

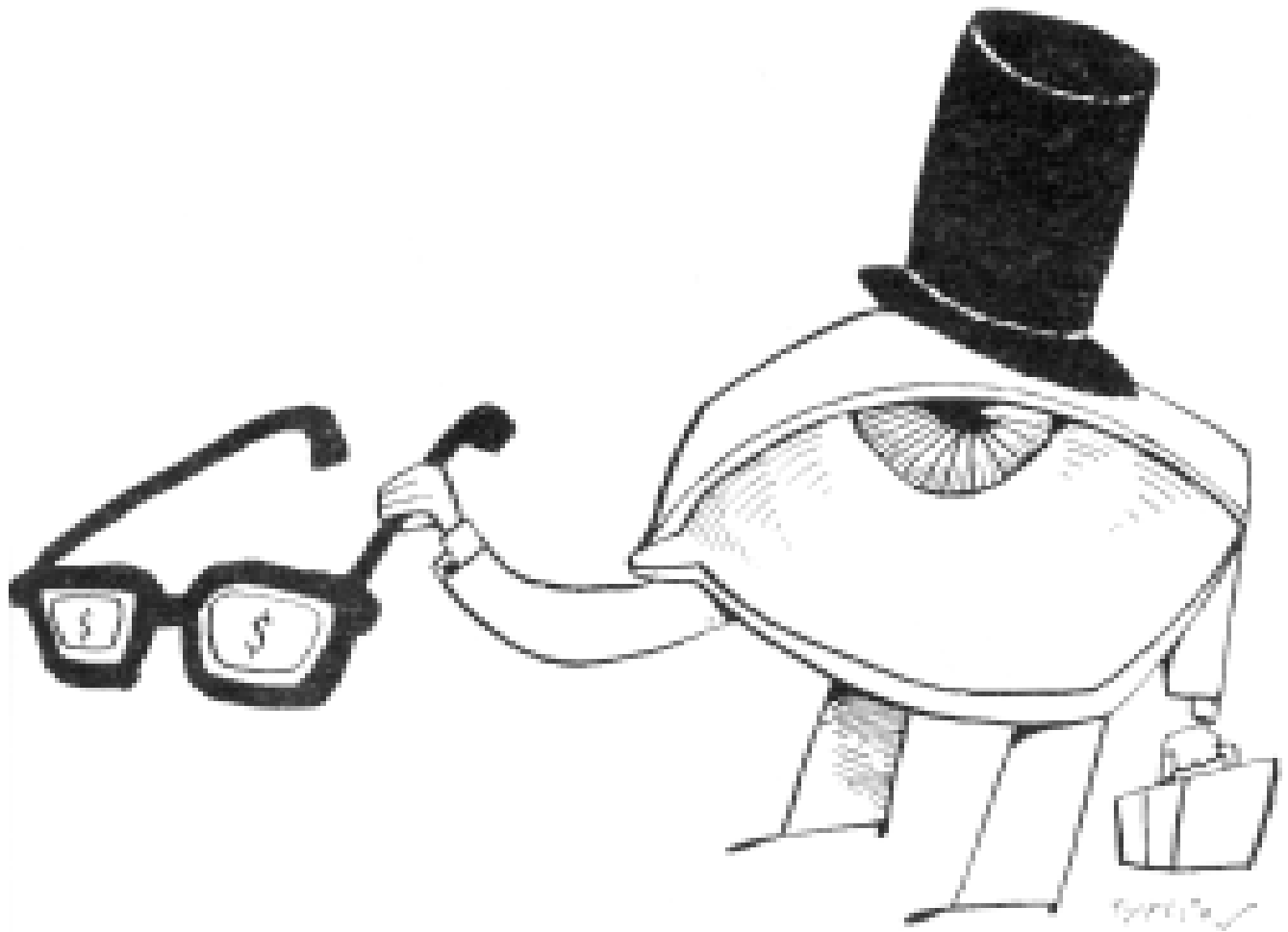
TRANSFERENCIAS Y ESFUERZO FISCAL MUNICIPAL

Alberto Maldonado Copello * Carlos Moreno Ospina **

El propósito de este artículo es examinar la relación entre transferencias nacionales y esfuerzo fiscal municipal a partir de los avances del estudio que adelanta el Departamento de Investigaciones de la Universidad Central con el apoyo de Colciencias. Se examinan en el texto las principales posiciones sobre el tema y se argumenta que no es posible establecer una relación de causa a efecto entre mayores transferencias automáticas y reducción del esfuerzo fiscal local, por cuanto existen otros factores que indican en el desempeño fiscal de las administraciones municipales.

* Economista. Investigador Universidad Central-Colciencias. Asesor del Departamento Nacional de Planeación.

** Economista. Asesor externo del DIUC.



INTRODUCCION

El proceso de descentralización territorial en Colombia se basa, en gran medida, en la asignación de transferencias automáticas a los gobiernos territoriales y en su crecimiento continuo desde el año de 1987. En el caso de los municipios las transferencias automáticas consisten actualmente en una participación en los ingresos corrientes de la nación -anteriormente era una participación en el impuesto al valor agregado- las cuales deben aumentar desde el 14% hasta el 22% de los ingresos nacionales entre 1994 y el año 2002.

La literatura fiscal considera que, en términos generales, son más eficientes las transferencias sujetas a contrapartidas o a la condición de formulación de proyectos para su obtención, a las transferencias de tipo automático que no exigen ninguna contrapartida ni están sujetas a la presentación de proyecto por parte de la entidad receptora. El esquema escogido en el país, sin embargo, se ha

inclinado por esta última opción, al punto de que ha sido establecida como norma de rango constitucional.

El efecto negativo más importante que se supone producen las transferencias automáticas es la reducción del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. El argumento es muy sencillo: ante la presencia de un flujo continuo de recursos que llega a los municipios sin ningún esfuerzo por su parte, el comportamiento más probable y racional es que los gobernantes