2-16.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Apéndices

Apéndice A. Leyes correspondientes a componentes fiscales de ingreso, gasto y finanzas territoriales

*Tabla 3.
Reformas al Sistema Tributario en Colombia 1991-2016*

Norma	Medidas
Ley 6 de 1992	<ul style="list-style-type: none"> • Sobretasa de 25% sobre el impuesto a la renta • Se incluyen Empresas Industriales y Comerciales de Estado (EICE) como declarantes de renta • Incluyó nuevos servicios a la base del IVA. Excluyó bienes de la canasta familiar • Tarifa general del IVA del 12% al 14% en 5 años. • Eliminación del impuesto al patrimonio.
Ley 174 de 1994	<ul style="list-style-type: none"> • Renta presuntiva de 1.5% y aumento de renta presuntiva sobre el patrimonio líquido al 5%. • Exención del 30% sobre los pagos laborales.
Ley 223 de 1995	<ul style="list-style-type: none"> • Tasas marginales de renta entre 20% y 35% para personas naturales y del 35% a personas jurídicas • Tarifa general del IVA al 16% • Creó el impuesto global a la gasolina
Ley 488 de 1998	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos contribuyentes de renta Cajas de compensación y Fondos de Empleados de asociaciones gremiales • Eliminación de renta presuntiva sobre el patrimonio bruto • Tarifa general de IVA se redujo de 16% al 15%

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

	<ul style="list-style-type: none"> • Sobretasa a la gasolina y al ACPM
Decreto 2331 de 1998	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del impuesto a los movimientos financieros – GMF-(2 x mil)
Ley 633 de 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifa general del IVA al 16% • Se gravó con IVA el transporte aéreo internacional, el transporte público, cigarrillos y tabacos • GMF sube a 3 por mil, y se convierte de carácter permanente.
Decreto 1838 de 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Se crea el impuesto sobre patrimonio (patrimonio bruto superior a 169,5 millones para 2001 con tarifa de 1.2%)
Ley 788 de 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Sobretasa del 10% sobre el impuesto a la renta a partir del año gravable 2003 y 5% en 2004 • Aumento de la tarifa del IVA de 10% a 16% para algunos bienes
Ley 863 de 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Sobretasa del 10% sobre el impuesto a la renta 2004, 2005 y 2006. • Estableció el impuesto al patrimonio al 0.3% por una vez (2004) pagadero en 3 años patrimonio superior a \$3.000 millones • GMF sube a 4 por mil y vuelve a ser transitorio (2004-2006)

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

	<ul style="list-style-type: none"> • Introduce deducción del 30% sobre el impuesto de renta de las inversiones en activos fijos
Ley 1111 de 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de la sobretasa a la renta a partir del 2007. • Reducción a la tarifa de renta de personas jurídicas al 34% en 2007 y 33% en 2008. • Aumento del 30% al 40% para la deducción en renta por inversión en activos fijos productivos • Eliminación del impuesto de remesas • Impuesto al patrimonio a partir de 2007 (tarifa del 1.2% de patrimonios superiores a \$3.000 millones) • Cambios en tarifas diferenciales del IVA • GMF de 4 por mil permanente
Ley 1370 de 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del 40% al 30% para la deducción en renta de las inversiones en activos fijos productivos • Impuesto al patrimonio a partir de 2011, (tarifa de 2.4% del patrimonio >\$3.000 millones y del 4.8% para patrimonios > \$5.000 millones) pagadero en 8 cuotas iguales entre 2011 y 2014
Ley 1430 de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de la deducción en renta por inversión en activos fijos productivos • Eliminación progresiva del GMF, 2 por mil en 2014-2015, 1 por mil en 2016 y 2017 y desaparecerá en 2018.

