



Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales horizontales en Colombia

◆ Jaime Bonet-Morón ◆ Jhorland Ayala-García* ◆

Este artículo estima las disparidades fiscales horizontales en municipios y departamentos de Colombia con datos de las ejecuciones presupuestales para el período 1985-2014. Además, evalúa el efecto igualatorio de las transferencias condicionadas del Sistema General de Participaciones (SGP) y las no condicionadas del Sistema General de Regalías (SGR), con base en algunos indicadores, como el coeficiente de variación y de Gini. Como resultado, se encontró que las transferencias reducen las disparidades fiscales horizontales tanto en municipios como en departamentos, con un mayor efecto en los primeros. Por tipo de transferencia, los resultados son diferentes, dado que el SGP reduce las disparidades, mientras que el SGR aumenta la desigualdad fiscal.

De acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2015), el coeficiente de Gini para Colombia, el cual mide la desigualdad en la distribución del ingreso, fue de 0,536, superior al promedio latinoamericano de 0,497 para 2013. Esta situación es peor si se compara con el promedio de grupo de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo índice de desigualdad en el ingreso fue de 0,30 para 2012 (OCDE, 2015). Esto puede estar explicado por una alta desigualdad en el acceso a activos como la educación, la infraestructura pública o la presencia institucional entre las regiones de Colombia (Perry *et al.*, 2006). Como consecuencia, la elevada desigualdad del país puede impedir la reducción de la pobreza por su impacto negativo sobre la elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento y sobre la elasticidad de la pobreza con respecto a la desigualdad (López y Servén, 2006).

Una de las estrategias que pueden ayudar a reducir las desigualdades internas se basa en transferencias del Gobierno nacional central (GNC) a los municipios y

* Los autores son, en su orden, gerente de la Sucursal de Cartagena del Banco de la República y economista del Centro de Estudios Económicos Regionales. Los autores agradecen especialmente a Gerson Javier Pérez e Iván Higuera por sus valiosos comentarios a esta versión del documento.

departamentos, generando un efecto Robin Hood, que permita a regiones más avanzadas compartir recursos con las menos prósperas para que puedan alcanzar estándares comparables de calidad de vida (Shah, 2007). Sin embargo, aún persisten desigualdades en el acceso y la calidad recibida entre los diferentes territorios en bienes y servicios básicos, como la salud (Ayala, 2015) y la educación (Barrera-Osorio *et al.*, 2012). Ante esto, es necesario seguir trabajando para poder llegar a una mayor equidad en el acceso y en la calidad de los servicios provistos por el Estado.

El artículo 1.º de la Constitución Política de 1991 establece que: “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales [...]”. Es por esto que se han impulsado políticas que profundizan la descentralización del gasto en la nación, como la creación del sistema actual de transferencias, conformado por las transferencias del SGP, que en su mayor parte son condicionadas, y las transferencias del SGR, que se caracterizan por ser no condicionadas, entre otras. Con estas se busca proveer a los entes territoriales de los recursos necesarios para ejercer las competencias otorgadas en el proceso de descentralización.

Además de financiar la prestación de servicios, un sistema de transferencias puede tener como propósito buscar una mayor equidad en ingresos y gastos entre los distintos territorios. En Colombia la descentralización ha sido mayor por el lado de los ingresos que por el de gastos. Cerca del 70% de los ingresos fiscales son recaudados por el Gobierno central, mientras que los ingresos recaudados por los gobiernos subnacionales están altamente concentrados en pocos municipios. En efecto, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena recaudan casi dos tercios del total de los ingresos municipales. En la medida en que la actividad económica está concentrada en pocos territorios, la capacidad local de generación de ingresos es más fuerte en aquellos con mayores bases tributarias. Debido a que existen fuertes desequilibrios verticales y

horizontales, se esperaría que aquellos se reduzcan mediante los sistemas de transferencias vigentes.

Este artículo tiene dos objetivos: 1) cuantificar las disparidades fiscales horizontales territoriales desde el punto de vista del ingreso y del gasto público por habitante, y 2) evaluar el efecto igualatorio del ingreso y el gasto subnacional por parte de las transferencias del GNC a los municipios y departamentos. Para eso, se enfoca en el SGP y el SGR, las cuales constituyen las más importantes transferencias del GNC a los gobiernos subnacionales en el país. En 2015 el SGP representó el 3,8% del producto interno bruto (PIB) y el SGR alcanzó a ser el 1,5% del PIB.

El artículo está conformado por cuatro secciones. La primera presenta las principales definiciones de disparidades fiscales horizontales y transferencias de igualación. La segunda describe el sistema actual de transferencias en Colombia. La tercera muestra los resultados de las estimaciones de las disparidades fiscales y los efectos de las transferencias de igualación. La última sección presenta las conclusiones y recomendaciones de política que podrían mejorar el funcionamiento del sistema actual de transferencias.

1. Disparidades fiscales horizontales e igualación fiscal

1.1. Disparidades fiscales horizontales

La equidad horizontal es un principio según el cual individuos que se consideran como iguales deberían ser tratados de manera equitativa (Musgrave, 1990; Galbiati y Vertova, 2008; Plotnick, 1981; Slensnick, 1989; Kapor, 1989). En términos fiscales, la equidad horizontal se traduce en ausencia de discriminación en el cobro de impuestos a individuos con el mismo nivel de ingreso (Usher, 2007). De ahí que las disparidades horizontales se presentan cuando individuos que son iguales ante la ley no son tratados de manera equitativa.

La definición de equidad horizontal tiene implícita dos definiciones importantes: 1) ¿qué se entiende por individuos que son “iguales”?, y 2) ¿cuáles son las características relevantes para definir a los individuos como “iguales”? (Galbiati y Vertova, 2008). Por esto, una definición más amplia del concepto de equidad horizontal podría ser el principio según el cual individuos que son iguales en las características *normativamente* relevantes son tratados de manera equitativa (Atkinson y Stiglitz, 1980). Esto implica que hay un fuerte argumento normativo en la definición de las disparidades horizontales.

Por otro lado, las disparidades fiscales entre las autoridades locales se definen como aquellas que se presentan cuando dos provincias deben fijar diferentes tasas impositivas a sus ciudadanos con el mismo ingreso con el fin de ofrecerles unos bienes públicos comparables (Le Grand, 1975), lo cual sería discriminatorio. En este sentido, las disparidades fiscales horizontales se presentan cuando existen diferencias en los beneficios fiscales netos ofrecidos por los gobiernos provinciales, generados por las desigualdades en las bases tributarias en cada jurisdicción (Norrie *et al.*, 1982). Más específicamente, la disparidad fiscal horizontal surge cuando existe heterogeneidad en la capacidad de generar ingresos propios o en la necesidad fiscal de cada provincia (Porto y Rosales, 2008).

La existencia de disparidades fiscales horizontales tiene implicaciones en materia de equidad y eficiencia económica (Auld y Eden, 1987; Dahlby y Wilson, 1994; Boadway *et al.*, 1983; Norrie *et al.*, 1982). En primer lugar, aquellas municipalidades con ingresos fiscales por habitante más altos podrán ofrecer una mayor cantidad o calidad de bienes públicos, al igual que aquellas con costos más bajos de provisión de bienes públicos (Boadway *et al.*, 1983). Esto implica que para que todas las provincias otorguen bienes públicos similares, algunas tendrían que imponer tasas impositivas más altas a sus contribuyentes. Como consecuencia, se generan incentivos a un fenómeno conocido como migración fiscalmente

inducida (Dahlby y Wilson, 1994). De esta forma, los individuos tendrán incentivos para desplazarse a las zonas con una mejor provisión de bienes y servicios públicos o a donde la carga impositiva asociada con un nivel dado de beneficios fiscales sea más baja.