locales prefieran disminuir el recaudo de sus recursos propios, evitándose de esta forma los conflictos políticos y el desgaste ante la comunidad que ocasiona el tema de los impuestos locales. Complementariamente, la disponibilidad de recursos “gratuitos” se puede traducir en un uso poco eficiente y cuidadoso de los recursos transferidos, afectando, por tanto, el cumplimiento de los propósitos perseguidos por la descentralización en términos de mejoramiento de los servicios que se prestan a la población.



En el debate sobre la descentralización territorial en Colombia ha primado el enfoque que considera que los gobiernos territoriales han disminuído su esfuerzo fiscal como consecuencia del esquema de transferencias escogido. Más aún, ha tomado fuerza la idea de que existe una relación de causa a efecto entre las transferencias automáticas a los municipios y la reducción de su esfuerzo fiscal.

No obstante, una posición alternativa consiste en considerar que efectivamente la modalidad de transferencia es un elemento importante, pero que existen otros factores que explican el comportamiento local en materia de esfuerzo fiscal. Esto incluso se corrobora en el hecho de que las estadísticas disponibles permiten observar casos que escapan al modelo de relación causal señalado, lo cual indica la necesidad de explorar con más detalle el comportamiento específico de las administraciones municipales y explorar los otros factores que inciden en el comportamiento de los gobernantes territoriales.

Con base en estos análisis será posible explorar la manera de generar y presentar a los gobiernos locales alternativas que permitan corregir los supuestos desincentivos producidos por las transferencias. Esta posición, asumiendo que no existen a corto plazo las condiciones políticas para una modificación del esquema constitucional de transferencias, constituye una aproximación realista para la formulación de las políticas en la materia.

El presente artículo pretende contribuir a este debate, con base en el marco analítico y metodológico adoptado para emprender la investigación que sobre “Transferencias y esfuerzo fiscal municipal” viene adelantando el Departamento de Investigaciones de la Universidad Central, así como en algunos de sus resultados preliminares.

