

¿CAPACIDAD INSTITUCIONAL O PEREZA FISCAL?

Incidencia del Sistema General de Participaciones en el recaudo de Ingresos Corrientes de Libre
Destinación de los municipios en Colombia.

Diana Marcela Raigoza Duque

Luisa Fernanda Salazar González

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Economía Aplicada

Asesores:

Luis Fernando Agudelo

Santiago Tobón Zapata

Universidad EAFIT

Programa de Maestría en Economía Aplicada

Medellín

2020

Nota de aceptación

Presidente del jurado

Jurado

Jurado

Medellín _____ de 2020

Resumen

Este trabajo analiza la incidencia del flujo de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) en la capacidad de recaudo de ingresos corrientes de libre destinación de los municipios. Se utiliza una metodología de panel de datos con efectos fijos municipales y temporales, entre 2008 y 2018, en una muestra de 1.101 municipios de Colombia. Los resultados sugieren que el efecto de las transferencias del SGP sobre el recaudo de los ingresos corrientes de libre destinación es heterogéneo y depende del nivel de transferencias histórico de los municipios. Los municipios que históricamente reciben menos transferencias, disminuyen su recaudo con más transferencias (entran en dinámicas de pereza fiscal). Los municipios que históricamente reciben más transferencias, aumentan su recaudo con más transferencias (entran en dinámicas de fortalecimiento institucional). Este efecto se genera cuando se analiza de manera contemporánea o concurrente. Por el contrario, cuando se analiza el efecto en mayores plazos se evidencia que el mismo es negativo, pudiéndose concluir que las transferencias generan dinámicas de pereza fiscal en el largo plazo.

PALABRAS CLAVES: administración pública, descentralización administrativa, autonomía fiscal, pereza fiscal, capacidad institucional, centralismo fiscal, SGP, régimen municipal, modelo de gobierno, impuestos.

Abstract

This work analyzes the incidence of the flow of resources of the Sistema General de Participaciones (SGP) in the capacity of collecting free destination current income of the municipalities. A data panel methodology with municipal and temporary fixed effects is used, between 2008 and 2018, in a sample of 1,101 municipalities. The results suggest that the effect of the SGP transfers on the collection of free destination current income is heterogeneous and depends on the historical level of transfers of the municipalities. The municipalities that historically receive fewer transfers, decrease their collection with more transfers (they enter into dynamics of fiscal laziness). The municipalities that historically receive more transfers, increase their collection with more transfers (they enter into institutional strengthening dynamics). This effect is generated when the effect is analyzed simultaneously or concurrently. On the contrary, when the effect is analyzed in longer terms, it is evident that the same negative, being able to conclude that the transfers generate dynamics of fiscal laziness in the long term.

Keywords: public administration, administrative decentralization, fiscal autonomy, fiscal laziness, institutional capacity, fiscal centralism, SGP, municipal regime, model of government, taxes.

Tabla de contenido

Resumen	3
Abstract	4
Lista de Tablas	6
Lista de Gráficas	7
1. Introducción	8
2. Sistema General de Participaciones: Marco Normativo.	13
3. Ingresos Corrientes de Libre Destinación de los Municipios: Regulación Normativa.	18
3.1. Impuesto Predial	19
3.2. Impuesto de Industria y Comercio	20
3.3. Medición de Desempeño Fiscal de los Municipios	21
4. Efectos del SGP en el Recaudo de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación los Municipios de Colombia: Revisión de Literatura.	24
5. Datos	30
5.1. Fuentes de los Datos	31
5.2. Estadísticas descriptivas	32
6. Resultados	36
7. Conclusiones y Recomendaciones de Política	43
7.1. Conclusiones	43
7.2. Recomendaciones para la elaboración de Políticas.	45
Listado de Referencias	48
Anexo	55
Base de datos.dta municipios por cuartil para análisis de Tabla 2.	55

Lista de Tablas

Tabla 1.	32
Tabla 2.	36
Tabla 3.	40
Tabla 4.	41

Lista de Gráficas

Gráfica 1..... 15
Gráfica 2..... 16
Gráfica 3..... 16
Gráfica 4..... 17
Gráfica 5..... 23
Gráfica 6..... 33
Gráfica 7..... 34
Gráfica 8..... 35
Gráfica 9..... 35
Gráfica 10..... 38
Gráfica 11..... 39

1. Introducción

La Administración pública se ha debatido entre dos modelos, central y descentralizado, sin que, en la práctica, algún Estado haya adoptado uno de estos modelos de forma pura. Inclusive, desde los sistemas políticos unitario y federal, no podría afirmarse, por un lado, que los Estados unitarios tengan forma de gobierno puramente centralizado o, por el otro, que los Estados federales tengan una forma de gobierno puramente descentralizado (Trujillo Salazar, 2008).

A mediados del siglo XX, los países en vía de desarrollo iniciaron procesos tendientes a la descentralización fiscal, teniendo como fundamento teórico el federalismo fiscal (Bardhan, 2002), el cual, ha tenido por objeto estudiar las funciones y gestiones asociadas que deben desarrollar los distintos niveles de gobierno de un Estado para proveer y financiar eficientemente bienes públicos. En virtud de ello, cada nivel de gobierno debe cumplir diferentes tipos de funciones así, mientras el gobierno central se encarga de las funciones de redistribución de la renta, estabilización de la economía y la asignación de bienes públicos que beneficien a toda la Nación; los gobiernos locales se encargan de la asignación de bienes públicos que benefician los residentes a su jurisdicción (Franco Vargas & Cristancho Escobar, 2012).

La descentralización fiscal ha sido considerada como un mecanismo para mejorar la eficiencia económica, no obstante, se ha cuestionado este método de organización del poder. De esta manera, se ha asociado la descentralización con la capacidad de adoptar de mejor manera el gasto público a las distintas prioridades regionales y la capacidad de movilizar recursos poco utilizados y la competencia que crea entre los gobiernos locales en relación con la creación de mejores políticas públicas (Rodríguez Pose & Ezcurra, 2009). De igual manera, autores como (Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2009), plantean la hipótesis según la cual la descentralización en países pocos desarrollados beneficia únicamente a las regiones más prósperas, con altos niveles socio económicos e instituciones fuertes. En otras palabras, en países en vía de desarrollo, la descentralización puede traer consigo consecuencias negativas a aquellas regiones que cuentan

con instituciones débiles y corruptas, poco acceso a capital, bases tributarias pequeñas y recursos tecnológicos, educativos y de infraestructura limitados (Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2009).

En el caso de Colombia, desde la década de los setentas¹ por vía legislativa se han creado instrumentos fiscales que permiten a los gobiernos locales obtener ingresos propios que no se encuentren sujetos a las limitaciones del Gobierno Nacional, buscando que estos ingresos sean utilizados en las preferencias de los residentes de su jurisdicción y garantizando que, desde el gobierno central, se provean a través de un sistema de transferencias, los recursos para la provisión de ciertos bienes y servicios. No obstante, fue con la Constitución de 1991 con la que se pretendió marcar un hito en el proceso de descentralización del país, pues aun cuando el Estado colombiano se definió como una República unitaria (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), apostó a la descentralización en el ámbito fiscal acompañada de mecanismos de participación ciudadana que fortalecieran la descentralización administrativa y política (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Constitucionalmente, Colombia se define como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales y ligado a estos conceptos, se encuentra la descentralización fiscal, la cual tiene como función la asignación de bienes públicos por parte de los gobiernos locales (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) (Franco Vargas & Cristancho Escobar, 2012).

A nivel central, el Gobierno Nacional es el encargado de redistribuir la renta, estabilizar la economía y asignar aquellos bienes públicos que afecten la Nación, idea sobre la cual se diseña el SGP consagrado en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia, a efectos de atender los servicios a cargo de la Nación y los departamentos, distritos y municipios y así proveer

¹ Acto legislativo 01 de 1968 “Por medio del cual se reforma la Constitución”: Crea la categoría de descentralización técnica o por servicios. Ley 33 de 1968 “Por medio de la cual se provee al fortalecimiento de los Fiscos seccionales y municipales, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones”. Ley 46 de 1971 “Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 182 de la Constitución Nacional”: Crea el situado fiscal. Ley 14 de 1983 “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”

los recursos para financiar adecuadamente la prestación de los mismos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Este hace parte del sistema de transferencias de las rentas de la Nación a las entidades territoriales que tiende al centralismo fiscal (Franco Vargas & Cristancho Escobar, 2012).

Actualmente, a casi treinta años de expedición de la Constitución Política de Colombia, con la posterior expedición de normas de regla fiscal que limitan la autonomía de los gobiernos locales, tales como la Ley 387 de 1997, 617 de 2000, 715 de 2001, 819 de 2003, 1483 de 2011, 1816 de 2016 y los Actos legislativos 01 de 2001, 04 de 2007 y 05 de 2001, la eficiencia de la descentralización en el país, sigue apareciendo como un aspecto a mejorar para el Estado colombiano, en tanto la realidad dista en gran medida de los propósitos de la Constitución. Con todo, Colombia es un país donde gran parte de los recursos públicos se originan desde el poder central, y con un presidencialismo arraigado y cada vez más fuerte, donde la mayoría de las competencias recaen en la Nación.

De acuerdo con lo investigado por (Bejarano López & Franco Vargas, 2012), el avance en la descentralización se producirá en la medida en que exista una mayor autonomía en la destinación de los recursos por parte de los entes territoriales, pues el condicionamiento de las transferencias desestimula el esfuerzo para generar recursos propios por parte de los municipios. Ello, a nuestro entender, deberá asociarse a un sistema político local funcional que asegure el control ciudadano. Según las autoras, el sistema hoy no potencia la capacidad fiscal de los municipios, pues las transferencias no generan incentivos para este propósito, sumado a la rigidez normativa para la creación de nuevos impuestos para los entes territoriales, lo cual genera mayor dependencia de las transferencias de la Nación para la prestación de los servicios a su cargo.

Al respecto, (Bird & Vaillancourt, 1999) hacen un análisis de diferentes experiencias y procesos de descentralización fiscal en países en vía de desarrollo, explicando desde distintos enfoques que la descentralización puede tener diferentes virtudes como mejorar la participación de los afectados por las decisiones locales, mejorar la accesibilidad y desde la teoría económica

asignar bienes públicos a menores costos. Sin embargo, es prácticamente imposible que no se generen choques entre los gobiernos centrales y los gobiernos subnacionales, frente a lo que se debe hacer y a las prioridades en el gasto público. Igualmente, se advierte de los riesgos macroeconómicos que puede tener la descentralización por los desequilibrios que se pueden generar cuando no se toman las medidas adecuadas entre los diferentes niveles de gobierno, para asegurar la movilización de recursos locales, uno de ellos puede ser la incapacidad de los gobiernos subnacionales de realizar los gastos que les corresponda a efectos de activar las economías locales. (Bird & Vaillancourt, 1999), citan a Colombia como un mal ejemplo de descentralización debido a que la mayor transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales ha generado la disminución de los ingresos locales, creando desequilibrios macroeconómicos. Así mismo, frente al caso colombiano se concluye que se deben eliminar las restricciones a los ingresos y los gastos, pues estas obstaculizan la operación eficiente de los municipios y por ende del modelo de descentralización.

En este sentido, en una investigación realizada por Fedesarrollo sobre incentivos y mejoramiento de la educación (Villar et al., 2016), se resalta que el SGP no ha generado en los municipios y departamento un incentivo para mejorar los ingresos propios, especialmente el recaudo de impuestos, para incrementar la disponibilidad de los recursos y no depender por completo de los enviados desde el gobierno central.

Por otro lado, en los documentos de Economía Regional del Banco de la República sobre la eficacia en el uso de SGP (L. A. Galvis, 2014), se concluye que los municipios se encuentran en una trampa de pobreza, esto es, pocos recursos para cubrir sus necesidades, baja escolaridad y baja inversión, que sin reformas estructurales y una reforma al SGP no se podrán superar, especialmente para los municipios más rurales y los de menos de 20.000 habitantes que tienen una gran dependencia de las transferencias. Para este autor, se debería asignar más recursos de SGP a los municipios que menos tienen, que están inmersos en las trampas de la pobreza y que fueron afectados por el conflicto armado o por otros fenómenos. Los criterios de distribución que

hoy tienen el SGP no son aplicables a la realidad actual de los municipios, pues el sistema ya tiene más de quince años, por lo cual se hace necesario priorizar la generación de capacidad institucional en esos municipios de bajo recaudo tributario.