Otra consecuencia negativa de las disparidades horizontales en materia de equidad y eficiencia tiene que ver con lo que se conoce como el impuesto potencial a las exportaciones (Auld y Eden, 1987). Si no residentes poseen activos fijos, como tierra o empresas, y exportan productos a otras provincias o contratan factores de producción fuera de su municipalidad, sus impuestos serán recaudados en la provincia exportadora y no en el lugar donde residen. Esto aumenta los beneficios fiscales netos de la municipalidad exportadora y los reducirá en aquella que importa los bienes y servicios.

Es aquí donde el análisis de las disparidades fiscales horizontales gana importancia, debido a sus implicaciones en materia de eficiencia económica y equidad. Ante esto, se han diseñado e implementado diferentes estrategias que apuntan a reducir o eliminar dichas disparidades. Entre estas se encuentran las transferencias de igualación, las cuales se definirán y explicarán a continuación.

1.2. La teoría y la práctica sobre las transferencias de igualación fiscal

Las transferencias de igualación son las transferencias no condicionadas que buscan reducir las disparidades fiscales horizontales, igualando los beneficios fiscales netos que reciben todas las municipalidades de un país (Shah, 2007). En términos generales, cumplen con las siguientes cuatro características (Martínez-Vásquez y Boex, 2001): 1) son transferencias no condicionadas o de propósito general; 2) están generalmente determinadas por una regla de financiación; 3) la distribución de los recursos entre las provincias o municipalidades se hace con base en una fórmula que considera las necesidades de gasto o la capacidad de recaudar ingresos fiscales, y 4) su propósito

es el de igualar las condiciones fiscales entre los gobiernos subnacionales.

En la literatura se pueden identificar cuatro principios que rigen un sistema de transferencias de igualación equitativo y eficiente (Spahn, 2007). En primer lugar, las transferencias de igualación deberían tener un límite en el tamaño de los fondos a redistribuir para imponer restricciones presupuestarias en las regiones más pobres, de tal manera que se mantenga la estabilidad macroeconómica. En segundo lugar, las transferencias de igualación deberían incentivar el recaudo de recursos propios dentro de los gobiernos subnacionales y desincentivar la dependencia de las transferencias. Tercero, la igualación debería hacerse con base en estándares medibles en los cuales se puedan seleccionar las regiones beneficiarias. Por último, los estándares y las medidas de necesidad fiscal relativa no deberían ser modificables por las municipalidades beneficiarias, debido a que habría incentivos a maximizar las transferencias recibidas sin el debido cumplimiento de los requisitos.

Los sistemas de transferencias de igualación también pueden ser agrupados en tres filosofías diferentes, de acuerdo con su aplicación (Spahn, 2007). La primera es donde no hay diferencias significativas entre los costos de prestación de los servicios públicos, por lo que la capacidad de generar ingresos fiscales o capacidad fiscal es lo que se busca igualar. La segunda es donde el enfoque principal son las necesidades de gasto y lo que se busca igualar son los estándares de los bienes y servicios públicos recibidos. Finalmente, hay países en los que intervienen tanto la capacidad fiscal como las necesidades de gasto en la asignación de las transferencias de igualación.

Canadá, por ejemplo, tiene un esquema de transferencias que se preocupa por igualar las diferencias en los niveles de recaudo tributario de sus provincias (Boadway y Hayashi, 2004; Shah, 1996). Contrario a lo que se presenta en Rusia, donde un sistema de ingresos fiscales compartidos intenta equiparar algunos estándares de acuerdo con la necesidad

de gasto, aunque es posible que con este se generen algunas disparidades adicionales (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2008). Por su parte, Australia se caracteriza por tener lo que algunos autores consideran el mejor modelo de transferencias de igualación, al considerar tanto las necesidades de gasto como la capacidad fiscal en su fórmula de asignación (Spahn, 2007).

2. Descripción del sistema actual de transferencias en Colombia

En los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991 se estableció que el 46% de los ingresos corrientes de la nación (ICN) debían ser transferidos a los municipios y departamentos para cumplir las obligaciones y responsabilidades asignadas por la Constitución Política, aunque en la actualidad solo se distribuye el 26% de estos recursos a causa de las leyes reglamentarias vigentes.

Las transferencias del Gobierno nacional a los entes subnacionales en Colombia provienen de dos fuentes principales: las provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN) y aquellas derivadas del SGR. Las transferencias del PGN se componen del SGP (creado por la Ley 715 de 2001 y modificado por la Ley 1176 de 2007), las pensiones y otras transferencias, mientras que el SGR es un presupuesto independiente con recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables.

No todas las transferencias del PGN llegan a las entidades subnacionales propiamente. Las pensiones, por ejemplo, son transferencias que llegan directamente a los individuos y no hacen parte de los ingresos de las entidades territoriales. Además, las otras transferencias incluyen recursos a instituciones y organismos específicos con presencia en las entidades territoriales, pero con autonomía para manejar dichos recursos, como las cajas de compensación familiar, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entre otros. De esta manera, los únicos recursos que

se pueden considerar como transferencias que aumenten los ingresos de las entidades territoriales como tal son los provenientes del SGP y del SGR.

De acuerdo con la Ley 1176 de 2007, después de descontar los montos de asignaciones especiales, los recursos del SGP deben ser destinados a educación (58,5%), salud (24,5%), propósito general (11,6%) y agua potable y saneamiento básico (5,4%) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006). Esto hace que las transferencias del SGP sean condicionadas y que las entidades territoriales no tengan libertad de decidir qué hacer con dichos recursos. Además, su fin ha sido en especial el de mejorar la cobertura en los servicios básicos de salud, educación y agua potable en todas las entidades territoriales, y no solo en aquellas con los menores ingresos. Estos recursos se distribuyen con base en una fórmula que considera la población atendida y la población por atender, así como la eficiencia administrativa y criterios de equidad territorial (Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007). En ningún caso se considera la capacidad fiscal territorial, pero se podría pensar que el SGR, al tener en cuenta indicadores de pobreza, indirectamente sí contempla las necesidades de gasto en los municipios y departamentos.

Por su parte, el SGR no es un sistema de transferencias condicionadas, aunque exige que los recursos sean gastados en proyectos previamente evaluados y aprobados por los organismos colegiados de administración y decisión (OCAD) (Bonet y Urrego, 2014). Fue creado en 2011 con el Acto Legislativo 05 y reglamentado por el Decreto 1073 de 2012. La reforma buscaba una distribución más equitativa de los recursos entre los entes territoriales, debido a que el 70% de las regalías estaba concentrado en siete departamentos donde habitaba, aproximadamente, el 14% de la población del país. Incluso, los departamentos de Casanare y Meta recibían el 34% de los recursos de regalías y en ellos solo habita el 2,7% de la población colombiana.