POSICIONES SOBRE EL TEMA

El incremento de las transferencias a los gobiernos locales ha conducido al aumento significativo de la inversión local y de su participación en el conjunto de la inversión pública¹. Las reformas políticas y administrativas dispuestas dentro del proceso de descentralización han sido complementadas con una mayor disponibilidad de recursos, especialmente en el caso de los municipios menores, lo cual ha permitido un mejoramiento significativo de los gobiernos municipales como proveedores de bienes públicos.

Subsisten, sin embargo, serios interrogantes con respecto al esfuerzo fiscal local, tanto en términos del mejoramiento del recaudo de los recursos propios como en relación con la racionalización del gasto. Aunque la información disponible no es suficientemente demostrativa, algunas indagaciones realizadas sobre el particular parecerían indicar que todavía los municipios no aprovechan plenamente su potencial fiscal (Presidencia de la República: 1992), y que persisten serios problemas en materia de planeación, programación de la inversión, formulación de proyectos, control y evaluación (Ferreira y Valenzuela: 1994, Maldonado, 1993).

La posición generalizada sobre el tema consiste en señalar que los gobiernos locales en Colombia, especialmente los más pequeños, presentan un reducido esfuerzo fiscal o una disminución en su crecimiento, situación que se debe en gran parte al efecto de las transferencias sin contrapartida. En particular, recientemente esta posición ha sido sostenida por la Misión para la Descentralización dirigida por Eduardo Wiesner. Al observar las cifras sobre el comportamiento de los recaudos tributarios de los municipios se encuentra que éstos han presentado un crecimiento significativo entre 1980 y 1990, del 6.4% anual en términos reales. Sin embargo, un análisis de los ingresos tributarios per cápita muestra que los valores recaudados son extremadamente bajos en su conjunto, por una parte, y la situación de municipios específicos muestra un desempeño fiscal preocupante, por la otra (por ejemplo, municipios con población superior a 50.000 habitantes con ingresos tributarios per cápita inferiores al promedio de los municipios con menos de 20.000 habitantes). Para Wiesner es evidente que la presencia de una transferencia automática ha conducido a una situación de pereza fiscal e indolencia en el gasto debido al hecho de que los gobernantes locales prefieren dejar de lado cualquier es-

fuerzo tributario por sus costos políticos y, además, tienen un margen grande para financiar la ineficiencia.

Otros autores concuerdan en mayor o menor medida con la tesis de la existencia de pereza fiscal. Sánchez y Gutiérrez² encuentran que no es posible probar mediante modelos econométricos la existencia de pereza fiscal en los gobiernos municipales pero, a pesar de ello, afirman que el fenómeno se está presentando y podría incrementarse. Ferreira y Valenzuela³ acogen la argumentación de Wiesner con relación al impacto negativo de las transferencias automáticas sobre el esfuerzo fiscal, lo mismo que Fainmboin, Acosta y Cadena⁴ que perciben para las localidades un futuro similar al del municipio de Arauca, y Vargas y otros⁵ consideran que probablemente se está generando en los municipios un efecto de sustitución de recursos ante el fuerte incremento de las transferencias. En la misma línea se inscriben algunos analistas del Banco Mundial como Campbell,⁶ Bird⁷ y Bird y Uchimura⁸.

La excepción más notable a esta posición generalizada se encuentra en González (1994), quien sostiene que la evidencia disponible es todavía muy pobre para establecer una relación causal entre transferencias y disminución del esfuerzo fiscal local, y que se minimiza la importancia de otros factores que pueden estar incidiendo en dicha relación⁹. A esta opinión, además, cabe agregarle que, como variables de las finanzas municipales, las transferencias y el esfuerzo fiscal tienen una característica que las diferencia de manera fundamental, la cual es preciso considerar cuando se trata de relacionarlas. En efecto, mientras el esfuerzo fiscal es una variable cuyo comportamiento depende casi por completo de las decisiones de las autoridades municipales, las transferencias son en lo fundamental independientes de dichas decisiones.