La consolidación de un sistema de coparticipación con 30 años de recursos transferidos del gobierno nacional a los gobiernos territoriales, merece una evaluación de la capacidad que ha tenido para generar bienes públicos y para generar incentivos a la obtención autónoma de recursos por parte de los departamentos y municipios. Lo anterior, con el fin de complementar la oferta de bienes y servicios que se genera sobre la base de las transferencias. Así las cosas, el presente artículo de investigación analizará si existe inferencia causal entre los recursos del SGP recibidos por los municipios en Colombia y el recaudo de los ingresos corrientes de libre destinación, entre los años 2008 a 2018, buscando evidenciar si las transferencias generan capacidad institucional o pereza fiscal en los municipios. De esta manera, se contribuirá a la literatura sobre modelo de Estado -centralizado o descentralizado- e impuestos. De igual forma, se espera que sirva como instrumento de decisión para las autoridades territoriales y nacionales, de modo que los cambios legislativos que se implementen para modificar el SGP, estén fundamentados en la capacidad institucional que puedan generar en los gobiernos subnacionales.

Para realizar el análisis propuesto, se evaluará la correlación estadística entre los recursos del SGP recibidos por los municipios en Colombia y el recaudo de los ingresos corrientes de libre destinación, desglosándose de dichos ingresos, el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio, que hoy son los ingresos corrientes más importantes que tienen los municipios en Colombia.

Este trabajo de grado está compuesto por siete secciones. En la primera, se introduce el problema a tratar y se exponen los lineamientos generales. En la segunda, se realizará un marco normativo sobre el SGP. La tercera, estudiará la regulación normativa sobre ingresos corrientes de libre destinación de los municipios, haciendo un mayor énfasis en el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio, así como, los mecanismos para mediar el desempeño fiscal de

los entes territoriales. La cuarta sección, revisará la literatura sobre los efectos del SGP en el recaudo de los ingresos corrientes de libre destinación los municipios de Colombia. En la quinta, se detallarán los datos que sirven de suministro para alimentar los modelos matemáticos empleados. La sexta, contendrá los resultados del modelo, para finalmente, en la séptima sección, presentar las conclusiones y recomendaciones para la elaboración de políticas.

2. Sistema General de Participaciones: Marco Normativo.

La descentralización fiscal en Colombia inició a mediados de los años sesenta con la creación de los fondos regionales para financiar los servicios de salud y educación y con las transferencias a los municipios del 10% de los recaudos por impuesto sobre las ventas, acorde con los procesos que se estaban dando en los países latinoamericanos (Cadena, 2002). El proceso fue reforzado con la expedición del Acto Legislativo 01 de 1986, en el cual se instauró la elección popular de alcaldes y continuó con el aumento de las transferencias para municipios y departamentos por la Constitución de 1991, así como con la elección popular de gobernadores. Con la expedición de las leyes 60 de 1993 y 115 de 1994 se reglamentó lo establecido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se determinaron los esquemas de financiación y distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno (Bonet, Perez, & Ayala, 2014).

Debido a la situación fiscal del país y a que las transferencias de recursos a municipios y departamentos estaba atado a un porcentaje de ingresos corrientes de la nación- ICN, se modificó lo que se conocía como el Situado Fiscal y las Participaciones a través del Acto legislativo N° 1 de 2001, el cual fue reglamentado por Ley 715 del mismo año , y se pasó a lo que hoy conocemos como SGP (Bonet Jaime, Pérez V Gerson Javier y Ayala Jhorlan).

Los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia de 1991, modificados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 concibieron el SGP como un mecanismo para la asignación de recursos por parte del gobierno central a los departamentos, municipios y distritos, para la satisfacción de necesidades básicas y la reducción de brechas sociales y desigualdad

material (Bejarano López & Franco Vargas, 2012). Igualmente, buscaba reducir las grandes disparidades regionales existentes en el país (Barón R & Meisel Roca, 2003) y como se referenció anteriormente, disminuir el déficit fiscal nacional y territorial.

Así las cosas, a través de las transferencias del SGP, la Nación participa a los entes territoriales de sus ingresos corrientes los cuales, según el artículo 358 de la Constitución Política de Colombia de 1991, están constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Esta participación se centra en la atención de los servicios públicos de salud, educación, agua potable, saneamiento básico y propósito general “(...) en consideración a los niveles de necesidades básicas insatisfechas, pobreza eficiencia administrativa y fiscal y el progreso en la calidad de vida de los habitantes de los distintos entes territoriales” (Bejarano López & Franco Vargas, 2012).

En relación con la distribución de los recursos del SGP, el artículo 2 de la Ley 715 de 2001, establece la base de cálculo, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 357 de la Constitución Política de Colombia. De igual manera, las Leyes 715 (Congreso de la República de Colombia, 2001), 1176 (Congreso de la República de Colombia, 2007), 1438 (Congreso de la República de Colombia, 2011) y los decretos reglamentarios 1865 (Presidencia de la República de Colombia, 1994), 1953 (Presidencia de la República de Colombia, 2014), 1075 (Presidencia de la República de Colombia, 2015a) y 1082 (Presidencia de la República de Colombia, 2015b), establecen que el SGP se conforma de la siguiente manera:

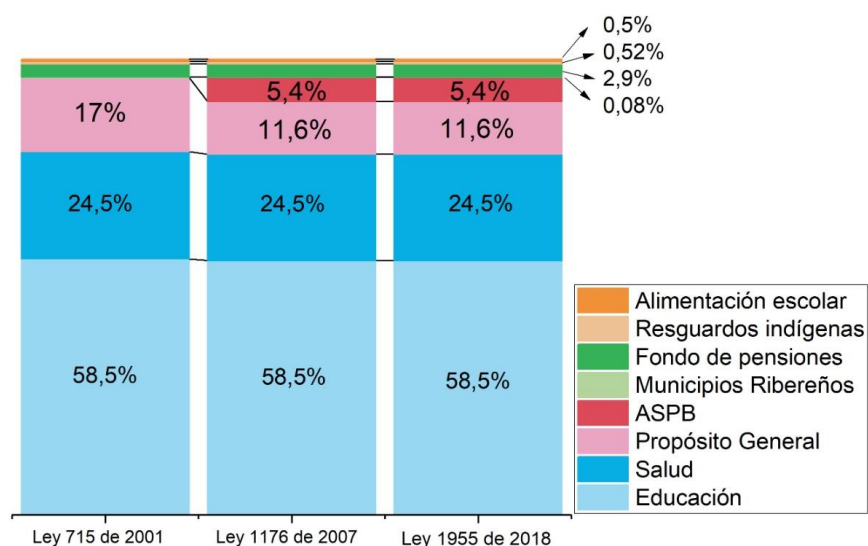
Un cuatro por ciento (4%) para asignaciones especiales, las cuales se dividen entre (i) los resguardos indígenas para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del resguardo indígena; (ii) alimentación escolar de municipios y distritos (PAE), bajo criterios de equidad (matriculas de la vigencia anterior) y eficiencia (entidades que reduzcan la deserción escolar); (iii) municipios ribereños del Rio Magdalena para la financiación de proyectos asociados a la reforestación, control de la erosión, tratamiento de aguas, manejo de causales, recuperación de la

navegabilidad del río y compra de tierras para la protección de las microcuencas que alimentan el río y; (iv) fondo de pensiones territoriales.

El saldo restante, esto es, el noventa y seis por ciento (96%) se distribuye así: (i) un cincuenta y ocho punto cinco por ciento (58.5%) en educación de los departamento, distritos y municipios, teniendo en cuenta los criterios de población atendida y población por atender en condiciones de eficiencia y equidad (Congreso de la República de Colombia, 2007); (ii) un veinticuatro punto cinco por ciento (24.5%) en salud de los departamento, distritos y municipios, el cual a su vez se distribuye en un 87% para el régimen subsidiado, un 10% para salud pública y un 3% para prestación de servicios y subsidio a la oferta; (iii) un cinco punto cuatro por ciento (5.4%) para agua potable y saneamiento básico de los de los departamento, distritos y municipios; y (vi) un once punto seis por ciento (11.6%) para propósito general de distritos y municipios, el cual se divide a su vez en diecisiete (17%) para municipios y distritos con menos de 25.000 habitantes y el ochenta y tres por ciento (83%) restante para todos los municipios.

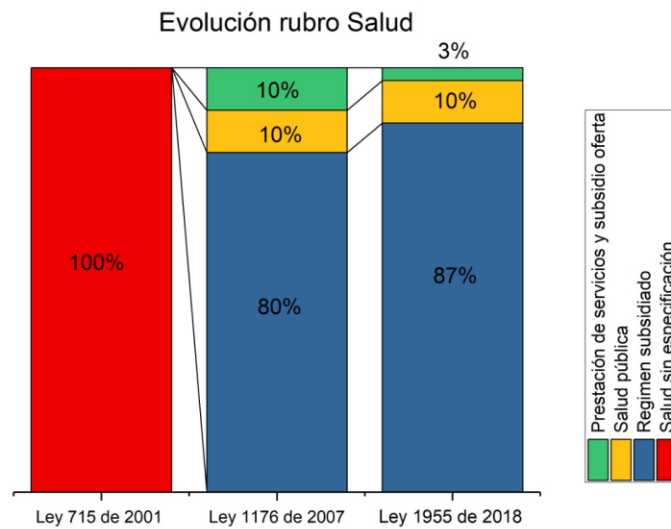
Gráfica 1.

Evolución global.



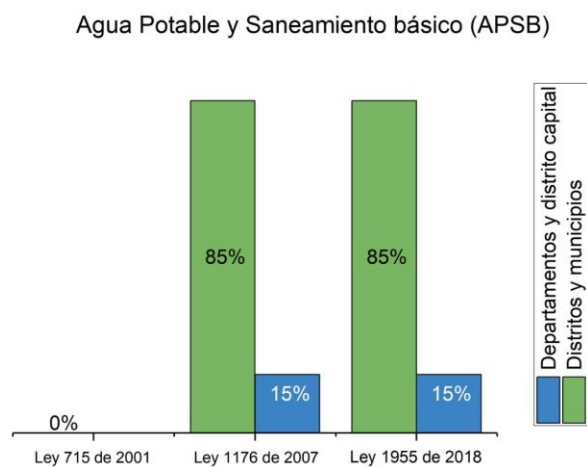
Gráfica 2.

Evolución rubro Salud



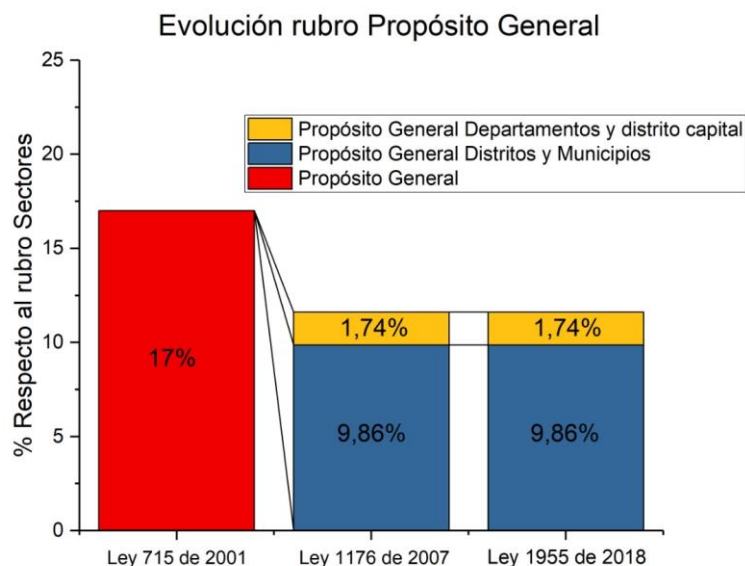
Gráfica 3.