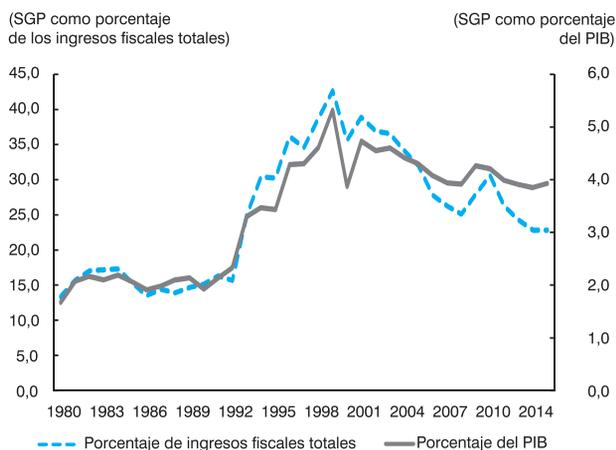
Con este nuevo cambio todos los municipios o departamentos del país pudieron

beneficiarse de las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables en el país. Esta nueva distribución está enmarcada en cuatro objetivos generales: 1) equidad social y regional, 2) ahorro para el futuro, 3) competitividad regional, y 4) buen gobierno (Bonet y Urrego, 2014). Dentro de estos rubros, un porcentaje no menor al 50% se distribuye en dos fondos: regalías directas (20%) y fondos regionales (80%). Las regalías directas se quedan en los entes territoriales en donde se explotan los recursos naturales no renovables y aquellos que intervienen en su transporte. Los fondos regionales se distribuyen de acuerdo con una fórmula que considera la pobreza y el tamaño de la población. Aunque ninguno considera la capacidad fiscal ni la necesidad de gasto, en su fórmula hay indicadores de pobreza y los entes territoriales rezagados reciben más recursos. Su objetivo no es igualar la capacidad fiscal sino favorecer regiones rezagadas, aunque cumple con el requisito de no ser transferencias condicionadas. Es aquí donde se requiere evitar los incentivos a depender de las transferencias.

Asumiendo una tasa proyectada del 3% (variación anual del PIB al segundo trimestre de 2015), se estima que las transferencias provenientes del PGN representan el 11,4% del PIB proyectado para 2015: SGP (3,8%), pensiones (4,2%) y otras transferencias (3,4%). Y los recursos del SGR corresponden al 1,15% del PIB del mismo año. Pero este peso relativo no ha sido constante durante las últimas décadas. El Gráfico 1 muestra la evolución de las transferencias del GNC a los entes territoriales entre 1980 y 2014. Como se observa, antes de la Constitución de 1991 las transferencias representaban alrededor del 2% del PIB, pero aumentaron hasta llegar al 5% en 1999. En este mismo año se presentó una crisis económica que obligó a reformar el sistema de transferencias con la Ley 715 del 2001, que buscaba sanear las finanzas públicas con base en la disciplina fiscal.

A partir del año 2001 las transferencias han perdido participación, hasta ubicarse en el 3,9% del PIB de 2014. Como porcentaje de

Gráfico 1
Evolución de las transferencias del GNC,
1980-2014



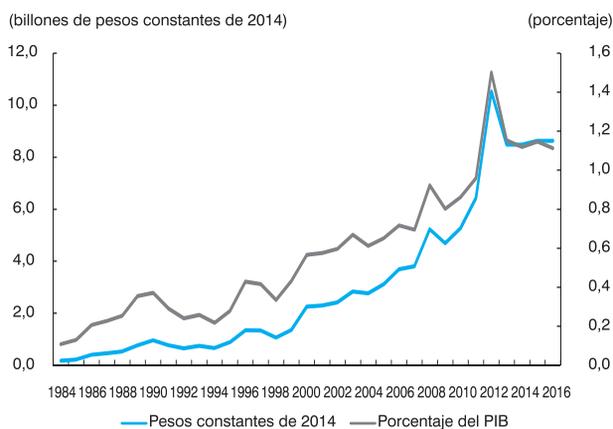
Fuente: DNP; cálculos de los autores.

los ingresos fiscales totales, la disminución de la participación de las transferencias fue mucho más notoria. En el año 1999 el Gobierno central distribuía el 42,6% de sus ingresos totales entre las entidades territoriales en forma de transferencias, mientras que para 2014 este monto relativo se redujo casi a la mitad, al representar el 22,8%.

Por otro lado, el Gráfico 2 muestra el comportamiento de las regalías entre 1984 y 2016 (valor presupuestado). Como se observa, las regalías tuvieron un crecimiento leve entre 1984 y 1998, pero a partir de 1999 pasaron de representar el 0,33% del PIB al 1,5% en 2012. Como resultado de la caída de los precios del petróleo desde 2014, los ingresos derivados del petróleo han caído y afectado el monto del SGR, tanto que para 2016 se presupuestó un monto del 1,1% del PIB, inferior en términos relativos al que se tuvo en 2012.

El 2012 fue el primer año de funcionamiento del SGR; en este ha sido donde más recursos se han obtenido de la explotación de recursos naturales no renovables como porcentaje del PIB. Además, con esta nueva distribución de recursos los departamentos pasaron de recibir el 55% de las regalías en 2011 a tener el 75% en 2012 y los municipios perdieron,

Gráfico 2
Evolución de las regalías (valor presupuestado),
1984-2016



Fuente: DNP; cálculos de los autores.

al pasar del 45% al 25%, respectivamente (Bonnet y Urrego, 2014).

3. Estimación de las disparidades fiscales horizontales y efectos de las transferencias condicionadas (SGP) y no condicionadas (SGR)

Para proceder a estimar las disparidades fiscales horizontales en Colombia es importante tener en cuenta cuáles municipios y departamentos tienen presupuestos fiscales independientes: los distritos especiales y los municipios más grandes reciben transferencias y administran y ejecutan sus propios recursos, mientras que para los más pequeños la responsabilidad recae sobre el departamento. De esta manera, se utilizan las cuentas fiscales provenientes de las operaciones efectivas de caja del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para evaluar el efecto que tienen las transferencias condicionadas y no condicionadas sobre las desigualdades fiscales horizontales existentes en Colombia.

Para poder estimar las disparidades fiscales horizontales es necesario, primero, calcular las necesidades de gasto y la capacidad de

generar ingresos propios. Una forma de medir las necesidades de gasto que puede ser utilizada de acuerdo con la información disponible en Colombia es el gasto por habitante del último año disponible. La capacidad fiscal puede ser estimada como el ingreso fiscal propio por habitante, considerando la información histórica e ignorando el hecho de que el recaudo fiscal es susceptible a sesgos por la posible ineficiencia en el recaudo y bajo esfuerzo fiscal. Sin embargo, el recaudo observado es el ingreso real que tienen los municipios y departamentos del país, por lo que las desigualdades existentes surgen precisamente por las diferencias en el valor real y no en valores de eficiencia.

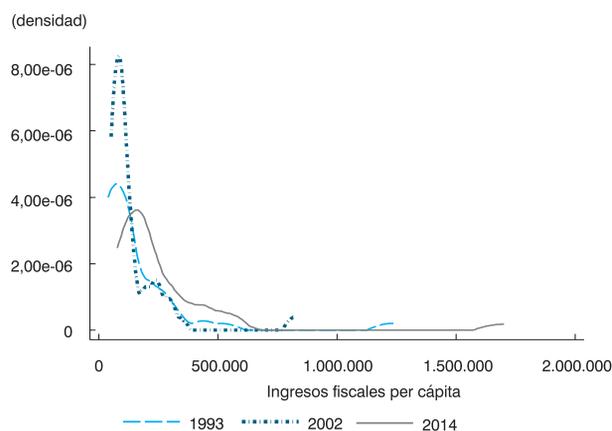
En este documento, se aproxima, entonces, la estimación de las disparidades horizontales evaluando las diferencias en la capacidad que tienen municipios y departamentos para generar ingresos propios, con el indicador de ingresos fiscales propios por habitante. Asimismo, se evalúa el efecto que tienen las transferencias condicionadas y las transferencias de igualación sobre dichas disparidades horizontales en materia de equidad, con base en los cambios en indicadores como el coeficiente de variación y el coeficiente de Gini.