La evidencia disponible apunta a la presencia de problemas en materia de esfuerzo fiscal pero al mismo tiempo muestra que no es posible establecer una relación automática entre transferencias sin contrapartida y pereza fiscal de los gobiernos locales. De hecho, las propias cifras de Wiesner muestran que existen notables diferencias entre municipios con características similares, lo que hace pensar que existen fuerzas contrarrestantes al efecto negativo que se supone genera el esquema de transferencias vigentes. Considerando que a corto plazo no es previsible un cambio en la modalidad de transferencias a los gobiernos locales, las cuales han sido adoptadas a nivel constitucional, resulta de la mayor importancia explorar los facto-

res y mecanismos que han conducido a que ciertos gobiernos locales mantengan un crecimiento real de sus ingresos propios a pesar de los aumentos sustanciales en las transferencias.

LAS DIFICULTADES DE MEDICION DEL ESFUERZO FISCAL

El debate sobre el esfuerzo fiscal se caracteriza por el rasgo particular de que, en la mayoría de los casos, únicamente se utilizan en las discusiones variables o indicadores indirectos con los cuales se trata de realizar aproximaciones a la variable objeto de estudio.

El esfuerzo fiscal resulta de la relación entre el recaudo efectivo y la capacidad fiscal del municipio la cual, a su vez, depende de su base económica. Según la teoría fiscal, el desempeño económico (crecimiento o recesión) exige un determinado comportamiento del sector estatal (más o menos provisión de servicios públicos entendidos éstos en su acepción más amplia) y, por ello, los agentes económicos, según los resultados de sus respectivas actividades, están en una disposición determinada de contribuir (con mayores o menores impuestos) para sufragar dichos gastos.

Así, la posibilidad de incrementar los ingresos tributarios no es ilimitada. Ella está condicionada por el desarrollo de la estructura productiva y por la cantidad y calidad de los servicios públicos prestados por el ente estatal. El contribuyente no está dispuesto a incrementar su tributación cuando su entorno económico se encuentra en recesión o cuando no está satisfecho con los servicios estatales y, por ende, el gobierno no puede considerarlo como un barril sin fondo al cual acudir cada vez que requiere recursos adicionales.

La variable clave de la discusión es, entonces, la capacidad fiscal. Ella presisamente es la que, con base en el examen de la estructura económica y de su comportamiento, permite establecer un escenario de posibilidades impositivas para la adecuada prestación de los servicios públicos. La política fiscal debe preocuparse, pues, de dos problemas: la determinación y la actualización de la capacidad fiscal.

Sin embargo, en la discusión sobre el tema, en la práctica, no se realiza un cuidadoso análisis de la capacidad fiscal sino que, en general, ella es considerada como

un dato de entrada. Se utilizan indicadores como la tasa de crecimiento real de los ingresos tributarios, los ingresos tributarios por habitante o la tasa de dependencia con respecto a las transferencias nacionales, medidas todas que, aunque sirven para conocer el comportamiento tributario de un municipio, no determinan concretamente su esfuerzo. En efecto, el hecho de que un municipio haya aumentado de manera significativa su recaudo tributario no necesariamente indica la ausencia de pereza fiscal, por cuanto no informa sobre la relación entre la evolución de la capacidad fiscal y la tasa de crecimiento de la base económica.