Evolución rubro Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB)



Gráfica 4.

Evolución rubro Propósito General



En este punto es menester hacer mención a la reforma del artículo 357 de la Constitución Política a través del Acto Legislativo 04 de 2007 y la Ley 1176 de 2007, puesto que, con estos cambios normativos, se buscó establecer unos sectores de inversión, a saber: (i) educación, (ii) salud, (iii) propósito general, (iv) agua potable, (v) saneamiento básico y (vi) asignaciones especiales (Portillo Riascos, 2011). De esta manera, a partir del año de expedición del Acto Legislativo 04 y la Ley 1176, “se separaron los servicios de agua potable y saneamiento básico de la participación de propósito general asignándole sus propios recursos” (Bonet et al., 2014).

Con todo, la composición del SGP varió con la expedición del Acto Legislativo 04 de 2007, la Ley 1176 de 2007 y la Ley 1955 de 2019, puesto que estará compuesto, en primer lugar, por un grupo de asignaciones especiales y, por el otro, por asignaciones sectoriales, siendo las primeras las de educación (departamentos, distritos y municipios), salud (departamentos, distritos y municipios), agua potable y saneamiento básico (departamentos, distritos y municipios) y

propósito general (distritos y municipios) (Congreso de la República de Colombia, 2007) (DNP, 2017).

3. Ingresos Corrientes de Libre Destinación de los Municipios: Regulación Normativa.

La Ley 617 de 2000 señala que los ingresos corrientes de libre destinación son aquellos que no tienen una destinación específica determinada por Ley o acto administrativo a un fin determinado (Congreso de la República de Colombia, 2000). En otras palabras, son los ingresos corrientes (que a su vez son tributarios y no tributarios) excluidas las rentas de destinación específica.

Para el cálculo de los ingresos corrientes de libre destinación de los municipios, se deben tener en cuenta los siguientes tributos, multas y transferencias, a saber: impuesto predial unificado, impuesto de industria y comercio, avisos y tableros circulación y tránsito, vehículos automotores públicos, casinos y juegos permitidos, degüello de ganado menor, rifas y apuestas, ventas por el sistema de clubes, apuestas mutuas, extracción de material de río, delineación urbana, de usos del subsuelo, ocupación de vías, plazas y lugares públicos, registro de patentes, marcas y herretes, pesas y medidas, transporte por oleoductos y gasoductos, sobretasa predial para la corporación autónoma regional, estampilla pro-electrificación rural, sobretasa al combustible automotor, contribución de valorización, participación en la plusvalía, contribución de desarrollo municipal, estampillas, tasas y tarifas, multas sanciones, contribución especial sobre contrato de obra pública, transferencia del sector eléctrico y transferencias de la Nación (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2002).

Con todo, los municipios deben financiar los gastos para el funcionamiento de los mismos con los ingresos corrientes de libre destinación y, a su vez, atender obligaciones, provisionar el pasivo prestacional, laboral y pensional, así como autofinanciar parte de la inversión.

3.1. Impuesto Predial

Según la jurisprudencia de la sección cuarta del Consejo de Estado, el impuesto predial “es un gravamen de tipo real que recae sobre el valor del inmueble sin consideración a la calidad del sujeto pasivo y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta” (Consejo de Estado.Sala de lo Contencioso Administrativo.Sección Cuarta, 2016, p. 11).

Su fundamento normativo se encuentra consagrado en la Ley 44 de 1990, en la cual el Congreso de la República dictó algunas normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz (Congreso de la República de Colombia, 1990), no obstante, al tratarse de un impuesto municipal, su recaudo, administración y control, corresponde a los municipios (Congreso de la República de Colombia, 1990).

El impuesto predial es una de las principales fuentes de ingreso de los municipios (Iregui B., Ana María; Melo B, Ligia; Ramos F., 2005), siendo en el caso colombiano, la “segunda fuente de rentas tributarias locales, después del de industria y comercio” (Iregui B., Ana María; Melo B, Ligia; Ramos F., 2005). De esta manera, en el periodo comprendido entre 1990 y 2001, el impuesto predial aportó a los municipios, en promedio, un 32% de sus rentas tributarias (Iregui B., Ana María; Melo B, Ligia; Ramos F., 2004).

La base gravable del impuesto predial unificado corresponde al avalúo catastral del inmueble (Congreso de la República de Colombia, 1990). A su vez, para determinar la tarifa del impuesto, la Ley 44 de 1990 establece que deberán tenerse en cuenta criterios tales como el estrato socioeconómico, los usos del suelo y la antigüedad de la formación o actualización del catastro (Congreso de la República de Colombia, 1990). De igual manera, la legislación determina en parte la destinación del impuesto predial unificado, al señalar en el artículo 7° de la Ley 44 de 1990 que:

Deberá destinarse por lo menos un diez por ciento (10%) para un fondo de habilitación de vivienda del estrato bajo de la población que carezca de servicios de acueducto y alcantarillado

y otros servicios esenciales y para la adquisición de terrenos destinados a la construcción de viviendas de interés social (Congreso de la República de Colombia, 1990).

Ahora bien, por su importancia en los ingresos de los municipios, el impuesto predial ha sido objeto de análisis teóricos en relación con la incidencia del gravamen. De tal forma, se han expuesto tres enfoques distintos, a saber: (i) el enfoque tradicional, “considera que el impuesto recae sobre los dueños de factores inmóviles como las edificaciones y los terrenos, trasladándose completamente a los consumidores en forma de precios más altos de la vivienda”(Iregui B., Ana María; Melo B, Ligia; Ramos F., 2005, p. 26), (ii) el enfoque *de la nueva visión*, parte de la premisa según la cual el impuesto recae sobre los propietarios o dueños del capital, “suponiendo que el acervo de capitales es fijo y que todas las localidades escogen la misma tasa impositiva”(Iregui B., Ana María; Melo B, Ligia; Ramos F., 2005, p. 27). Finalmente, (iii) el tercer enfoque, denominado *del beneficio*, “considera que el impuesto a la propiedad puede ser visto más como un precio o una tasa por los bienes públicos recibidos y no como un tributo” (Iregui B., Ana María; Melo B, Ligia; Ramos F., 2005, p. 27).

Con todo, a juicio de la sección cuarta del Consejo de Estado, y partiendo de una interpretación histórica de la normativa sobre el predial, es un impuesto que tiene como finalidad gravar la propiedad raíz y los bienes inmuebles, independiente de quien sea su propietario (Consejo de Estado.Sala de lo Contencioso Administrativo.Sección Cuarta, 2016).

3.2. Impuesto de Industria y Comercio

El impuesto de Industria y Comercio es, según la definición dada por el Consejo de Estado, un tributo municipal, “que grava la realización de actividades comerciales, industriales y de servicios” (Consejo de Estado.Sala de lo Contencioso Administrativo.Sección Cuarta., 2015, p. 13).

Se encuentra regulado por los artículos 32 y siguientes de la Ley 14 de julio 6 de 1983, la cual establece que son las actividades desarrolladas o ejercidas en las respectivas jurisdicciones

municipales en las que recae el impuesto de Industria y Comercio (Congreso de la República de Colombia, 1983). A su vez, dispone que este impuesto se liquida así:

Sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho (...) con exclusión de: devoluciones ingresos proveniente de venta de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios. (Congreso de la República de Colombia, 1983)

Otras normas que regulan el impuesto de Industria y Comercio son el Decreto 1333 de abril 25 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal y el Decreto 1421 de julio 21 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. De igual manera, cada municipio, mediante acuerdo expide su propio estatuto de rentas en el cual se incluye el impuesto de Industria y Comercio.

Como fue mencionado anteriormente, el impuesto de Industria y Comercio constituye la primera fuente de rentas tributarias de los municipios (Iregui B., Ana María; Melo B, Ligia; Ramos F., 2005), y prueba de ello es que durante la década de los noventa aportó, en promedio, el 43% de las rentas locales (Iregui B., Ana María; Melo B, Ligia; Ramos F., 2004).

No obstante, lo anterior, algunos autores han propuesto la sustitución del impuesto de industria y comercio por un impuesto local sobre la renta. Así, se plantea segmentar el impuesto de renta en tres niveles, a saber: nacional, departamental y municipal (Montealegre Quiñones, 2009). De esta manera, el impuesto local sobre la renta gravaría la obtención de renta líquida y de ganancias ocasionales en un municipio durante un periodo de tiempo, por cualquier sujeto de derecho con capacidad tributaria (Montealegre Quiñones, 2009).

3.3. Medición de Desempeño Fiscal de los Municipios

La Ley 617 de 6 de octubre de 2000 incorpora dentro de su articulado algunas normas tendientes a promover el esfuerzo fiscal de los municipios. De manera concreta, el Departamento

Nacional de Planeación es la entidad del orden nacional encargada de adelantar la evaluación de la gestión y los resultados de las entidades territoriales a través de, entre otros, la Medición de Desempeño Municipal y el Desempeño Fiscal (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

En el caso de la Medición de Desempeño Municipal (MDM), el mismo busca medir, comparar y ordenar a los municipios según su capacidad de gestión y resultados de desarrollo, lo cual se conoce como desempeño integral (Departamento Nacional de Planeación, 2020). Mediante el Índice de Desempeño Fiscal, el DNP mide la gestión financiera de los municipios y departamentos (Departamento Nacional de Planeación, 2020). Así, a partir de la Ley 617:

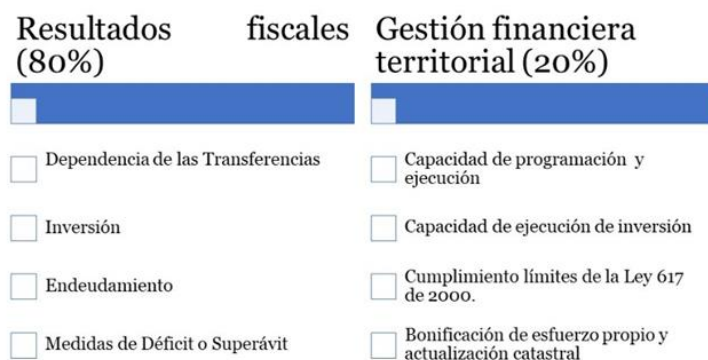
se agrega en un solo indicador varios aspectos de la gestión territorial, a partir de los cuales se calcula un escalafón o ranking de desempeño para 1.101 municipios y 32 departamentos, como se explica a continuación: 1. Autofinanciación de los gastos de funcionamiento: capacidad para cubrir el gasto de funcionamiento de la administración central con las rentas de libre destinación (Ley 617 de 2000). 2. Respaldo del servicio de la deuda: capacidad para respaldar el servicio de la deuda con los ingresos percibidos. 3. Dependencia de las transferencias de la Nación y de Regalías: mide la importancia de las transferencias nacionales y de los recursos de regalías (SGR) en los ingresos totales. 4. Generación de recursos propios: capacidad de generar recursos complementarios a las transferencias. 5. Magnitud de la inversión: cuantifica la magnitud de la inversión que ejecuta la entidad territorial. 6. Capacidad de ahorro: determina el grado en el cual se liberan excedentes para financiar la inversión (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

No obstante, el DNP ha venido desarrollando en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una nueva metodología de medición que contempla dos dimensiones, a saber: (i) los resultados fiscales, es decir, “contempla indicadores obtenidos a partir de la ejecución efectiva de los municipios y departamentos, los cuales dan cuenta de las finanzas territoriales en

términos de generación de ingresos, de gasto y de capacidad de endeudamiento” (Departamento Nacional de Planeación, 2020) y (ii) la gestión financiera territorial, en la cual se “contempla los procesos de planeación financiera territorial desde la definición del presupuesto inicial hasta la ejecución del ingreso y del gasto. Además, contempla la gestión realizada por las entidades para hacer más eficiente el gasto de funcionamiento y para incrementar sus ingresos (Departamento Nacional de Planeación, 2020). La primera dimensión tiene una ponderación del 80% del indicador, mientras que la segunda, tiene una ponderación del 20% restante (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

Gráfica 5.