3.1. Departamentos

Los ingresos fiscales departamentales están conformados por los ingresos corrientes (tributarios, no tributarios y transferencias corrientes), y por los ingresos de capital (transferencias del Gobierno nacional, regalías, cofinanciación y otros). Entre estos, los ingresos corrientes representan solo el 27% de los ingresos totales, en promedio para los departamentos, mientras que los ingresos provenientes de las transferencias del SGP y del SGR representaron el 65% para 2014.

La distribución de los ingresos propios no ha cambiado significativamente entre 1993 y 2014. Como se observa en el Gráfico 3, las distribuciones de ingresos propios per cápita no muestran un aumento significativo a

Gráfico 3
Distribución anual del ingreso propio por habitante de los departamentos, 1993-2014 (pesos constantes de 2014)

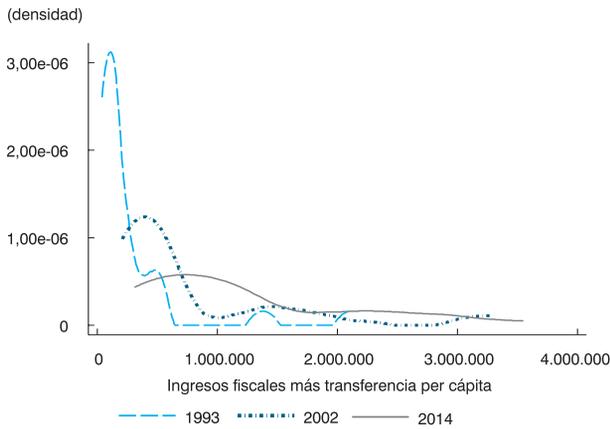


Fuente: DNP; cálculos de los autores.

lo largo del período. En promedio, el ingreso fiscal por habitante para los departamentos en Colombia pasó de COP 164.500 en 1993 a COP 267.100 en 2014 (a precios constantes de 2014), registrando un crecimiento lineal promedio anual de 3%. Incluso, el ingreso per cápita promedio de los departamentos se redujo entre 1985 y 2002, al pasar de COP 163.700 a COP 140.750, respectivamente. Lo anterior deja en evidencia el cada vez menor campo de acción que tenían los departamentos de Colombia para poder cumplir con las necesidades de bienes y servicios públicos de sus habitantes entre 1993 y 2012.

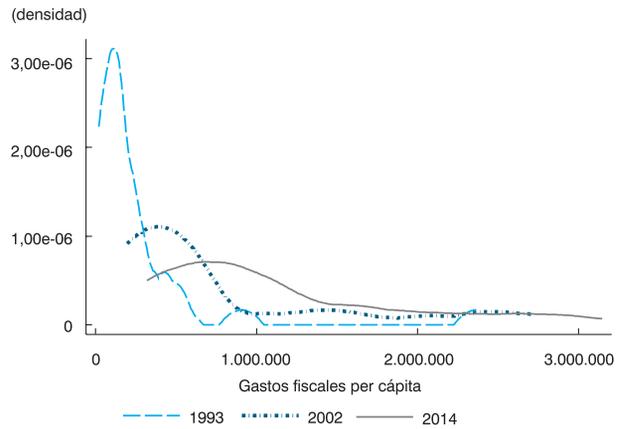
Una vez se consideran las transferencias en los ingresos propios departamentales, se evidencia una distribución más uniforme en 2014 que en 1993 y con valores más altos. El promedio de ingresos fiscales per cápita pasa de COP 272.270 en 1993 a COP 1.231.500 en 2014 (a precios constantes de 2014), lo que representa un crecimiento lineal promedio anual de 16,78%. El Gráfico 4 muestra cómo cambió la distribución del ingreso per cápita una vez se consideran las transferencias del SGP y del SGR.

Gráfico 4
Distribución de los ingresos fiscales más transferencias por habitante en los departamentos, 1993-2014 (pesos constantes de 2014).



Fuente: DNP; cálculos de los autores.

Gráfico 5
Distribución del gasto público por habitante en los departamentos, 1993-2014 (precios constantes de 2014).



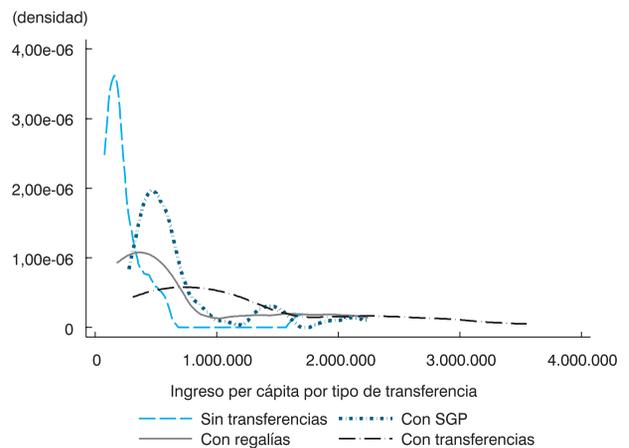
Fuente: DNP; cálculos de los autores.

Con lo anterior se evidencia el efecto positivo que tienen las transferencias sobre la distribución de los ingresos fiscales departamentales per cápita. A diferencia de lo que sucede con los ingresos propios, se evidencia un aumento importante en los promedios de gasto público por habitante, lo que no hubiera sido posible sin la existencia de dichas transferencias (Gráfico 5). Pero, ¿cuál fue el efecto del SGP y del SGR sobre los ingresos fiscales por habitante? El Gráfico 6 muestra que, tanto las regalías del SGR como las del SGP tienen un efecto importante, al aumentar los ingresos de los departamentos del país.

Los datos indican que la contribución al crecimiento de los recursos disponibles para los departamentos es similar por parte del SGP y por el lado del SGR. El SGP tuvo una contribución del 51% al crecimiento de los ingresos departamentales, mientras que el SGR aportó un 49%. Sin embargo, vale la pena tener en cuenta que las transferencias del SGP son condicionadas a unos sectores específicos, en tanto que las del SGR son no condicionadas.

En cuanto a los indicadores de desigualdad, se puede ver que el coeficiente de variación de los ingresos propios ha tenido

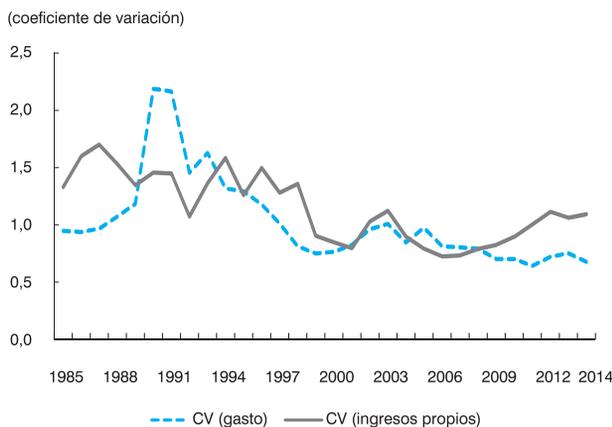
Gráfico 6
Ingresos fiscales totales por habitante según tipo de transferencia en los departamentos, 2014



Fuente: DNP; cálculos de los autores.

un comportamiento descendente, pero menos pronunciado que el que se registra para el gasto público departamental por habitante (Gráfico 7). De hecho, se puede apreciar que a partir de 2006 la dispersión en los ingresos propios ha venido en aumento, mientras que

Gráfico 7
Coeficiente de variación de los ingresos y gastos totales por habitante en los departamentos, 1985-2014