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Ley 1607 de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de tarifa de renta de 33% a 25% • Creación del impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), tarifa de 8% • Eliminación de pagos parafiscales por empleados que devenguen hasta 10 SMLMV • Creación de dos sistemas presuntivos de determinación de la base gravable del impuesto de renta para personas naturales: Impuesto Mínimo Alternativo –IMAN e Impuesto Mínimo Alternativo Simple IMAS • Creación del impuesto nacional a la gasolina y el ACPM • Creación del impuesto al consumo
Ley 1739 de 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una sobretasa al CREE con vigencia entre 2015 y 2018 • Creación del impuesto a la riqueza a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios • GMF con una tarifa de 4 por mil hasta 2018, para iniciar su desmonte gradual a partir de 2019.
Ley de 1819 de 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifa de renta para las personas jurídicas se situó en 33%. • Sobretasa temporal sobre el impuesto a la renta en 2017 y 2018 • Creación de un impuesto sobre los dividendos • Se estableció con carácter permanente al GMF

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifa general del IVA aumentó de 16% a 19% • Creación del monotributo • Creación del impuesto a las emisiones de gas carbónico.
--	--

Adaptado de Granger et gal. (2018). *La postura fiscal en Colombia a partir de los ajustes a las tarifas impositivas*. Banco de la república.

Tabla 4.

Legislación vigente para el presupuesto público 1991-2016

Norma	Medida
Decreto 111 de 1996	Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
Decreto 568 de 1996	Por el cual se reglamentan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.
Ley 617 de 2000	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
Ley 752 de 2002	Por la cual se establecen criterios para los gastos de personal de la Fuerza Pública y del Departamento Administrativo de Seguridad

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Ley 819 de 2003	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones
Decreto 1957 de 2007	Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones en la materia
Ley 1473 de 2011	Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.
Ley 1483 de 2011	Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales
Decreto 4836 de 2011	Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010
Decreto 2674 de 2012	Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación". Artículo 6
Decreto 1068 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público

Nota: Adaptado de Normativa en finanzas públicas, Contraloría General de la República y Secretaría General del Senado

*Tabla 5.
Reformas a las finanzas públicas territoriales 1991-2016*

Norma	Medidas
Ley 358 de 1997	Regular el endeudamiento a través de límites cuantitativos de solvencia y sostenibilidad

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Ley 549 de 1999	Identificar, depurar y provisionar el pasivo pensional Territorial, mediante la creación del Fondo de Pensiones Territoriales FONPET
Ley 550 de 1999	Definición un régimen de insolvencia financiera que facilite la reestructuración ordenada de pasivos corrientes
Leyes 617 de 2000 y 819 de 2003	Asegurar fuentes ciertas de financiamiento para el gasto territorial, mediante límites cuantitativos a los gastos de funcionamiento, metas plurianuales de balance primario acordes con el ciclo económico, y practicas más transparentes de presupuesto y rendición de cuentas
Leyes 488 de 1998, 788 de 2003 y 1111 de 2006	Fortalecer el recaudo propio, con la creación de nuevos tributos (vehículos automotores y sobretasa al ACPM), la modernización del procedimiento tributario territorial, y la modificación de las bases gravables y las tarifas de registro, sobretasa a la gasolina, licores y cigarrillos
Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, y las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007	Asegurar un crecimiento estable de las transferencias Intergubernamentales mediante la reglamentación de la distribución y creación y uso del Sistema General de Participaciones (SGP)
Decreto 3402 de 2007, expedido con fundamento en la Ley 962 de 2005;	Mejorar la calidad y oportunidad de la información fiscal territorial con la creación del Formulario Único Territorial (FUT)

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Ley 028 2008	Elevar la calidad del gasto público financiado con recursos del SGP, mediante una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral.
Decreto 1525 de 2008, que regula el artículo 17 de la Ley 819 de 2003.	Asegurar que los recursos de tesorería territoriales se manejen con criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad
Ley 1386 de 2010	Robustecer la capacidad de gestión territorial en materia de recaudo tributario al prohibir delegar a particulares el desarrollo de funciones asociadas a la gestión tributaria
Decreto 127 de 2010 y Ley 1393 de 2010	Fortalecer el recaudo del impuesto al consumo de cigarrillos y cervezas
Acto Legislativo 03 de 2011	Consagrar la sostenibilidad fiscal como criterio obligatorio para la toma de decisiones por parte de los tres poderes públicos
Acto Legislativo 05 de 2011 y la ley 1530 de 2012	Estabilizar a través del tiempo los ingresos por la explotación de recursos naturales no renovables mediante el Sistema General de Regalías (SGR)
Leyes 1438 de 2011 y 1608 de 2013	Propiciar la sostenibilidad financiera de los hospitales públicos de los territorios con una estrategia de saneamiento fiscal y financiero.
Ley 1483 de 2011	Reducir la inflexibilidad fiscal, mediante la regulación de la expedición de vigencias futuras