Dimensiones e indicadores



El mecanismo de monitoreo adelantado por el Departamento Nacional de Planeación no tendrá mayor incidencia en el análisis econométrico que se realizará en el presente estudio, pues se encuentra que en el mismo no se evalúa el impacto que tienen los ingresos del SGP en la gestión realizada por los municipios. Esto es, no existe un indicador que mida la incidencia de las transferencias en el esfuerzo propio de los municipios y no hay un condicionamiento por parte del Gobierno Nacional para trasladar las transferencias que haga referencia a la capacidad

institucional generada por los mismos. No obstante, ello no quiere decir que en la práctica el desempeño no se vea condicionado por la manera como los municipios aplican los recursos de SGP, el volumen que reciben y las condiciones previas institucionales a recibirlo.

4. Efectos del SGP en el Recaudo de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación los Municipios de Colombia: Revisión de Literatura.

Debido a la descentralización fiscal que se ha gestado en los países en vía de desarrollo, también se ha desarrollado el concepto de la pereza fiscal en la literatura económica, el cual se encuentra asociado a la dependencia de los gobiernos subnacionales, para el caso de Colombia entes territoriales, de las transferencias de recursos por parte del gobierno nacional para la provisión de los bienes públicos en sus territorios, por la falta de gestión de sus propios ingresos, capacidad de ahorro y endeudamiento.

Contrario a lo anterior, encontramos el concepto de esfuerzo fiscal que nos indica la mayor capacidad de recaudo que tienen los gobiernos subnacionales de sus propios ingresos y la menor dependencia de los recursos que trasladan los gobiernos centrales para atender los gastos de los bienes públicos e inversión en su territorio. El esfuerzo fiscal conlleva una relación positiva entre la recaudación efectiva y la capacidad tributaria que tiene el gobierno subnacional, debido a las actualizaciones y ampliaciones de las bases tributarias (J. Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, & Ricciulli-Marín, 2018)

A su vez, el esfuerzo fiscal depende de la capacidad institucional que desarrollan los gobiernos subnacionales, lo cual se traduce en un mayor recaudo de ingresos propios que pueden ser destinados libremente para inversión en los territorios, capacidad de ahorro y apalancamiento de inversiones (Bonet, Perez, & Montero-Mestre, 2018).

Finalmente, en la literatura económica, encontramos que se hace alusión a las transferencias para referirse a los recursos que entregan los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales dentro del proceso de descentralización fiscal.

En relación al objeto de la presente investigación, en múltiples investigaciones sobre descentralización fiscal y Sistema General de Participaciones, encontramos diferentes posiciones que apoyan, por un lado, el planteamiento según el cual las transferencias del SGP generan pereza fiscal y, por el otro, que consideran que se fortalece la capacidad institucional.

Diversos autores resaltan la importancia que tiene el empoderamiento fiscal, es decir la capacidad de los gobiernos locales de tomar decisiones sobre los impuestos y sobre el gasto, con el empoderamiento político, referido a las decisiones tomadas por funcionarios electos que respondan ante los ciudadanos locales para concretar una verdadera descentralización fiscal. Igualmente, se resalta que si los gobiernos subnacionales reciben recursos con orientación del gasto desde el gobierno central se debilitan sus poderes fiscales, como es el caso de Colombia. Es necesario que los gobiernos subnacionales tengan poder impositivo y poder de decisión frente al gasto (Bahl & Bird, 2018).

De acuerdo con estos autores, “otra posible ganancia de la descentralización fiscal puede ser un aumento en la tasa general de movilización de ingresos, lo que refleja la presunta mayor disposición a pagar por los servicios más en sintonía con las preferencias locales y quizás también la potencial ventaja comparativa de los gobiernos subnacionales en la recaudación de ciertos impuestos” (Bahl & Bird, 2018).

Para el caso de América Latina, encontramos en el trabajo realizado por (Pinilla et al., 2015) sobre la descentralización fiscal en los países de la región que las transferencias forzosas de recursos a los gobiernos subnacionales, sin transferir verdaderas potestades tributarias, ha generado graves desequilibrios macroeconómicos, por su falta de gestión en el recaudo dadas las capacidades administrativas y la poca participación ciudadana. La descentralización hoy no satisface las grandes demandas sociales que la motivaron. Concluyen los autores que como camino

a seguir se deben establecer los incentivos adecuados, fortalecer la institucional de gobiernos subnacionales, mejorando su capacidad administrativa y fiscal; y el nivel de información y participación de los ciudadanos.

En el año 2005 (Iregui B., Ana María; Melo B, Ligia; Ramos F., 2005) publicaron un artículo sobre el impuesto predial en Colombia. En este estudio utilizaron la metodología de datos de panel para una muestra de 295 municipios, durante el periodo 1990-2002. En este trabajo concluyen que la dependencia de los municipios de las transferencias tiene un impacto negativo sobre el recaudo, no tan significativo en los municipios más grandes. Entre mayor sea el porcentaje del gasto público local financiado con recursos de otros niveles de gobierno, las autoridades locales podrían tener un menor incentivo para aumentar la carga por impuesto.

En un análisis realizado por (Iregui Bohorquez et al., 2001), se concluye por las autoras que con las modificaciones introducidas por la Constitución Política de 1991 se evidencia un deterioro en las finanzas tanto del Gobierno Nacional como de los entes territoriales: mientras el déficit de los gobiernos territoriales pasó del 0,3 % del PIB en 1990 al 0,6 % del PIB en 1999, el del gobierno central pasó del 1,0% de PIB al 6,8 % del PIB en el mismo período. Igualmente, las autoras concluyen que una de los grandes problemas que tienen los entes territoriales es que las normas tributarias territoriales fueron escritas sin tener en cuenta la diversidad económica y geográfica de las diferentes regiones del país. Algunos de los impuestos establecidos por la Ley no tienen aplicabilidad en algunos de los municipios, lo cual se traduce en baja gestión fiscal, pues los municipios y departamentos no pueden modificar los elementos de estos tributos, esto sólo puede hacerse a través de ley aprobada por el Congreso.

Así mismo, se concluye que no existen los incentivos necesarios para que los municipios y departamentos mejoren el recaudo y la auditoria tributaria, debido a que gran parte de los impuestos tienen destinación específica y por la poca flexibilidad para generar rentas propias. El esquema actual genera dependencia de los entes territoriales de las transferencias que hace el gobierno nacional (Iregui Bohorquez et al., 2001).

El Banco de la República, en una serie de trabajos sobre economía regional (L. A. Galvis, 2014), analizó la calidad del gasto territorial con los recursos del SGP, concluyendo que “la eficiencia promedio en la cobertura se encuentra en 62,3 y 63,4% para educación y salud, respectivamente. En relación a la calidad en educación, la eficiencia solo llega al 48,8% y en salud al 50,6%”. Empleando una metodología de Análisis Envolvente de Datos, concluyen que, frente a los recursos asignados en educación, los municipios que tienen el control de los recursos son mejores tanto en eficiencia como en calidad, frente aquellos que no están certificados. En el sector salud, pasa lo contrario, parecen ser más eficientes los municipios que no tienen el control. El manejo de los recursos por parte de las gobernaciones incide de forma favorable (L. A. Galvis, 2014).

De los mismos trabajos del Banco de la República, se encuentra el análisis del contexto histórico y evolución del SGP en Colombia (Bonet et al., 2014), en el cual se concluye que se deben reformar los criterios de asignación de estos recursos de modo que se simplifique a uno mucho más sencillo, fácil de entender, de implementar y de evaluar, sin sacrificar la equidad (Bonet et al., 2014). Otra de las conclusiones para generar mayor certidumbre a las finanzas territoriales es seguir teniendo como criterio la inflación para el crecimiento de estos recursos en cada vigencia fiscal y fortalecer las capacidades de los departamentos, como entidades encargadas de coordinar los municipios en sus territorios.

Igualmente, (Bejarano López & Franco Vargas, 2012) en un trabajo de investigación sobre las transferencias del SGP y el proceso de descentralización fiscal en Colombia, señalan que dichos recursos son esenciales para las finanzas territoriales y que, si bien no son el mecanismo para la autonomía fiscal de municipios y departamentos, son de gran importancia para financiar bienes y servicios prioritarios para la sociedad. Así mismo, se concluye que existe un deficiente esfuerzo fiscal de los entes territoriales para la creación de nuevos ingresos tributarios, lo cual genera un alto grado de dependencia del SGP.

Por otro lado, encontramos una investigación adelantada por Fedesarrollo (Villar et al., 2016), en el cual se hace una revisión de las diferentes recomendaciones de los organismos internacionales al SGP, coincidiendo en que el sistema no ha ayudado a generar incentivos a los entes territoriales para la recolección de sus propios impuestos. Consideran que es importante flexibilizar la destinación de estos recursos y cambiar la forma como se distribuyen, pues la misma es muy compleja y genera dificultades para la asignación y seguimiento de estos recursos. También se hace énfasis en que el sistema distribuye los recursos para la misma canasta de servicios sin tener en cuenta las características de las regiones.

A su vez, la Contraloría General de la Nación realizó recientemente un análisis del efecto redistributivo del SGP (Díaz Lemus, Moreno Gaviria, & Ruiz Ruiz, 2017), en el cual se hacen las siguientes conclusiones respecto a las reformas que debería surtir el sistema:

Siendo el SGP una de las principales herramientas para la financiación de servicios sociales a cargo del Estado y dar prioridad a la población pobre en concordancia con el artículo 356 del CP, toma importancia que su distribución sea más diferencial y progresiva; es decir, que los municipios más pobres reciban un SGP per cápita notoriamente superior al promedio y ciertamente mayor que el de los municipios más ricos y de aquellos que por su actividad económica pueden generar recursos propios.

De igual forma, un elemento muy importante a considerar es la dependencia del SGP de los municipios menores a 25.000 habitantes; cualquier afectación a este rubro, debe ser más progresiva y privilegiar este tipo de entidades territoriales. Al respecto es importante revisar los resultados arrojados en una investigación de los municipios de menos de 30.000 habitantes respecto a los ingresos, gastos y dependencia de las transferencias, en el cual se concluye que, con la entrada del modelo descentralización fiscal y abandono del modelo centralizado del gasto público en Colombia, el sistema de transferencias vigente para ese momento aumentó la dependencia de este tipo de entes territoriales a los recursos del nivel central (Zapata, J.L.; Chaparro, 2003).

El SGP, además de financiar servicios, debe cumplir con el énfasis constitucional de priorizar la población más pobre y ayudar a reducir o cerrar las brechas territoriales. Los criterios de distribución, son el instrumento que permite ser o no más progresivas las transferencias.

En este sentido, se hace necesario plantear una revisión de los criterios de distribución para todo el SGP, teniendo en cuenta que las condiciones de los sectores han cambiado frente a la situación que existía hace más de 15 años, al igual, que las políticas, prioridades y retos sectoriales (Díaz Lemus et al., 2017).

En ese orden, tenemos un trabajo de investigación que analiza la brecha fiscal territorial en Colombia (J. A. Bonet-Morón & Ayala-García, 2016), donde se concluyó que los municipios y departamentos del centro del país tienen una menor brecha que los localizados en la periferia del país. Para los investigadores no es correcta la metodología de distribución de los recursos por habitante en municipios y departamentos, debido a que al interior de cada uno de estos territorios hay condiciones como la dispersión de la población o el clima, los cuales pueden generar desigualdades adicionales, por lo cual sugieren eliminar las disparidades horizontales a través de un sistema de transferencias de igualación, que dirija los recursos a municipios de departamentos en función de la brecha fiscal existente en cada territorio, sin condicionamiento de la destinación, como el actual sistema. De no realizarse las reformas, persistirán las desigualdades entre las regiones (J. A. Bonet-Morón & Ayala-García, 2016).

Por otro lado, según (Cadena, 2002) los ingresos tributarios municipales mejoran con el aumento de las transferencias, rechazando la hipótesis según la cual, el aumento de las transferencias desestimula el esfuerzo tributario, textualmente concluye que “las transferencias a los municipios tienen retornos marginales crecientes sobre los ingresos tributarios municipales” (Cadena, 2002). Si bien el efecto de mejoría es pequeño, este cambia de acuerdo con el tipo de municipio, encontrando que los municipios de tamaño mediano se han esforzado poco.