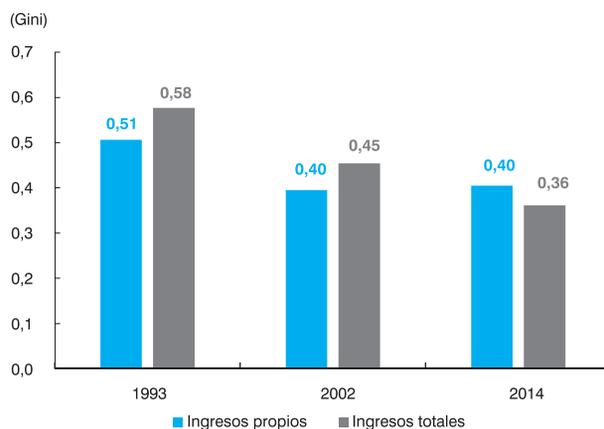
Fuente: DNP; cálculos de los autores.

en el gasto sigue reduciéndose. Esto implicaría que cada vez puede ser más complejo llegar a una igualación fiscal debido a la creciente variabilidad en los ingresos fiscales propios por habitante.

El efecto de las transferencias se puede ver claramente con el coeficiente Gini aplicado a los ingresos fiscales. El Gráfico 8 muestra que el Gini para los ingresos propios por habitante se redujo entre 1993 y 2014, al pasar de 0,51 a 0,40, respectivamente. Asimismo, cuando se consideran los ingresos totales (ingresos propios más transferencias) se evidencia que el Gini se reduce, al pasar de 0,58 a 0,36, respectivamente. Sin embargo, para 1993 y 2002, los ingresos totales registraron un Gini más alto que los recursos propios, reflejando un efecto negativo de las transferencias sobre la desigualdad en los ingresos departamentales. Pero para 2014 la situación fue diferente. Los recursos provenientes de las transferencias hicieron que el Gini en los ingresos per cápita totales fuera inferior al de los ingresos propios (0,36 contra 0,40, respectivamente).

De acuerdo con el tipo de transferencia, se evidencia que los recursos del SGP reducen las disparidades en los ingresos fiscales

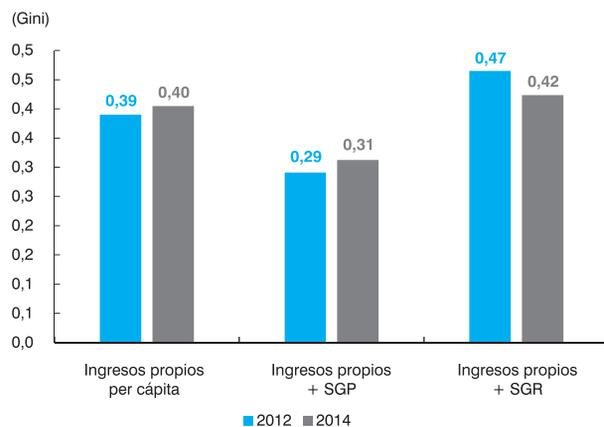
Gráfico 8
Coeficiente Gini de los ingresos propios y totales por habitante en los departamentos, 1993-2014



Fuente: DNP; cálculos de los autores.

departamentales por habitante, pero las regalías aumentan dichas desigualdades. El Gráfico 9 muestra que los ingresos propios por habitante pasaron de un Gini de 0,39 a 0,40 entre 2012 y 2014, pero al considerar las transferencias del SGP, estos valores pasan a ser 0,29 y 0,31, respectivamente. Sin embargo,

Gráfico 9
Coeficiente Gini por tipo de transferencia, 2012-2014

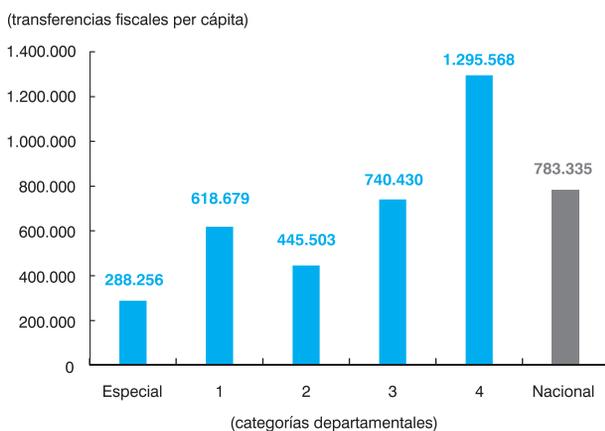


Fuente: DNP; cálculos de los autores.

cuando se incluye únicamente el SGR, el coeficiente Gini pasó de 0,39 a 0,47 en 2012 y de 0,4 a 0,42 en 2014. Se escogieron los años 2012 y 2014 por ser el primer y el último año con información disponible sobre el nuevo SGR que se creó con el Acto Legislativo 05 de 2011. El hecho de que el indicador de los ingresos más regalías se reduzca entre 2012 y 2014 podría evidenciar un efecto positivo del nuevo SGR.

Vale la pena preguntarse si una mayor desigualdad en el ingreso per cápita producto de las transferencias no es algo deseable, pues, como se observa en el Gráfico 10, las transferencias son mayores en aquellos departamentos ubicados en las categorías con atraso relativo. Entre mayor es la categoría, más pequeño y de menos recursos es el departamento, por lo que puede no ser algo negativo la existencia de desigualdad en la distribución de las transferencias, al menos para 2014. Por ejemplo, los departamentos de categoría especial son los de mayor población y los que cuentan con mayores ingresos corrientes de libre destinación, pero las transferencias per cápita que reciben son solo el 36% del promedio nacional, mientras que los de cuarta categoría reciben un valor equivalente al 165% del promedio colombiano.

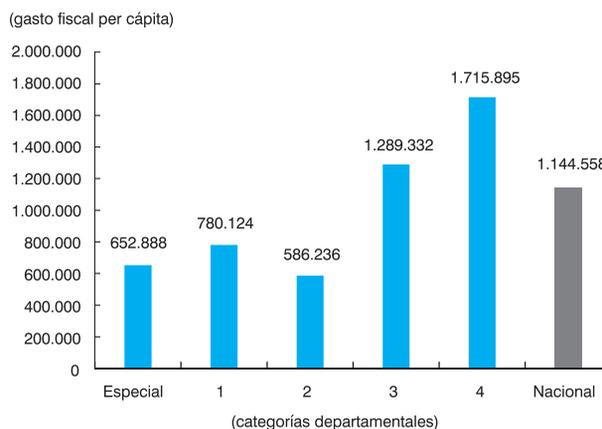
Gráfico 10
Transferencias per cápita según categoría departamental, 2014



Fuente: DNP; cálculos de los autores.

Incluso, si se compara el gasto per cápita promedio por categoría departamental, se observa que son los departamentos más pequeños y de menos ingresos los que tienen un gasto por habitante más alto, lo que permitiría afirmar que es posible que exista un efecto compensación en la desigualdad del gasto público por habitante (Gráfico 11). De nuevo, los de categoría especial tienen un gasto por habitante que equivale al 57% del promedio nacional.

Gráfico 11
Gasto público por habitante según categoría departamental, 2014



Fuente: DNP; cálculos de los autores.