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Leyes 1450 de 2011 y 1753 de 2015	Fortalecer el recaudo del impuesto predial
-----------------------------------	--

Nota: Adaptado de Escobar y Villa (2016), *Finanzas públicas territoriales y diseño de la política fiscal*. Revista: Economía Colombiana, edición 347. Contraloría General de la República.

Apéndice B. Estructura de tributos de orden subnacional

Tabla 6.

Esquemas tributarios subnacionales de Colombia 2004

Principales fuentes de recaudo	Recaudo del impuesto	Fijación de la base gravable	Fijación de la tarifa impositiva
<i>Departamentos</i>			
1. Impuestos al consumo			
Cerveza		Central	Central
Cigarrillos	Departamentos (doméstico) y Central (importaciones)	Central	Central
Licores		Central	Central
2. Impuesto de registro	Departamentos	Central	Departamental dentro de rango central
3. Impuesto de vehículos	Departamentos	Central	Central
4. Impuesto a la gasolina	Departamentos	Central	Departamental dentro de rango central
5. Impuestos a los juegos de azar	Departamentos	Central	Central
<i>Gobiernos locales</i>			
6. Impuesto predial	Departamentos	Central	Departamental dentro de rango central
7. Impuesto de industria y comercio	Departamentos	Central	Departamental

Nota: Adaptado de Rodríguez, J.A. (2014). *Constitución fiscal y disparidades regionales en el desarrollo económico: una exploración de los casos de Colombia, Canadá y España*. Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID. P, 64.

Apéndice C. Ingresos y Gatos departamentos de Antioquia, Santander y Valle del Cauca 2008-2016

Tabla 7.

Ingresos departamentos Antioquia, Santander y Valle del Cauca 2008-2016

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

INGRESOS DEPARAMENTALES 2008-2016 (Cifra en miles de millones)										
	INGRESOS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ANTIOQUIA	Tributarios y No tributarios	1.412	1.348	1.387	1.544	1.572	1.659	1.740	1.635	2.055
	Transferencias	843	1.005	1.034	1.120	1.203	1.239	1.272	1.189	1.273
	Ingresos de Capital	968	839	990	837	641	778	766	1.022	724
	Regalías *	-	-	-	-	-	177	177	114	114
	TOTAL DE INGRESOS	3.225	3.192	3.412	3.501	3.417	3.853	3.954	3.960	4.166
SANTANDER	Tributarios y No tributarios	357	332	381	428	413	455	520	583	672
	Transferencias	430	354	488	505	416	448	509	453	519
	Ingresos de Capital	482	571	694	613	553	430	601	473	339
	Regalías *	-	-	-	-	-	133	133	189	189
	TOTAL DE INGRESOS	1.270	1.257	1.563	1.546	1.382	1.466	1.763	1.697	1.718
VALLE DEL CAUCA	Tributarios y No tributarios	596	583	607	639	652	648	722	730	883
	Transferencias	491	583	491	576	523	626	549	527	564
	Ingresos de Capital	82	80	75	127	86	462	538	514	552
	Regalías *	-	-	-	-	-	45	45	109	109
	TOTAL DE INGRESOS	1.168	1.246	1.172	1.342	1.261	1.781	1.854	1.878	2.108

* las regalías se discriminaron a partir del 2013 en los balances según la Ley 1530 de 2012.

Nota: Datos tomados de Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Tabla 8.

Gastos departamentos Antioquia, Santander y Valle del Cauca 2008-2016.