En el trabajo realizado por (J. Bonet-Morón et al., 2018) sobre pereza fiscal territorial en Colombia, donde usando un modelo de dobles en diferencias y con efectos fijos, analizan desde

1984 hasta el 2015 los efectos del SGP y el Sistema General de Regalías en los ingresos de los Municipios, determinando que la evidencia y los resultados de dicho trabajo no permite concluir que las transferencias generen pereza fiscal. Tanto las transferencias como los recursos propios crecieron en el periodo analizado, en menor medida estos últimos. También encontraron que las capitales y los municipios con más de 100 mil habitantes, presentaron un mayor esfuerzo fiscal que el resto de Municipios.

5. Datos

El presente estudio pretende determinar la incidencia del flujo de los recursos del SGP recibidos por los municipios en Colombia durante los años 2008 a 2018 en la capacidad de recaudo de ingresos corrientes de libre destinación, mediante la utilización de un modelo con panel de datos con efectos fijos anuales municipal y temporal, recurriendo a la metodología de estimación de efectos fijos, desarrollada por (Wooldridge, 2013). Para ello en principio se toman los ingresos corrientes de libre destinación como variable dependiente, y el SGP como variable independiente. Igual ejercicio se realiza tomando como variables dependientes el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio. Asumiendo una relación lineal, las ecuaciones a estimar están consideradas como:

$$1) \quad Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 sgp_{it} + \alpha_i + \delta_t + \varepsilon_{it}.$$

Donde “Y” son los Ingresos corrientes de libre destinación per cápita, que varían por municipio “i” y por año o vigencia “t”. “sgp” son los recursos del SGP per cápita que varían por municipio “i” y por año o vigencia “t”, controlado por los efectos fijos de α_i de cada municipio y de δ_t de año o vigencia.

$$2) \quad IP_{it} = \beta_0 + \beta_1 sgp_{it} + \alpha_i + \delta_t + \varepsilon_{it}.$$

Donde “IP” son los Ingresos por impuesto predial per cápita, que varían por municipio “i” y por año o vigencia “t”. “sgp” son los recursos del SGP per cápita que varían por municipio “i” y por año o vigencia “t”, controlado por los efectos fijos de α_i de cada municipio y de δ_t de año o vigencia.

$$3) \quad ICA_{it} = \beta_0 + \beta_1 sgp_{it} + \alpha_i + \delta_t + \varepsilon_{it}.$$

Donde “ICA” son los Ingresos por impuesto de industria y comercia per cápita, que varían por municipio “i” y por año o vigencia “t”. “sgp” son los recursos del SGP per cápita que varían por municipio “i” y por año o vigencia “t”, controlado por los efectos fijos de α_i de cada municipio y de δ_t de año o vigencia.

5.1. Fuentes de los Datos

De (Contaduría General de la Nación, 2019) se obtuvieron los datos de las categorías de los municipios, por otra parte, las transferencias del SGP, ingresos corrientes de libre destinación, impuesto predial e impuesto de industria y comercio se obtuvieron de los informes publicados por el (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2019). Los datos relacionados con la población se obtuvieron del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (DANE, 2012). Todos los datos obedecen al periodo de tiempo que comprende del año 2008 al año 2018. Los datos relacionados con las transferencias del SGP, los ingresos corrientes de libre destinación, el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio fueron llevados a valor real, teniendo como año base el 2008, utilizando el índice de precios al consumidor (IPC). Todas las cifras se encuentran en millones de pesos. La muestra final fue de 1101 municipios, sobre un

total de 1103 municipios registrados en el DANE, donde están incluidos 8 distritos especiales, lo que genera una muestra de 99,8% de los municipios de Colombia.

Las variables que la componen denominan así: Cod Código municipal, mun Municipio o distrito especial, Año, in_sgp_per Ingresos SGP real per cápita, in_ild_per Ingresos Corrientes de Libre destinación per cápita, predial_real Ingresos impuesto predial real per cápita, Iyc_per Ingresos impuesto industria y comercio real per cápita. El panel de datos resultante tiene 1.211 observaciones. A continuación, se presenta una corta descripción de los datos. A continuación, se presenta una corta descripción de los datos.

5.2. Estadísticas descriptivas

En Colombia las entidades territoriales se encuentran categorizadas, entre ellas los municipios, los cuales se clasifican atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación. La Ley 617 de 6 de octubre de 2000, establece 7 categorías, las cuales estarán determinadas por la población y los ingresos corrientes de libre destinación anuales de los municipios, así (Congreso de la República de Colombia, 2000):

Tabla 1.

Criterios para la categorización de los municipios.

Población		Ingresos Corrientes de Libre Destinación Anuales (en salarios mínimos legales mensuales vigentes)		
Categoría	Desde	Hasta	Desde	Hasta
Especial	Igual o superior a 500.001		Superiores a 400.000	
Primera	100.001	500.000	100.000	400.000
Segunda	50.001	100.000	50.000	100.000
Tercera	30.001	50.000	30.000	50.000

Cuarta	20.001	30.000	25.000	30.000
Quinta	10.001	20.000	15.000	25.000
Sexta	Igual o inferior a 10.000		No superiores a 15.000	

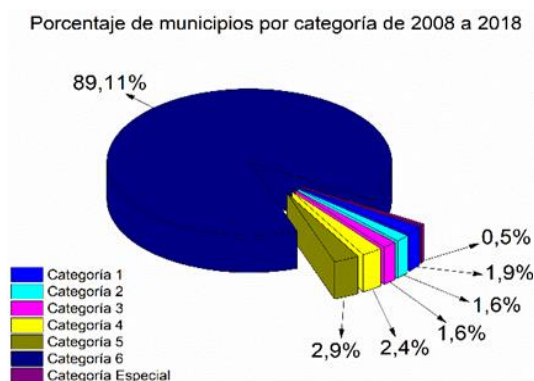
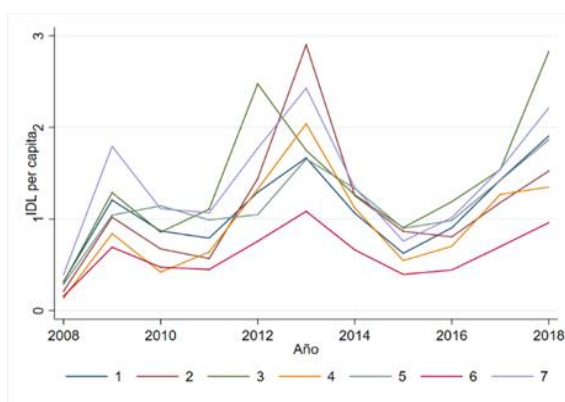
La categoría de un municipio se define cada año. De los 1101 municipios objeto de muestra, la media entre los años 2008 a 2018, indica que 89.16% pertenecieron a la sexta categoría, lo que permite percibir que la mayoría generan poco recaudo de ingresos corrientes de libre destinación. (Ver gráfica 6).

Por su parte, la correlación entre los ingresos del SGP y los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, muestran una relación positiva, que es mucho más evidente en las categorías 5, 6 y especial. (Ver gráfica 7).

Gráfica 6.

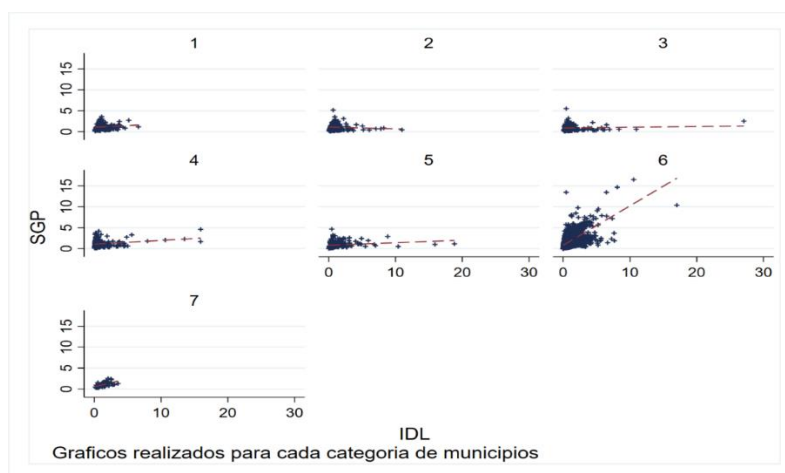
Izquierda: IDL per cápita por año y por categoría (7 hace referencia categoría especial).

Derecha: Recaudo ingresos corrientes de libre destinación por categoría, entre 2008 a 2018.



Gráfica 7.

Correlación entre variables SGP e ingresos corrientes de libre destinación, entre 2008 a 2018. (7 hace referencia a categoría especial).

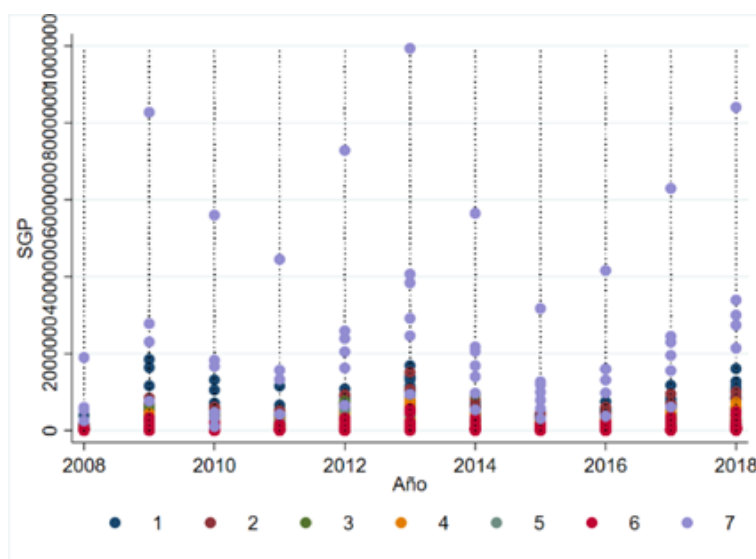


Los municipios que más recursos recibieron por transferencias del SGP entre los años 2008 a 2018, fueron los de categoría especial y los que menos fueron los de categoría sexta (Ver gráfica 8).

Dicho resultado podría explicarse por el número de su población, sin embargo, debe tenerse en cuenta que aunque un municipio deba ubicarse en una categoría por su número de habitantes, si los ingresos corrientes de libre destinación anuales son superiores a los señalados en el artículo 2 de la Ley 617 de octubre de 2000 para dicha categoría, este se clasificará en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales, siendo el criterio más relevante para su clasificación.

Gráfica 8.

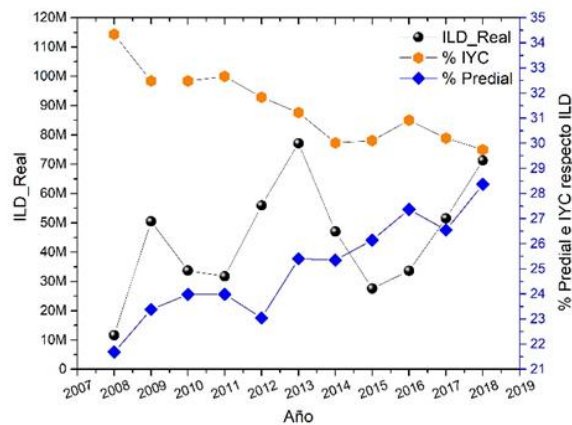
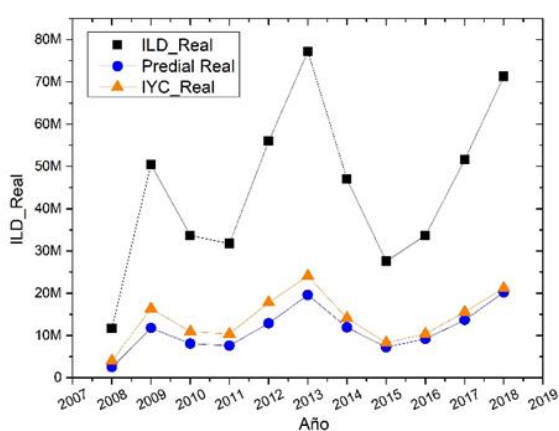
Correlación entre variables SGP e ingresos corrientes de libre destinación, entre 2008 a 2018 (7 hace referencia a categoría especial)



Finalmente, el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio, explican la mayor parte de la tributación local e inciden en el comportamiento de ingresos corrientes de libre destinación anuales de los municipios. (Ver gráfica 9).