De igual forma, el ingreso tributario por habitante puede estar escondiendo diferencias sustanciales en la capacidad fiscal de dos municipios con población similar. O puede producirse un fenómeno de aumento en la tasa de dependencia, a pesar de incrementos en el esfuerzo fiscal, por el hecho de que las transferencias crezcan a una tasa real muy superior a la de los ingresos tributarios. Lo preocupante de ello es que quienes utilizan este tipo de indicadores no hacen explícitas sus limitaciones cuando exponen sus conclusiones y pretenden que ellas sean acogidas como sustento para la formulación de políticas públicas las cuales, en general, son adoptadas con una cobertura global y homogenizante que tiene efectos tan diversos como diverso es el espectro de municipios del país

Podría argumentarse que la utilización de este tipo de indicadores indirectos reside en que la dificultad para disponer de información confiable sobre las bases económicas de los municipios colombianos y sobre su evolución, es un obstáculo para las mediciones del esfuerzo fiscal. Es conocido que la producción de información estadística consolidada con la que cuenta el país es bastante limitada, y dicha limitación es aún más preocupante desde mediados de la década anterior cuando se dió inicio al proceso de descentralización.

Para el tema que interesa en este artículo escasamente se cuenta con la medición de la tasa de crecimiento del PIB nacional. No hay siquiera una estimación de la base económica ni de su crecimiento en cada uno de los municipios colombianos a partir de la cual se pudiera realizar un cálculo de sus respectivas capacidades fiscales. Ello, sin embargo, no es obstáculo para tener siempre presente que dicho cálculo y su actualización es uno de los componentes fundamentales del esfuerzo fiscal de cualquier división político-administrativa. Quienes argumentan la exis-



tencia de pereza fiscal en los municipios no se han preocupado siquiera por indagar en cuántos y cuáles de ellos se ha realizado la tarea de actualización catastral (función que, por demás, corresponde al nivel nacional a través del IGAC), la cual pretende acercar la base gravable del impuesto predial al avalúo comercial de las propiedades inmuebles.

EVIDENCIAS SOBRE EL DESEMPEÑO FISCAL LOCAL

Dejando de lado estas dificultades de tipo estructural que presenta la información estadística colombiana, las propias cifras utilizadas por los defensores de la relación causal entre transferencias automáticas y reducción del esfuerzo fiscal, muestran que no se da tal relación en forma automática y que es preciso explorar otros factores. A un nivel muy agregado, al examinar el comportamiento de los ingresos tributarios entre 1980 y 1990, Wiesner encontró que los correspondientes al nivel municipal eran los de mayor crecimiento real en dicho período: 6.4%, frente a un 3.7% de los tributos nacionales, 2.9% de los depar-

tamentales y un crecimiento promedio del PIB del 3.0% (cuadro III.2, página 122). Adicionalmente, este elevado crecimiento se produjo en todas las categorías municipales, estando entre los más altos el correspondiente a los municipios con menor población. En efecto en el grupo de municipios con más de 500.000 habitantes el crecimiento promedio anual fue del 4.6%, en el grupo de 200 a 500 mil habitantes del 5.9%, en el grupo de 100 a 200 mil habitantes del 10.9%, en el grupo de 50 a 100 mil habitantes del 5.1%, en el grupo de 20 a 50 mil habitantes del 6.8% y en el grupo de menos de 20 mil habitantes del 6.4%. El promedio anual para el total fue de 5.4% entre 1980 y 1989 (cuadro V.6, página 255). De otra parte, las cifras utilizadas para plantear los problemas de esfuerzo fiscal -la comparación entre tasas de crecimiento real e ingresos tributarios per cápita entre municipios- muestran, a su vez, que no existe la relación causal automática. Efectivamente, al examinar el comportamiento de los 50 municipios con mayor población se observa que frente a un promedio de crecimiento real del 4.9%, las cifras varían desde un máximo del 23.8% hasta decrecimientos del 14.7%. Municipios con población similar presentan tasas de crecimiento muy diferentes. Igual ocurre con relación