3.2. Municipios

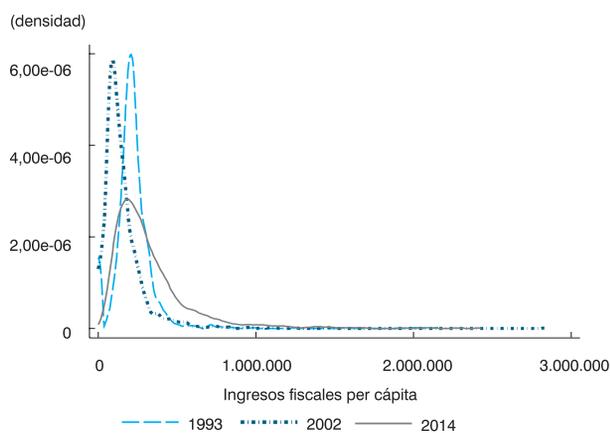
Los ingresos fiscales de los municipios en Colombia provienen de ingresos corrientes (tributarios, no tributarios y transferencias corrientes) y de los ingresos de capital (SGR, SGP, cofinanciación y otros ingresos de capital). Los ingresos corrientes tuvieron una participación promedio de 36% sobre los ingresos totales en 2014, mientras que los recursos provenientes de las transferencias, como el SGP y el SGR, representaron el 50%. Los municipios cuentan con los impuestos de industria y comercio y el predial, que juntos conformaron el 20,7% de sus ingresos totales y el 71% de sus

ingresos tributarios para el mismo año. Como se puede notar, los ingresos de capital tienen una mayor importancia en los ingresos departamentales que en los municipales.

Sin embargo, los ingresos fiscales municipales han tenido un comportamiento igualmente limitado. Como se observa en el Gráfico 12, la distribución de los ingresos propios por habitante no ha mostrado un aumento importante entre 1993 y 2014. En promedio, los ingresos propios municipales pasaron de COP 220.400 a COP 341.200 (a precios constantes de 2014), respectivamente, reflejando un incremento lineal promedio anual de 2,6%, inferior al registrado en los departamentos, que fue de 3% para el mismo período. Al igual que lo sucedido en los departamentos, los municipios experimentaron una reducción de los ingresos fiscales por habitante entre 1993 y 2002, cuando se pasó de COP 220.400 a COP 153.740, respectivamente. Esto se puede traducir en una mayor y creciente dependencia de las transferencias a este nivel territorial.

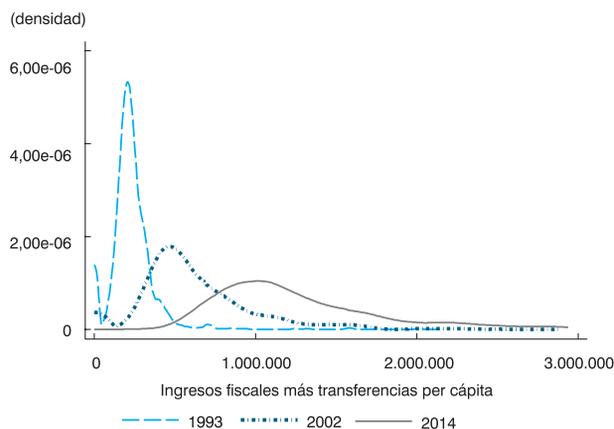
Al considerar los ingresos del SGP y del SGR, se evidencia un incremento importante en los ingresos fiscales totales, como se observa en el Gráfico 13. En promedio, aquellos pasaron

Gráfico 12
Distribución anual del ingreso propio por habitante de los gobiernos locales, 1993-2014 (precios constantes de 2014)



Fuente: DNP; cálculos de los autores.

Gráfico 13
Distribución de los ingresos fiscales más transferencias por habitante en los municipios, 1993-2014 (precios constantes de 2014)



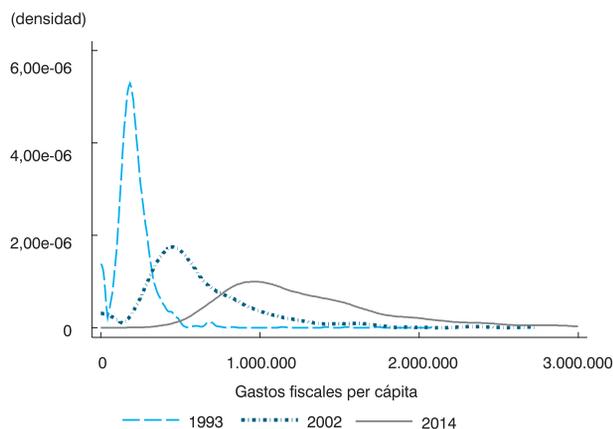
Fuente: DNP; cálculos de los autores.

de COP 232.472 a COP 1.429.075 entre 1993 y 2014 (a precios constantes de 2014), mostrando un aumento lineal del 24,5% anual promedio. Este incremento es más notorio que el que se presentó en los departamentos, si se considera que estos últimos tienen una mayor dependencia de las transferencias para financiar sus gastos fiscales.

Lo anterior permitió que se registrara el aumento y la mejora en la distribución del gasto público por habitante (Gráfico 14). A precios constantes de 2014, el gasto público por habitante creció de COP 208.800 a COP 1.455.500 entre 1993 y 2014, lo que refleja un crecimiento lineal anual promedio de 28,4%, cuatro puntos porcentuales (pp) por encima del aumento anual promedio del ingreso fiscal total. Vale la pena resaltar que el gasto por habitante no se redujo a pesar de la caída de los ingresos propios, pues las transferencias desempeñaron un papel importante para evitarlo.

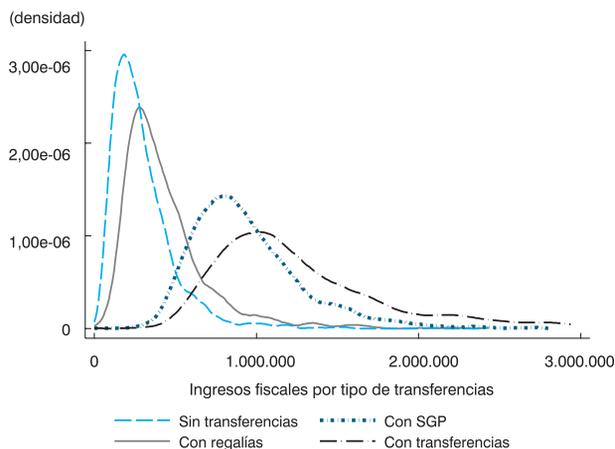
Más aún, cuando se compara la distribución de ingresos fiscales por tipo de transferencia, se nota que el aumento de los ingresos fiscales municipales por habitante se debe a las transferencias del SGP en su mayor parte

Gráfico 14
Distribución del gasto público por habitante
en los municipios, 1993-2014
(precios constantes de 2014)



Fuente: DNP; cálculos de los autores.

Gráfico 15
Ingresos fiscales totales por habitante
según tipo de transferencia en los municipios, 2014

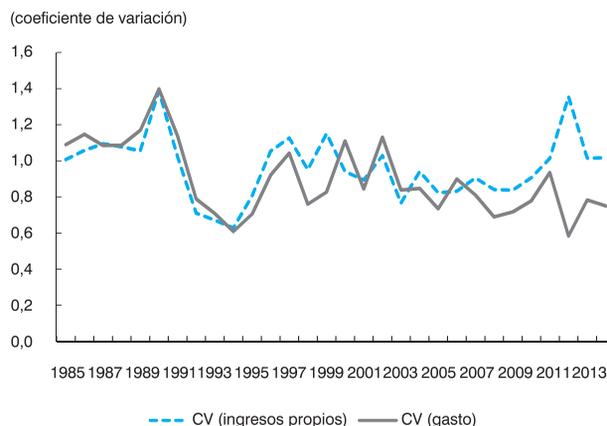


Fuente: DNP; cálculos de los autores.