Gráfica 9.

Comportamiento de Ingresos Corrientes de Libre destinación, impuesto predial e impuesto de industria y comercio, entre 2008 a 2018. (En m.m)



6. Resultados

Se utilizó un modelo de estimación de panel de datos a través de efectos fijos anuales y municipales. Ello toda vez que permitió tener estimaciones más eficientes, al controlar por las características fijas de los municipios invariantes en el tiempo, tales como distancia con las ciudades capitales o centros económicos, altura, cultura, población, entre otros y los eventos variantes en el tiempo, pero invariantes para todos los municipios, tales como elecciones, cambios de periodos de gobierno, cambios normativos. Otra razón, es evitar que se produzca un sesgo, pues con la utilización de los efectos fijo, permite corregir las variables omitidas, las cuales al ser no observables podrían estar correlacionadas con las variables observadas.

Mediante una regresión por cuartiles se verifica el comportamiento de los municipios similares en cuanto ingresos del SGP per cápita a través del tiempo (Ver tabla 2), es decir, se realiza un análisis de heterogeneidad según diferentes niveles base de transferencias. Con ello se evidencian los efectos de las transferencias sobre recaudo de Ingresos Corrientes de Libre destinación, el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio.

Tabla 2.

Análisis de heterogeneidad (regresiones por cuartiles)

Variables independientes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Cuartil 1	Cuartil 2	Cuartil 3	Cuartil 4	Muestra Total
Ingresos totales					
Sist. General de participaciones _t	-0.231***	-0.027**	0.113	0.218***	0.141***
	(0.0821)	(0.0129)	(0.0866)	(0.0738)	(0.0452)
Observaciones	2,760	2,750	2,749	2,750	11,010
R- cuadrado	0.855	0.848	0.663	0.829	0.799

Predial					
Sist. General de participaciones _t	-0.075***	-0.006	0.006	0.024	-0.004
	(0.0154)	(0.0058)	(0.0143)	(0.0252)	(0.0145)
Observaciones	2,760	2,750	2,749	2,750	11,010
R- cuadrado	0.834	0.837	0.777	0.469	0.676
Industria-Comercio					
Sist. General de participaciones _t	-0.133**	-0.008	0.057	0.004	-0.008
	(0.0539)	(0.0062)	(0.0603)	(0.0062)	(0.0110)
Observaciones	2,760	2,750	2,749	2,750	11,010
R- cuadrado	0.856	0.833	0.686	0.655	0.761

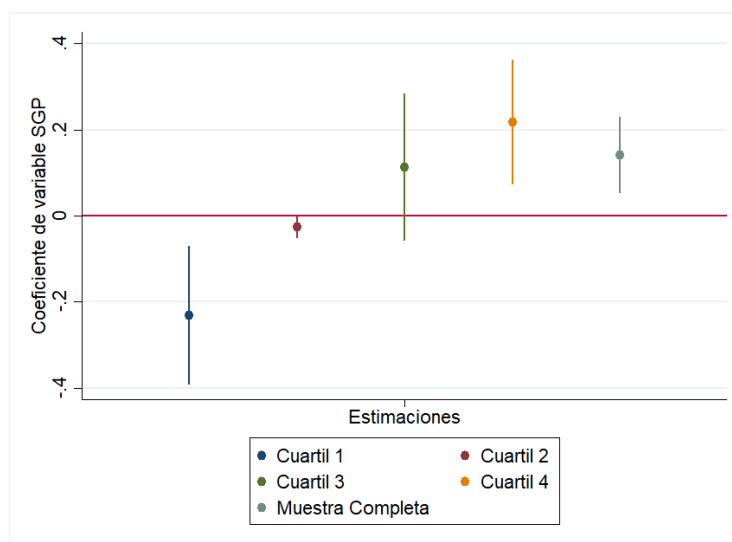
Nota: Errores robustos estándar entre paréntesis (*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$). En todas las estimaciones se incluyen efectos fijos de tiempo y de municipio. El análisis de datos se hizo per cápita. Los cuartiles están contruidos con base en la variable “in_sgp_per” del año 2008.

Los resultados sugieren que el efecto de las transferencias del SGP sobre el recaudo de los ingresos corrientes de libre destinación es heterogéneo, y depende del nivel de transferencias histórico de los municipios. Los municipios que históricamente reciben menos transferencias, disminuyen su recaudo con más transferencias (entran en dinámicas de pereza fiscal). Los municipios que históricamente reciben más transferencias, aumentan su recaudo con más transferencias (entran en dinámicas de fortalecimiento institucional). (Ver gráfica 10).

En relación al efecto que genera de las transferencias sobre recaudo de Ingresos Corrientes de Libre destinación en todos los municipios, independiente del nivel de transferencias, se encuentra que el mismo es positivo y estadísticamente significativo (entran en dinámicas de fortalecimiento institucional). Ello se puede explicar en tanto el promedio del cuartil 4 que es el que más transferencias y recaudo tiene, determina su comportamiento.

Gráfica 10.

Efectos del SGP sobre recaudo de Ingresos Corrientes de Libre destinación.

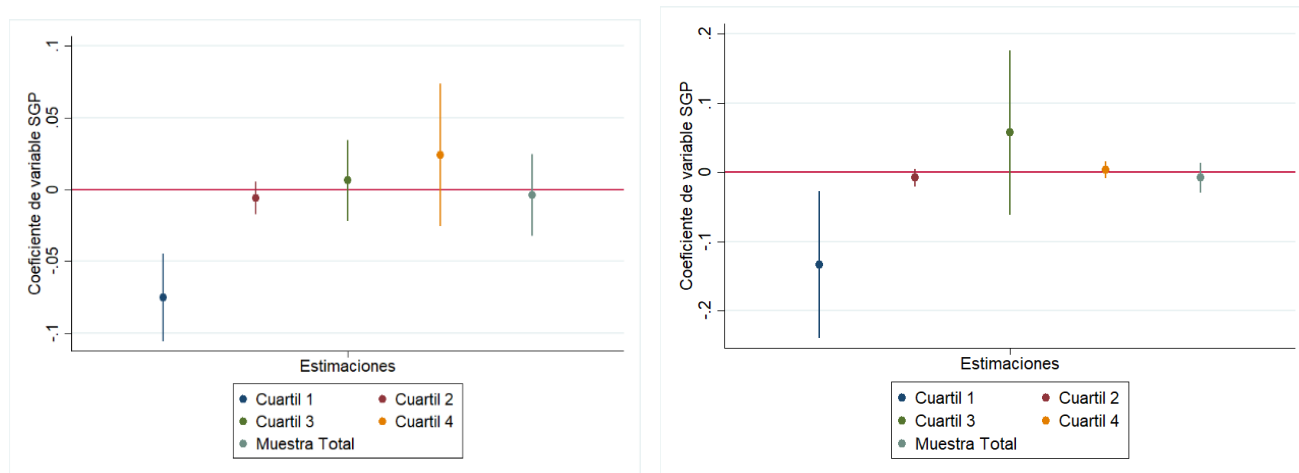


Respecto al impuesto predial el efecto es similar cuando se analiza por nivel de transferencias (Ver gráfica 11). Sin embargo, el efecto que genera de las transferencias sobre recaudo del impuesto predial en todos los municipios es negativo, pero no es estadísticamente significativo.

En relación al impuesto de industria y comercio, los resultados sugieren que los municipios que históricamente reciben menos transferencias, disminuyen su recaudo con más transferencias (entran en dinámicas de pereza fiscal), sin embargo, contrario a el efecto de las transferencias del SGP sobre el recaudo de los ingresos corrientes de libre destinación e impuesto predial, Los municipios que históricamente reciben más transferencias, también disminuyen su recaudo con más transferencias (entran en dinámicas de pereza fiscal), encontrándose que aumentan su recaudo (entran en dinámicas de fortalecimiento institucional) aquellos que se encuentran en un nivel intermedio de transferencias. (Ver gráfica 11).

Gráfica 11.

Izquierda: Efectos del SGP sobre recaudo de Impuesto predial. Derecha: Efectos del SGP sobre recaudo de Impuesto de Industria y Comercio.



Aquí es importante resaltar, que estos resultados se encuentran en línea con el trabajo realizado por (J. Bonet-Morón et al., 2018) sobre pereza fiscal territorial en Colombia. Allí los autores usando un modelo de dobles en diferencias y con efectos fijos, analizaron desde 1984 hasta el 2015 los efectos del SGP y el Sistema General de Regalías en los ingresos de los Municipios, determinando que la evidencia y los resultados de dicho trabajo no permite concluir que las transferencias generen pereza fiscal. Sin embargo, el análisis realizado en la presente investigación, que corresponde a periodos diferentes y analiza sólo los efectos del SGP en los ingresos de los municipios, permite afirmar, que no es aplicable un único planteamiento según el cual las transferencias del SGP generan pereza fiscal o capacidad institucional, si no que pueden presentarse ambos. El efecto es heterogéneo, y depende del nivel de transferencias histórico de los municipios.

Por, otra parte, se realiza un análisis para conocer los efectos heterogéneos del SGP según categoría municipal, dado que, son dichas categoría las que determinan el acceso a recursos y la flexibilidad en el gasto público que tienen las autoridades locales. (Ver tabla 3).

Tabla 3.

Análisis de heterogeneidad según categoría municipal

Variables independientes	Categoría						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Ingresos totales							
SGP _t	-0.364	-0.250	-0.279	0.317	-0.293	0.187***	-0.280
	(0.2403)	(0.2400)	(0.2242)	(0.7293)	(0.3516)	(0.0448)	(0.5739)
Observaciones	212	177	172	271	323	9,798	57
R- cuadrado	0.913	0.942	0.959	0.848	0.848	0.824	0.951
Predial							
SGP _t	-0.132**	-0.017	-0.038	-0.035	-0.020	0.008	-0.074
	(0.0614)	(0.0342)	(0.0329)	(0.0466)	(0.0381)	(0.0150)	(0.1513)
Observaciones	212	177	172	271	323	9,798	57
R- cuadrado	0.910	0.864	0.887	0.917	0.862	0.576	0.912
Industria-Comercio							
SGP _t	-0.176	-0.143	-0.196	0.510	0.043	0.004	-0.133
	(0.1879)	(0.1312)	(0.1671)	(0.5687)	(0.0821)	(0.0036)	(0.2297)
Observaciones	212	177	172	271	323	9,798	57
R- cuadrado	0.895	0.946	0.884	0.644	0.908	0.723	0.948

Nota: Errores robustos estándar entre paréntesis (*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1). En todas las estimaciones se incluyen efectos fijos de tiempo y de municipio. El análisis de datos se hizo per cápita.

Realizado dicho análisis, se evidencia que el mayor número de observaciones se encuentran en la categoría número 6 (9.798) y que las demás categorías cuentan con un número muy pequeño de éstas, por lo que disminuye la validez estadística de las estimaciones realizadas

para las categorías 1, 2, 3, 4, 5 y 7, por lo que dichos resultados no son concluyentes. En los municipios que se ubican en categoría 6, el efecto de las transferencias del SGP sobre el recaudo de los ingresos corrientes de libre destinación es positivo y estadísticamente significativo al 1% (entran en dinámicas de fortalecimiento institucional).

Como análisis secundario, se realiza un análisis de las transferencias del SGP para diferentes plazos para cada cuartil y toda la muestra, tanto para los ingresos corrientes de libre destinación, como para el impuesto predial e industria y comercio. (Ver tabla 4).