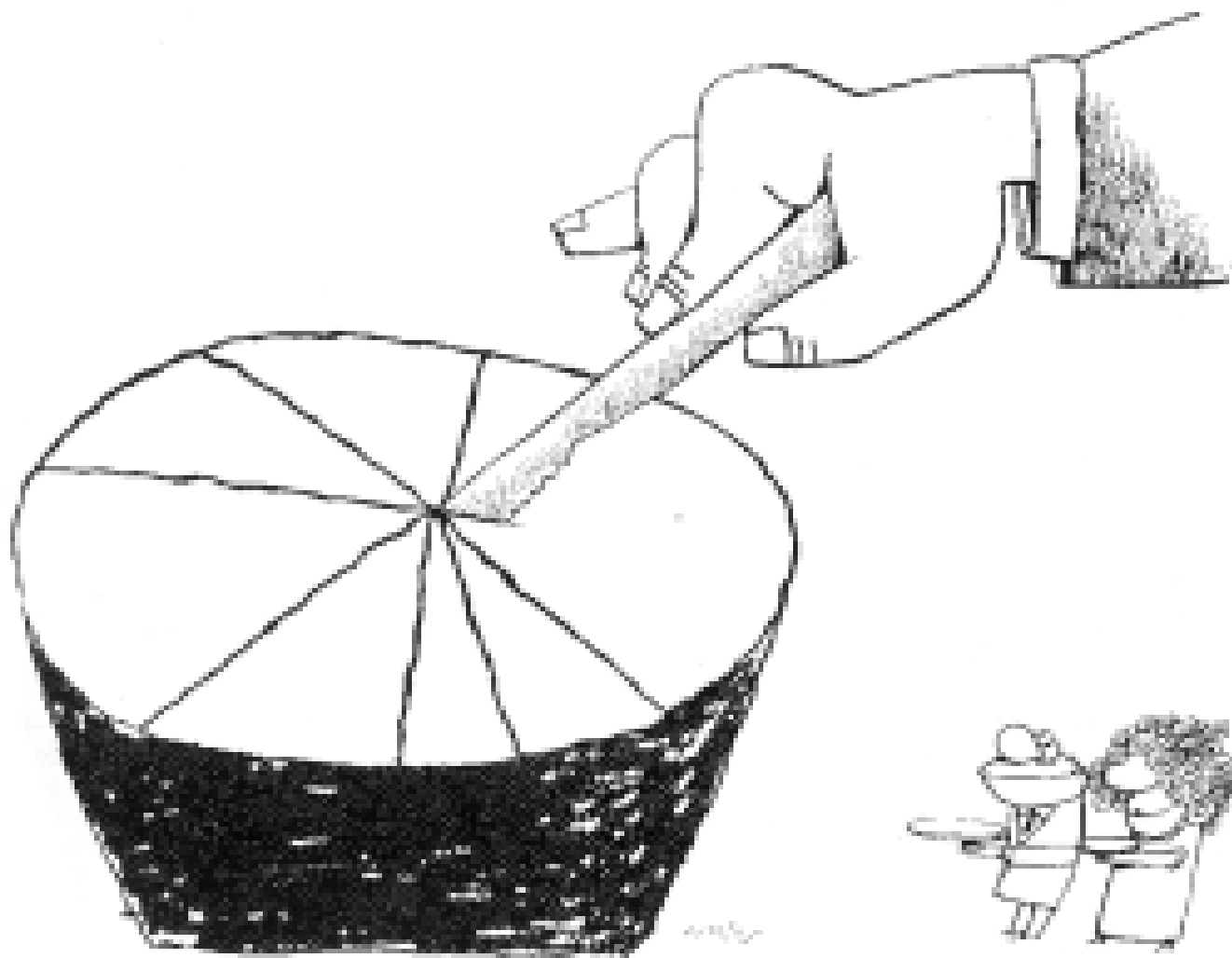
al ingreso tributario por habitante de los municipios con mayor población, el cual frente a un promedio de \$ 6.910.9 pesos presenta variaciones entre un máximo de \$ 17.839.7 y un mínimo de \$ 119.3, en el año de 1989. Nuevamente, municipios con población similar tienen ingresos por habitante muy diferentes. Sin considerar los problemas derivados de la carencia de información sobre su capacidad fiscal, resulta claro que los municipios tienen comportamientos muy diferentes en cuanto a su esfuerzo fiscal; frente a la misma medida - un aumento sustancial en las transferencias- han reaccionado en forma diferente. No en todos los casos se han conformado las administraciones con los recursos nacionales y han abandonado cualquier esfuerzo tributario para no enfrentar el rechazo de los electores, como lo evidencian los municipios que hacen parte de la investigación adelantada por la Universidad Central.