GASTOS DEPARAMENTALES 2008-2016 (Cifra en miles de millones)										
	Gastos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ANTIOQUIA	Funcionamiento	603	630	835	719	716	756	783	794	934
	Inversión	2.072	2.016	253	2.144	2.102	2.356	2.469	2.592	2.303
	Servicio de la deuda	61	82	73	129	152	191	173	190	275
	Regalías*	-	-	-	-	-	162	162	111	111
	TOTAL DE GASTOS	2.674	2.818	3.161	2.991	2.970	3.466	3.587	3.687	3.622
SANTANDER	Funcionamiento	192	181	240	267	290	271	318	299	289
	Inversión	802	940	1.025	1.061	602	749	1.050	1.025	972
	Servicio de la deuda	127	32	7	12	133	58	25	20	64
	Regalías*	-	-	-	-	-	118	118	174	174
	TOTAL DE GASTOS	1.122	1.152	1.272	1.340	1.026	1.196	1.512	1.518	1.500
VALLE DEL CAUCA	Funcionamiento	323	311	381	392	291	290	296	305	430
	Inversión	770	805	639	771	663	823	1.087	1.071	1.223
	Servicio de la deuda	108	72	94	126	42	59	56	52	18
	Regalías*	-	-	-	-	-	33	33	102	102
	TOTAL DE GASTOS	1.201	1.188	1.114	1.289	996	1.206	1.472	1.529	1.774

* Las regalías se discriminaron a partir del 2013 en los balances según la ley 1530 de 2012.

Nota: Datos tomados de Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Apéndice D. Balance fiscal del Gobierno Nacional Central

Tabla 9.

Balance fiscal del Gobierno Nacional Central 2008-2016

INCIDENCIA FISCAL EN LA ECONOMÍAS REGIONALES

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 pr
1. Ingresos totales (sin causaciones)	15,6	15,3	13,8	15,2	16,1	16,9	16,7	16,1	15,0
Ingresos tributarios	13,4	12,9	12,3	13,5	14,3	14,2	14,3	14,4	13,7
Ingresos no tributarios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos especiales	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros recursos de capital	1,9	2,1	1,2	1,4	1,4	2,4	2,0	1,3	1,0
2. Pagos totales (con causaciones)	17,9	19,4	17,6	18,0	18,4	19,2	19,1	19,1	19,0
Pagos total sin intereses	14,5	16,1	14,6	14,7	15,5	16,8	17,1	16,9	16,0
Pagos corrientes	15,3	16,7	15,1	14,8	15,1	15,9	16,2	16,1	16,9
Intereses	2,9	2,9	2,6	2,5	2,4	2,2	2,1	2,2	3,0
Deuda externa	0,8	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	N.D.
Deuda interna	2,1	2,1	1,9	1,9	1,9	1,7	1,5	1,5	N.D.
Impuesto end. Externo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Funcionamiento	12,4	13,9	12,5	12,3	12,7	13,6	14,1	13,9	13,9
Servicios personales	2,0	2,2	2,2	2,0	2,1	2,3	2,5	2,4	2,3
Transferencias	9,6	10,9	9,6	9,5	9,8	10,5	10,8	10,7	10,9
Regionales	3,9	4,3	4,2	4,0	3,9	3,8	3,8	3,7	3,7
Pensiones	3,5	3,5	3,1	3,3	3,4	3,8	3,6	3,5	3,5
Otras	2,2	3,1	2,2	2,2	2,5	2,9	3,4	3,5	3,8
Gastos generales y otros	0,8	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Inversión	2,2	2,2	2,1	2,4	2,8	3,1	3,0	3,0	2,1
Ajustes por causación	0,5	0,4	0,4	0,8	0,5	0,2	-0,1	0,0	0,0
3. Déficit o superávit total	-2,3	-4,1	-3,9	-2,8	-2,3	-2,3	-2,4	-3,0	-4,0

Nota: Adaptado de Melo-Becerra, L. A., & Ramos-Forero, J. E. (2017). El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. *Borradores de Economía*; No. 1003. P, 39.