Para estas regresiones se cuenta con un número relativamente alto de observaciones (12.111), sin embargo, en el tiempo los datos disminuyen, lo que podría generar sesgos en la estimación de los errores estándar. Para controlar esta posible fuente de sesgo, se determinó la estimación de los errores estándar por clústeres de códigos de municipios y los efectos fijos municipales y anuales.

Tabla 4.

Análisis para diferentes plazos para cada cuartil y toda la muestra

Variables independientes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Cuartil 1	Cuartil 2	Cuartil 3	Cuartil 4	Muestra Total
Ingresos totales					
Sist. General de participaciones _{t-1}	0.062 (0.0476)	0.010 (0.0327)	-0.102 (0.1357)	-0.028 (0.0363)	-0.020 (0.0295)
Sist. General de participaciones _{t-2}	0.238*** (0.0804)	0.034 (0.0242)	-0.128 (0.1642)	-0.165** (0.0758)	-0.108** (0.0462)
Sist. General de participaciones _{t-3}	0.232*** (0.0731)	0.020 (0.0153)	-0.135 (0.1369)	-0.079 (0.0530)	-0.063* (0.0368)
	0.011	0.003	-0.157	0.022	-0.008

Sist. General de participaciones _{t-4}	(0.0448)	(0.0113)	(0.1482)	(0.0311)	(0.0269)
Observaciones	1,932	1,925	1,921	1,925	7,703
R- cuadrado	0.884	0.859	0.695	0.857	0.823
Predial					
Sist. General de participaciones _{t-1}	-0.005	0.006	0.014	-0.019	-0.006
	(0.0095)	(0.0060)	(0.0160)	(0.0184)	(0.0075)
Sist. General de participaciones _{t-2}	0.082***	0.006	0.003	-0.054	-0.009
	(0.0128)	(0.0042)	(0.0167)	(0.0551)	(0.0255)
Sist. General de participaciones _{t-3}	0.042***	0.002	0.003	-0.036	-0.007
	(0.0090)	(0.0038)	(0.0141)	(0.0360)	(0.0179)
Sist. General de participaciones _{t-4}	-0.018	-0.003	0.000	-0.022	-0.013
	(0.0117)	(0.0036)	(0.0116)	(0.0215)	(0.0089)
Observaciones	1,932	1,925	1,921	1,925	7,703
R- cuadrado	0.866	0.867	0.767	0.590	0.724
Industria-Comercio					
Sist. General de participaciones _{t-1}	0.011	-0.000	0.025*	-0.008	0.003
	(0.0124)	(0.0047)	(0.0138)	(0.0069)	(0.0039)
Sist. General de participaciones _{t-2}	0.133***	0.009	-0.039	-0.001	0.010
	(0.0446)	(0.0062)	(0.0671)	(0.0077)	(0.0117)
Sist. General de participaciones _{t-3}	0.071**	0.007	-0.055	-0.003	0.003
	(0.0276)	(0.0061)	(0.0702)	(0.0084)	(0.0114)
Sist. General de participaciones _{t-4}	-0.005	0.006	-0.063	0.005	-0.007
	(0.0144)	(0.0049)	(0.0566)	(0.0064)	(0.0099)
Observaciones	1,932	1,925	1,921	1,925	7,703
R- cuadrado	0.897	0.869	0.698	0.710	0.789

Cuando se hace de forma rezagada en cuatro periodos, el efecto de las transferencias del SGP sobre el recaudo total de ingresos corrientes de libre destinación en el total de la muestra denota un efecto negativo constante. Si bien, sólo los resultados para los periodos t-2 y t-3 son estadísticamente significativos al 10% y 5%, el resultado integral evidencia una clara tendencia que permite concluir que las transferencias del Sistema General de Participaciones generan dinámicas de pereza fiscal en los municipios en el largo plazo. Esta tendencia también puede evidenciarse en los municipios que históricamente reciben más transferencias.

En relación al impuesto predial la tendencia es la misma de los ingresos corrientes de libre destinación, tanto para el total de la muestra, como para cuando se analiza por nivel de transferencia. Sin embargo, ningún resultado es estadísticamente significativo. Respecto el impuesto de industria, el resultado no es concluyente. Esto se puede explicar desde la teoría debido a la dinámica económica que se presenta en algunos de estos municipios por el auge del sector minero-energético en el periodo 2002-2012, que aumento el recaudo del ICA para muchos municipios del país, este impuesto es muy dependiente de las coyunturas económicas (J. Bonet-Morón et al., 2018) y a las capacidades de los municipios de construir un ambiente de inversiones y de provisión de bienes públicos que haga viable la existencia de un mercado funcional.

7. Conclusiones y Recomendaciones de Política

7.1. Conclusiones

Al comenzar la elaboración del presente trabajo, encontramos que, desde diferentes investigaciones sobre descentralización fiscal y SGP, coexisten diferentes posiciones que apoyan, por un lado, el planteamiento según el cual las transferencias del Sistema General de Participaciones generan pereza fiscal y, por el otro, que fortalecen la capacidad institucional.

En el caso colombiano, algunos estudios han identificado que los ingresos tributarios municipales mejoran con el aumento de las transferencias, rechazando la hipótesis de que el aumento de las transferencias desestimula el esfuerzo tributario, o que no existen evidencias que permitan concluir que las transferencias generen una pereza fiscal.

En esta investigación se utilizó la metodología de panel de datos con efectos fijos municipal y temporal, durante el periodo 2008 a 2018. Se consideraron variables fiscales y políticas que pueden estar relacionadas directa o indirectamente con los ingresos corrientes de libre destinación. Se llevaron a cabo regresiones por cuartiles y, sin y con rezagos, a efecto de identificar la incidencia de los recursos del SGP recibidos por los municipios en Colombia durante los años 2008 a 2018 en la capacidad de recaudo de ingresos corrientes de libre destinación, el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio.

Los resultados sugieren que no es aplicable un único planteamiento según el cual las transferencias del SGP generan pereza fiscal o capacidad institucional. El efecto de las transferencias del SGP sobre el recaudo de los ingresos corrientes de libre destinación es heterogéneo, y depende del nivel de transferencias histórico de los municipios. Los municipios que históricamente reciben menos transferencias, disminuyen su recaudo con más transferencias (entran en dinámicas de pereza fiscal). Los municipios que históricamente reciben más transferencias, aumentan su recaudo con más transferencias (entran en dinámicas de fortalecimiento institucional). En los municipios que se ubican en categoría 6, el efecto de las transferencias del SGP sobre el recaudo de los ingresos corrientes de libre destinación es positivo y estadísticamente significativo (entran en dinámicas de fortalecimiento institucional). Este efecto se genera cuando se analiza el efecto de manera contemporánea o concurrente. Por el contrario, cuando se analiza el efecto en mayores plazos se evidencia que el mismo negativo, pudiéndose concluir que las transferencias generan dinámicas de pereza fiscal en el largo plazo.

En relación al impuesto predial se encontró que el comportamiento es muy similar al de los ingresos corrientes de libre destinación. Respecto el impuesto de industria, el resultado no es

concluyente, lo que se puede explicar por la dependencia del mismo a las coyunturas económicas y a las capacidades de los municipios de construir un ambiente de inversiones y de provisión de bienes públicos que haga viable la existencia de un mercado funcional.

7.2. Recomendaciones para la elaboración de Políticas.

De acuerdo con los resultados encontrados en el presente trabajo y en coherencia con los hallazgos arrojados en otros trabajos sobre la materia, se hace necesario reformar el Sistema General de Participaciones. La nueva política debe buscar el fortalecimiento institucional de los municipios y eliminar en alguna medida la dependencia de estos de los recursos de la nación, permitiendo que haya una relación más eficiente entre transferencias e ingresos corrientes de libre destinación, tratando de equilibrar las condiciones de utilización de transferencias y generación de recursos propios, que están desequilibradas antes de la implementación del Sistema.

Se debe buscar que los municipios puedan ser más autónomos en los ingresos y gastos que generan en cada vigencia fiscal, enfocándose en los municipios con menores ingresos, fortaleciendo la capacidad extractiva y la eficiencia del gasto, de forma que se pueda ampliar la base fiscal y lograr que una porción mayor de los ciudadanos financie los bienes públicos locales y por tanto participe de manera más consistente en realizar control electoral a la gestión de recursos que le están siendo capturados por parte del estado local vía impuestos. Sin el mejoramiento real de la capacidad institucional municipal, se van a seguir generando los círculos de dependencia de los ingresos nacionales por parte de los entes territoriales y de inequidad territorial que hoy se reflejan en el país.

Dichas reformas se podrían acompañar con una política provisional de manejo del recaudo por parte de otras entidades públicas, como los Departamentos o la Nación, que sean más eficientes en el cobro de los ingresos tributarios mientras se genera un fortalecimiento institucional de los municipios con baja calificación en la medición de desempeño municipal y desempeño fiscal. Esta debe asegurar el flujo de recursos necesarios para atender los bienes públicos territoriales, acompañado de un control del proceso de gasto y los resultados, que incluya

incentivos para aquellas entidades territoriales que mejoren el desempeño en educación, Calidad de vida y salud.

Es importante tener presente lo encontrado por (L. Galvis & Meisel, 2001) en un artículo sobre el crecimiento económico de las ciudades colombianas, en el cual se concluye que una de las variables con mayor efecto sobre el crecimiento del PIB per cápita de las ciudades, es la calidad de las instituciones, con miras a mejorar la competitividad regional. Por tal razón, el SGP debe ser reformado y buscar en un sentido real y práctico el fortalecimiento de los entes territoriales, entregando recursos a los municipios con menor nivel de ingresos, con libre destinación que puedan ser utilizados en estrategias encaminadas a dicho propósito, tales como actualización del censo catastral, actualización de estatutos tributarios, planes de ordenamiento territorial, adquisición de sistemas de información, fortalecimiento del capital humano de los funcionarios que trabajan en las secretarías de hacienda y planeación, actualización de bases catastrales, entre otras políticas.

En sintonía con lo anterior, se debe fortalecer la capacidad tributaria de los municipios, provincias o regiones, permitiendo una mayor libertad a la hora de configurar localmente los elementos de los impuestos, atendiendo las particularidades y dinámicas de cada territorio. Frente a este tema, (Pinilla, Jiménez, & Montero, 2015) en un trabajo sobre descentralización fiscal en América latina recomienda promover la autonomía financiera local con ingresos propios adecuados, mayores competencias tributarias y recaudo más eficiente. Para aquellos municipios que tengan económicas similares, se podrían implementar un Estatuto Tributario único que elimine asimetrías y fomente la actividad económica regional.

Es imperativo generar reformas orientadas a modificar la forma como hoy se distribuye el SGP, buscando que la mayor proporción de estos recursos se vaya para los municipios y regiones con más atraso y pobreza del país, combinados con supervisión e incentivos para mejorar la gestión de los bienes públicos locales. Los criterios de distribución hoy siguen privilegiando las regiones con mayores ingresos y las ciudades donde se concentra la mayor cantidad de población.

De acuerdo a (Barón R & Meisel Roca, 2003) “en la medida en que las transferencias no se destinen a las regiones más pobres, estas no contribuirán a reducir esas disparidades”(Barón R & Meisel Roca, 2003, p. 52). Igualmente concluyen que “para combatir las disparidades económicas en Colombia, creemos necesario ajustar el mecanismo de transferencias surgido de la descentralización, incorporando un componente de equidad explícito, transparente y sencillo” (Barón R & Meisel Roca, 2003, p. 53).

También, es importante que la entrega de los recursos del SGP esté supeditado en gran medida al esfuerzo de mejoramiento integral y modernización del municipio, no solo criterios de eficiencia en el gasto e inversión de los recursos del sistema, sino tener presente el esfuerzo integral en todos los indicadores que son medidos a nivel nacional a los entes territoriales.

Finalmente, con el fin de buscar una estabilidad macroeconómica en las finanzas nacionales y regionales, se debe fortalecer los ingresos municipales y la capacidad de estos para ejecutar de forma eficiente el gasto en bienes públicos y eliminar la restricción presupuestaria que tienen de acuerdo con las competencias legales y constitucionales. Ello conservando un equilibrio entre las competencias tributarias de los diferentes niveles de gobierno que aminore el esfuerzo fiscal de los ciudadanos en aras de no entorpecer el crecimiento económico regional.