La mayoría de autores ha asumido que el comportamiento más racional, y quizá el único de los gobernantes locales, consistiría en abandonar cualquier esfuerzo por mejorar los tributos propios. Esta hipótesis es refutada por sus propias cifras y, al mismo tiempo, desconoce que conjuntamente con el aumento de las transferencias nacionales se introdujeron otras medidas que generan incentivos para una mejor gestión local y, en consecuencia, para un fortalecimiento de los recursos propios. Efectivamente, la descentralización comprende un paquete de reformas en materia política, de transferencia de funciones y fiscal. En especial la elección popular de alcaldes por períodos fijos, las normas sobre participación ciudadana y el traslado de responsabilidades han conducido al surgimiento de gobiernos locales más comprometidos y responsables con el desarrollo de sus territorios, en comparación con la situación anterior. Los nuevos alcaldes adquieren compromisos con sus electores en temas y áreas muy concretas, lo cual se traduce en la necesidad de fortalecer sus recursos ¹⁰.

Una rápida comparación entre la evolución de las finanzas locales durante el período de los alcaldes electos frente al período anterior desde 1980, para los diez municipios objeto de estudio en la investigación a la que se hizo referencia en la Introducción, permite inferir las preocupaciones de los nuevos alcaldes. En efecto, con excepción del municipio de Sahagún, en todos los casos observados la tasa de crecimiento real de los ingresos tributarios fue mucho mayor en el período 1988-1994 que en el período 1980-1987, y en algunos de ellos se revirtió una tendencia negativa como en los casos de Cúcuta y Pamplona. En varios casos, la diferencia es bastante grande, incluso en

municipios de diferente tamaño poblacional. Por ejemplo, en Valledupar la tasa de crecimiento del primer período es de 155%, mientras que con los alcaldes populares creció un 340%; algo similar ocurre con La Mesa, donde mientras entre 1980 y 1987 la tasa de crecimiento fue del 25.8%, con los alcaldes populares creció el 195.3%. En los municipios observados, la menor tasa de crecimiento total para el período 1988-1994 fue de 55.7% en Pamplona (ligera-mente superior al 7.5% anual) y la mayor de 340% en Valledupar. Estas tasas de crecimiento reales se produjeron en un período en el cual las transferencias crecieron significativamente (entre el 85.7% y el 376.3%), y se observa incluso en el caso de los dos municipios más grandes en la tabla que el crecimiento de sus ingresos tributarios superó al de las transferencias. Es claro que los alcaldes electos han tenido incentivos para aumentar sus propios recursos, a pesar del aumento en las transferencias. En qué grado han utilizado su capacidad fiscal es materia de investigación.