(Gráfico 15). Esto difiere de manera significativa de lo que se registró en los departamentos, donde las regalías y el SGP tuvieron una contribución similar sobre el crecimiento de los ingresos fiscales totales. En los municipios, el SGP contribuyó en un 65% en el aumento de los ingresos fiscales, mientras que las regalías representaron el 35%. Estas últimas fueron una fuente de recursos más importante para los departamentos que para los municipios del país en 2014.

Como resultado de las transferencias a los municipios, se observa una reducción del coeficiente de variación del gasto por habitante entre 1985 y 2014, pues este pasó de 1,08 a 0,75, respectivamente (Gráfico 16). Sin embargo, vale la pena resaltar que la dispersión en los ingresos propios por habitante es tan alta en 2014 como lo era en 1985. Este mismo efecto de las transferencias se observa en el coeficiente de Gini (Gráfico 17). En el año 2002 las transferencias redujeron la desigualdad en el ingreso por habitante de 0,41 a 0,34 y en 2014 aún más: de 0,39 a 0,29. Sin embargo, este coeficiente de desigualdad muestra que aun con las transferencias condicionadas y no condicionadas, la desigualdad en el

Gráfico 16
Coeficiente de variación de los ingresos y gastos totales
por habitante en los municipios,
1985-2014

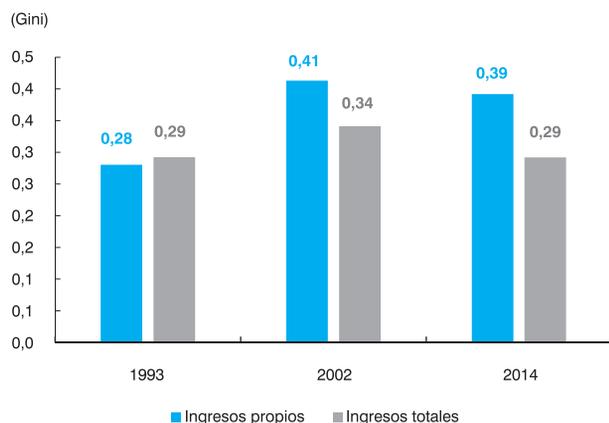


Fuente: DNP; cálculos de los autores.

ingreso por habitante no se redujo entre 1993 y 2014, pues el valor del coeficiente se mantuvo en 0,29.

Esto deja en evidencia que las transferencias no han afectado de la misma manera a los municipios y departamentos de Colombia, pues, como se observó en el Gráfico 8, las

Gráfico 17
Coeficiente Gini de los ingresos propios y totales por habitante en los municipios



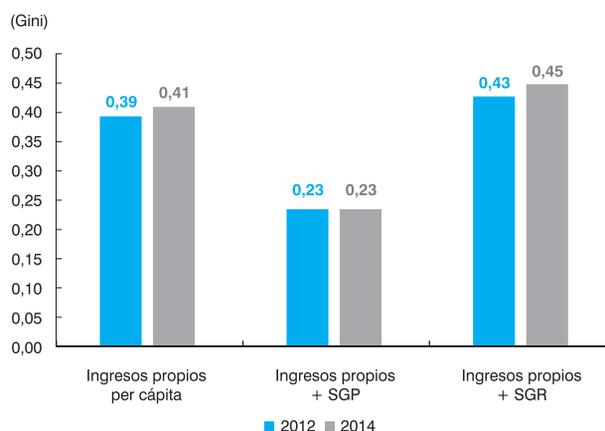
Fuente: DNP; cálculos de los autores.

disparidades en los ingresos propios departamentales por habitante se redujeron entre 1993 y 2014 de 0,51 a 0,40 y el de los ingresos totales pasó de 0,58 a 0,36, respectivamente. En los municipios, el Gini para ingresos propios por habitante aumentó de 0,28 a 0,39 para el mismo período y el de los ingresos totales no se redujo después de veinte años, aunque el efecto de igualación es mayor en municipios que en departamentos.

Por tipo de transferencia, se observa que el SGP ha contribuido a reducir las disparidades en los ingresos por habitante, mientras que las regalías del SGR han aumentado dichas desigualdades (Gráfico 18). Por un lado, el SGP redujo el coeficiente de Gini de 0,39 a 0,23 en 2012 y de 0,41 a 0,23 en 2014, en tanto que el SGR aumentó la desigualdad en 2012 (su primer año de aplicación) y 2014. En el primer año el Gini pasó de 0,39 a 0,43 y en 2014, de 0,41 a 0,45.

A pesar de lo anterior, vale la pena preguntarse si este crecimiento en la desigualdad puede ser considerado como un resultado no deseable pues, al igual como sucede con los departamentos, en los municipios de Colombia las mayores transferencias por habitante llegan a los municipios más pequeños y con

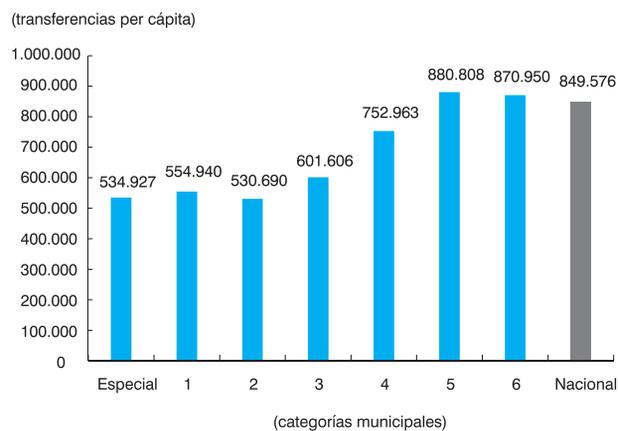
Gráfico 18
Coeficiente Gini por tipo de transferencia en los municipios



Fuente: DNP; cálculos de los autores.

menores ingresos (Gráfico 19). Los municipios de categoría especial son los más grandes, con mayores ingresos propios de libre destinación y reciben el 63% de las transferencias por habitante para el promedio nacional, lo que refleja un componente de progresividad en las transferencias por habitante a los municipios.

Gráfico 19
Transferencias per cápita según categoría municipal, 2014



Fuente: DNP; cálculos de los autores.

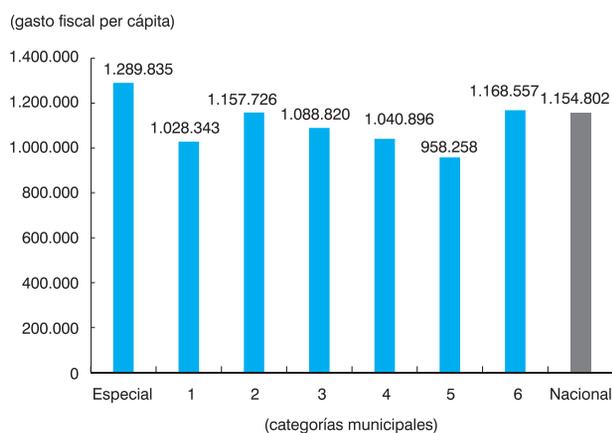
Estos resultados dejan a Colombia dentro del grupo de países latinoamericanos con mayores desigualdades fiscales horizontales. En promedio, las transferencias reducen el Gini para América Latina de 0,27 a 0,16 (Muñoz *et al.*, 2015), lo que refleja una reducción de la disparidad en la distribución de los ingresos fiscales o de la capacidad fiscal que ubica al promedio latinoamericano en un mejor escenario que el que se observa en los municipios y departamentos de Colombia.