Si bien, el sistema con las diferentes reformas que ha tenido, incluyó criterios de distribución que atienden a la eficiencia en la prestación de los servicios que se financian con el mismo y criterios de equidad territorial, como niveles de pobreza y niveles de cobertura, los mismos se tornan complejos de aplicar y entender para los gobiernos locales y no han logrado el efecto esperado, porque tal como no lo muestran los resultados del análisis del presente trabajo, el SGP en el largo plazo genera pereza fiscal en los municipios y no está generando capacidad institucional en los mismos para generar mayores ingresos.

Listado de Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Colombia de 1991.* , (1991).
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development . *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185–205. <https://doi.org/10.1257/089533002320951037>
- Barón R, J. D., & Meisel Roca, A. (2003). *La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990.* Banco de la Republica de Colombia.
- Bejarano López, Á. M., & Franco Vargas, M. H. (2012). Las transferencias del Sistema General de Participaciones y el proceso de descentralización fiscal en Colombia. *Ambiente Jurídico*, 140–165.
- Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (1999). *Fiscal Decentralization in Developing Countries.*
- Bonet-Morón, J. A., & Ayala-García, J. (2016). La brecha fiscal territorial en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana ; No. 235.* Retrieved from <http://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/6936>
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Ricciulli-Marín, D. (2018). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? *Revista de Economía Del Rosario; Vol. 21, Núm. 2 (2018): Julio-Diciembre DO - 10.12804/Revistas.Urosario.Edu.Co/Economia/a.7196 .*
- Bonet, J., Perez, G., & Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, 205, 1689–1699. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Bonet, J., Perez, J., & Montero-Mestre, J. L. (2018). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios.* <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.17579.95526>
- Cadena, X. (2002). ¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. *UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE, DOCUMENTOS CEDE.* <https://doi.org/10.13043/dys.50.2>
- Congreso de la República de Colombia. (1983). *Ley 14 de 6 de julio de 1983* (p. 25). p. 25. Diario Oficial.

- Congreso de la República de Colombia. (1990). *Ley 44 de diciembre 18 de 1990* (p. 12). p. 12. Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 617 de octubre 6 de 2000* (p. 61). p. 61. Bogotá D.C.: Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (2001). *Ley 715 de 2001*.
- Congreso de la República de Colombia. (2007). *Ley 1176 de 2007*.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1438 de 2011*.
- Consejo de Estado.Sala de lo Contencioso Administrativo.Sección Cuarta. (2015). *Sentencia N° 13001-23-33-000-2012-00026-01 (20318)* (p. 19). p. 19. Consejo de Estado.
- Consejo de Estado.Sala de lo Contencioso Administrativo.Sección Cuarta. (2016). *Sentencia N° 25000-23-27-000-2011-00323-01 (19866) del 22 de septiembre de 2016* (p. 21). p. 21. Consejo de Estado.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2002). *Documento Conpes 3165. Resultados de la Gestión Fiscal de Departamentos y municipios año 2000*. (p. 48). p. 48. Conpes.
- Contaduría General de la Nación. (2019). *Categorización de Departamentos, Distritos y Municipios*.
- DANE. (2012). *Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 Nacional, Departamental y municipal por sexo y grupos quinquenales de edad*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Circular 0014-4 de 29 de mayo de 2020* (p. 4). p. 4. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Operaciones efectivas de caja años 2000-2018*.
- Díaz Lemus, E. J., Moreno Gaviria, O., & Ruiz Ruiz, C. S. (2017). *Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones. Resultados y perspectivas en los sectores de Salud y Educación*. *Controloría General de La República*, 178. Retrieved from <http://www.shd.gov.co/shd/sistema-general-de-participaciones>

- DNP. (2017). *Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)*. Retrieved from [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones y finanzas pblicas/Documentos GFT/3.Orientaciones SGP.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones+y+finanzas+pblicas/Documentos+GFT/3.Orientaciones+SGP.pdf)
- Franco Vargas, M. H., & Cristancho Escobar, F. A. (2012). El federalismo fiscal y el proceso de descentralización en Colombia. *Estudios de Derecho*, 1(1), 587–614.
- Galvis, L. A. (2014). Eficiencia en el uso de los recursos del SGP: los casos de la salud y la educación. In *Documentos de trabajo sobre economía regional* (Vol. 207). <https://doi.org/10.1016/j.bbapap.2013.06.007>
- Galvis, L., & Meisel, A. (2001). *El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998*.
- Iregui B., Ana María; Melo B, Ligia; Ramos F., J. (2004). El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. *Borradores de Economía. Banco de La República.*, 274, 1–82.
- Iregui B., Ana María; Melo B, Ligia; Ramos F., J. (2005). El impuesto predial en Colombia: factores explicativos del recaudo. *2Revista de Economía Del Rosario*, 8(1), 25–58.
- Montealegre Quiñones, A. (2009). *El Impuesto de Industria y Comercio. Conflictos y propuesta de reforma*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario.
- Pinilla, D., Jiménez, J. de D., & Montero, R. (2015). La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso. *Revista de Economía Institucional*, 17(33 SE-Artículos). <https://doi.org/10.18601/01245996.v17n33.06>
- Portillo Riascos, L. H. (2011). Balance preliminar de la aplicación de la Ley 1176 de 2007. *Tendencias. Revista de La Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño.*, XII(1), 7–43.
- Presidencia de la República de Colombia. (1994). *Decreto Reglamentario 1865 de 1994*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2014). *Decreto Reglamentario 1953 de 2014*.

- Presidencia de la República de Colombia. (2015a). *Decreto Reglamentario 1075 de 2015*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015b). *Decreto Reglamentario 1082 de 2015*.
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2009). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5), 619–644. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbp049>
- Trujillo Salazar, L. P. (2008). Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. *Gestión y Política Pública*, XVII(2), 451–486.
- Villar, L., Salazar, N., Simpson, M., Delgado, M., Steiner, R., Zapata, J. G., ... Vega, C. (2016). *Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y el mejoramiento continuo de la calidad de la educación Responsables del Informe*. 243. Retrieved from <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2919>
- Wooldridge, J. M. (2013). *Introducción a la econometría. Quinta edición*.
- Zapata, J.L.; Chaparro, J. C. (2003). *Análisis de la estructura de ingresos, gastos y la dependencia fiscal de los municipios de menos de 30.000 habitantes. Consultoría para la Misión del ingreso Público*. Retrieved from <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1491>
- Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Colombia de 1991*. , (1991).
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development . *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185–205. <https://doi.org/10.1257/089533002320951037>
- Barón R, J. D., & Meisel Roca, A. (2003). *La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990*. Banco de la Republica de Colombia.
- Bejarano López, Á. M., & Franco Vargas, M. H. (2012). Las transferencias del Sistema General de Participaciones y el proceso de descentralización fiscal en Colombia. *Ambiente Jurídico*, 140–165.

- Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (1999). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*.
- Bonet-Morón, J. A., & Ayala-García, J. (2016). La brecha fiscal territorial en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana ; No. 235*. Retrieved from <http://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/6936>
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Ricciulli-Marín, D. (2018). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? *Revista de Economía Del Rosario; Vol. 21, Núm. 2 (2018): Julio-Diciembre DO - 10.12804/Revistas.Urosario.Edu.Co/Economia/a.7196* .
- Bonet, J., Perez, G., & Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, 205, 1689–1699*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Bonet, J., Perez, J., & Montero-Mestre, J. L. (2018). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.17579.95526>
- Cadena, X. (2002). ¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. *UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE, DOCUMENTOS CEDE*. <https://doi.org/10.13043/dys.50.2>
- Congreso de la República de Colombia. (1983). *Ley 14 de 6 de julio de 1983* (p. 25). p. 25. Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (1990). *Ley 44 de diciembre 18 de 1990* (p. 12). p. 12. Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 617 de octubre 6 de 2000* (p. 61). p. 61. Bogotá D.C.: Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (2001). *Ley 715 de 2001*.
- Congreso de la República de Colombia. (2007). *Ley 1176 de 2007*.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1438 de 2011*.
- Consejo de Estado.Sala de lo Contencioso Administrativo.Sección Cuarta. (2015). *Sentencia N° 13001-23-33-000-2012-00026-01 (20318)* (p. 19). p. 19. Consejo de Estado.

- Consejo de Estado.Sala de lo Contencioso Administrativo.Sección Cuarta. (2016). *Sentencia N° 25000-23-27-000-2011-00323-01 (19866) del 22 de septiembre de 2016* (p. 21). p. 21. Consejo de Estado.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2002). *Documento Conpes 3165. Resultados de la Gestión Fiscal de Departamentos y municipios año 2000*. (p. 48). p. 48. Conpes.
- Contaduría General de la Nación. (2019). *Categorización de Departamentos, Distritos y Municipios*.
- DANE. (2012). *Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 Nacional, Departamental y municipal por sexo y grupos quinquenales de edad*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Circular 0014-4 de 29 de mayo de 2020* (p. 4). p. 4. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Operaciones efectivas de caja años 2000-2018*.
- Díaz Lemus, E. J., Moreno Gaviria, O., & Ruiz Ruiz, C. S. (2017). Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones. Resultados y perspectivas en los sectores de Salud y Educación. *Controloría General de La República*, 178. Retrieved from <http://www.shd.gov.co/shd/sistema-general-de-participaciones>
- DNP. (2017). *Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)*. Retrieved from [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones y finanzas pblicas/Documentos GFT/3.Orientaciones SGP.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones_y_finanzas_publicas/Documentos_GFT/3.Orientaciones_SGP.pdf)
- Franco Vargas, M. H., & Cristancho Escobar, F. A. (2012). El federalismo fiscal y el proceso de descentralización en Colombia. *Estudios de Derecho*, 1(1), 587–614.
- Galvis, L. A. (2014). Eficiencia en el uso de los recursos del SGP: los casos de la salud y la educación. In *Documentos de trabajo sobre economía regional* (Vol. 207). <https://doi.org/10.1016/j.bbapap.2013.06.007>

- Galvis, L., & Meisel, A. (2001). *El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998*.
- Iregui B., Ana María; Melo B, Ligia; Ramos F., J. (2004). El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. *Borradores de Economía. Banco de La República.*, 274, 1–82.
- Iregui B., Ana María; Melo B, Ligia; Ramos F., J. (2005). El impuesto predial en Colombia: factores explicativos del recaudo. *2Revista de Economía Del Rosario*, 8(1), 25–58.
- Montealegre Quiñones, A. (2009). *El Impuesto de Industria y Comercio. Conflictos y propuesta de reforma*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario.
- Pinilla, D., Jiménez, J. de D., & Montero, R. (2015). La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso. *Revista de Economía Institucional*, 17(33 SE-Artículos). <https://doi.org/10.18601/01245996.v17n33.06>
- Portillo Riascos, L. H. (2011). Balance preliminar de la aplicación de la Ley 1176 de 2007. *Tendencias. Revista de La Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño.*, XII(1), 7–43.
- Presidencia de la República de Colombia. (1994). *Decreto Reglamentario 1865 de 1994*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2014). *Decreto Reglamentario 1953 de 2014*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015a). *Decreto Reglamentario 1075 de 2015*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015b). *Decreto Reglamentario 1082 de 2015*.
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2009). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5), 619–644. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbp049>
- Trujillo Salazar, L. P. (2008). Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. *Gestión y Política Pública*, XVII(2), 451–486.
- Villar, L., Salazar, N., Simpson, M., Delgado, M., Steiner, R., Zapata, J. G., ... Vega, C. (2016).

Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y el mejoramiento continuo de la calidad de la educación Responsables del Informe. 243. Retrieved from <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2919>

Wooldridge, J. M. (2013). *Introducción a la econometría. Quinta edición.*

Zapata, J.L.; Chaparro, J. C. (2003). *Análisis de la estructura de ingresos, gastos y la dependencia fiscal de los municipios de menos de 30.000 habitantes. Consultoría para la Misión del ingreso Público.* Retrieved from <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1491>

Anexo.

Base de datos.dta municipios por cuartil para análisis de Tabla 2.