Como resultado, las diferencias en gasto fiscal por habitante no son marcadas, como se observa en el Gráfico 20. El gasto por habitante promedio para la categoría de municipios más pequeños y de menores ingresos equivale al 90% del que se registra en los municipios más grandes o de categoría especial, según la información disponible para 2014. Incluso, la categoría con menor gasto por habitante tiene un gasto equivalente al 82% del promedio nacional.

4. Conclusiones y recomendaciones

Aunque las transferencias en Colombia han contribuido a mejorar la equidad horizontal

Gráfico 20
Gasto público per cápita
según categoría municipal, 2014



Fuente: DNP; cálculos de los autores.

en el ingreso y en el gasto público, algunos indicadores, como el coeficiente de variación y el Gini, señalan que la desigualdad en el recaudo fiscal por habitante sigue siendo alta y superior al promedio latinoamericano. Esta desigualdad fue menor en los municipios que en los departamentos para 2014, donde estos últimos mostraron una reducción importante, mientras que los municipios registraron una desigualdad similar a la observada en 1993.

La menor desigualdad existente en la distribución de los ingresos fiscales municipales, en comparación con los departamentos, refleja el énfasis municipal que tuvo la descentralización y el papel del SGP como igualador de los ingresos. La igualación o reducción de las disparidades se registra gracias a las transferencias del SGP, pues el SGR no iguala los ingresos fiscales ni en los municipios ni en los departamentos.

Lo anterior se traduce en un efecto no igualatorio del SGR, que podría ir en contra del principio de equidad y eficiencia económica de un Estado. Sin embargo, el hecho de que sean los municipios y departamentos más pequeños y con menores ingresos los que reciben la mayor cantidad de transferencias por habitante, pone en duda la inconveniencia de esta mayor inequidad. Las transferencias hacen que el gasto público por habitante sea mayor en los departamentos más pequeños y con menores ingresos corrientes de libre destinación. Para el caso de los municipios, no se logra que el gasto sea mayor en los municipios más pequeños, pero sí se evita que las diferencias sean significativamente altas.

Finalmente, las transferencias en Colombia sí cumplen con un papel de igualación, porque reducen las disparidades fiscales horizontales, principalmente si se considera el papel de las transferencias condicionadas. Por otra parte, las regalías no reducen las disparidades en la capacidad fiscal, pero en 2014 registraron un efecto igualatorio mayor al de 2012. Esto muestra indicios de que el nuevo sistema puede estar mejorando la equidad en la capacidad fiscal con el paso del tiempo, más si se considera que su aplicación aún no

es completa por el mecanismo de transición, que va hasta 2015. Además, es necesario reflexionar si una buena política pública o un buen sistema de transferencias es aquel que tenga un esquema con un Gini cercano a cero o, si por el contrario, las regiones en desventaja deberían recibir más recursos para superar el rezago relativo. ☺

Referencias

- Atkinson, A. B.; Stiglitz, J. E. (1980). *Lectures on Public Economics*, New York: McGraw-Hill; citados por Galbiati y Vartova (2008).
- Auld, D. A.; Eden, L. (1987). "A Comparative Evaluation of Provincial-Local Equalization", *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, vol. 13, núm. 4, pp. 515-528.
- Ayala, J. (2015). "El acceso a la consulta médica general en Colombia, 1997-2012", *Economía y Región*, vol. 9, núm. 1, pp. 175-207.
- Barrera-Osorio, F.; Maldonado, D.; Rodríguez, C. (2012). "Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas", Serie Documentos de Trabajo, núm. 126, Universidad del Rosario.
- Boadway, R.; Flatters, F.; Leblanc, A. (1983). "Revenue Sharing and the Equalization of Natural Resource Revenues", *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, vol. 9, núm. 2, pp. 174-180.
- Boadway, R.; Hayashi, M. (2004). "An Evaluation of the Stabilization Properties of Equalization in Canada", *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, vol. 30, núm. 1, pp. 91-109.
- Bonet, J.; Urrego, J. (2014). "El sistema general de regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?", Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, núm. 198, Banco de la República: Cartagena.
- Cepal (2015). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2014* [en línea], recuperado el 15 de 12 de 2015, de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37647/S1420569_mu.pdf?sequence=1
- Dahlby, B.; Wilson, L. (1994). "Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equalization Grants", *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique*, vol. 27, núm. 3, pp. 657-672.
- Galbiati, R.; Vertova, P. (2008). "Horizontal Equity", *Economica*, núm. 75, pp. 384-391.
- Kaplow, L. (1989). "Horizontal Equity: Measures in Search of a Principle", *National Tax Journal*, vol. 42, núm. 2, pp. 139-154.
- Le Grand, J. (1975). "Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities", *The Economic Journal*, vol. 85, núm. 339, pp. 531-547.
- López, J.; Servén, L. (2006). "A Normal Relationship? Poverty, Growth, and Inequality", Policy Research Working Paper, núm. 3814, The World Bank.
- Martínez-Vásquez, J.; Boex, J. (2001). "The Design of Equalization Grants: Theory and Applications" [en línea], The World Bank Institute and Georgia State University, recuperado el 20 de 11 de 2015, de <http://math.unife.it/economia/lm.economia/insegnamenti/economia-e-politiche-pubbliche/materiale-didattico/esercitazione-riforma-federale/approfondimenti-su-trasferimenti-perequativi/modulepartone.pdf>
- Martínez-Vásquez, J.; Timofeev, A. (2008). "Regional-local Dimension of Russia's Fiscal Equalization", *Journal of Comparative Economics*, vol. 36, pp. 157-176.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2006). "Exposición de motivos del Acto Legislativo 04 de 2007", *Gaceta del Congreso*, núm. 366, República de Colombia.
- Muñoz, A.; Radics, A.; Bone, C. (2015). "Oportunidades similares para gobiernos subnacionales diferentes: transferencias de igualación en América Latina y el Caribe" [en edición], Banco Interamericano de Desarrollo.
- Musgrave, R. (1990). "Horizontal Equity, Once More", *National Tax Journal*, vol. 43, núm. 2, pp. 113-122.
- Norrie, K. H.; Percy, M. B.; Wilson, L. S. (1982). "Financing Confederation: Principles and Practices of Equalization", *Canadian*

Public Policy / Analyse de Politiques, vol. 8, núm. 3, pp. 290-293.

OCDE (2015). OECD.Stat [en línea], obtenido de <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>

Perry, G.; López, O. A.; Maloney, W.; Servén, L. (2006). *Poverty Reduction and Growth*, Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank.

Plotnick, R. (1981). "A Measure of Horizontal Equity", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 63, núm. 2, pp. 283-288.

Porto, A.; Rosales, W. (2008). "Igualación fiscal en los distintos niveles de gobierno de la Argentina", *Actualidad Económica*, vol. 18, núm. 66, pp. 9-24.

Shah, A. (2007). "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers", en R. Boadway y A. Shah (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, pp. 1-51, Washington, D. C.: The International

Bank for Reconstruction and Development; The World Bank.

Shah, A. (1996). "A Fiscal Need Approach to Equalization", *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, vol. 22, núm. 2, pp. 99-115.

Slensnick, D. (1989). The Measurement of Horizontal Inequality, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 71, núm. 3, pp. 481-490.

Spahn, P. B. (2007). "Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in a Multigovernment Framework", en R. Boadway y A. Shah (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, pp. 75-106, Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank.

Usher, D. (2007). "The Reform of Equalization Payments", *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, vol. 33, núm. 3, pp. 337-366.