El esfuerzo fiscal puede verse también en términos del mejoramiento del gasto, tal como ha sido planteado por Wiesner. Sobre el particular se cuenta con alguna evidencia contradictoria que está reclamando la realización de investigaciones sistemáticas. Un resultado importante y evidente de la descentralización ha sido el aumento de la inversión por parte de los gobiernos municipales: de representar el 18% del total del gasto en 1980 ha llegado al 42% en 1990, para la totalidad de los municipios y la participación actual debe ser mucho mayor. Los casos examinados muestran incrementos muy altos, especialmente durante el período de los alcaldes electos. Entre 1989 y 1993 el municipio de Ipiales incrementa su inversión en un 200% en términos reales, Pamplona en un 89%, y Sahagun en un 88%. Entre 1988 y 1994 la inversión en Cúcuta crece en un 1.112% y en Manizales el 263%, mientras que en Valledupar aumenta el 191% entre 1991 y 1994 y en Manizales el 263%. Así mismo, el incremento en la inversión se ha visto acompañado de mejoramientos en la cobertura de los servicios, de aumentos sustanciales en las obras realizadas y de una mayor satisfacción de las comunidades, en comparación con el período previo a la elección popular de los alcaldes ¹¹. Sin embargo, no se dispone de información suficiente y adecuada sobre la eficiencia en la utilización de los recursos y la poca disponible señala todavía la presencia de deficiencias importantes en cuanto a las actividades de programación de la inversión y formulación de proyectos, aunque en un contexto de esfuerzos de mejoramiento ¹².



PERSPECTIVAS

El marco general del proceso de descentralización ha creado incentivos y posibilidades para un mejoramiento de la gestión local, que involucra tanto el fortalecimiento de los ingresos propios como la adecuada utilización de la totalidad de recursos disponibles. El surgimiento de administraciones locales más responsables con sus propias comunidades ha sido uno de los efectos principales de di-

cho marco general y a su vez una de las causas de las tendencias en el mejoramiento del esfuerzo fiscal. El nivel nacional podría contribuir al afianzamiento de estas tendencias cumpliendo con las funciones que le han sido asignadas en materia de exigir la responsabilidad local hacia arriba. Efectivamente, el decreto 77 de 1987 ordenó la elaboración de un programa de inversiones, en el cual se especificaría la utilización de los recursos de transferencia,

como un mecanismo de rendición de cuentas; la Constitución de 1991 determinó que las autoridades locales «deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación» de las transferencias y la ley 60 de 1993 mantuvo, con este fin, la obligación de elaborar y aprobar un plan de inversiones. Paradójicamente, la Nación, a pesar de su preocupación por el uso de los recursos y la desconfianza con respecto a la capacidad local, no ha sido capaz de poner en funcionamiento un programa eficaz de seguimiento y evaluación de las transferencias locales. Como resultado, casi diez años después de iniciado el proceso de descentralización territorial no se cuenta, ni siquiera en términos financieros, con información medianamente buena sobre la forma en

la cual han utilizado los municipios dichos recursos y su impacto en materia de cobertura de los servicios públicos y sociales.

Complementar la responsabilidad hacia abajo, con los electores, con la responsabilidad hacia arriba, con la Nación, podría ser una herramienta muy eficaz para inducir mejoramientos en la gestión. Concebida como un instrumento de competencia entre los gobiernos locales serviría para incentivar su mejoramiento mediante la comparación con el desempeño de sus vecinos y, además, arrojaría información útil para las políticas de descentralización y fortalecimiento institucional.

RELACION ENTRE TRANSFERENCIAS E INGRESOS TRIBUTARIOS EN UNA MUESTRA DE MUNICIPIOS 1980-1994						
INGRESOS TRIBUTARIOS						
MUNICIPIO	CRECIMIENTO PORCENTUAL				CRECIMIENTO EN VALORES ABSOLUTOS*	
	1994/1980	1987/1980	1994/1988	1994-1980	1987-1980	1994-1988
MANIZALES	233.0	46.2	199.7	6419.7	1271.8	5642.0
CUCUTA	92.3	(20.9)	145.7	2285.7	(515.3)	2802.9
VALLEUPAR	657.0	155.0	399.9	2835.9	279.9	2362.9
SOGLAMOSO	297.8	21.3	89.9	639.8	68.3	456.1
PAMPLONA	18.1	(19.2)	33.7	41.5	(41.8)	82.7
IPALES	215.3	52.2	98.3	283.7	68.8	206.0
TUQUERRES	666.3	36.2	26.7	79.8	4.3	39.9
SAHAGUN	452.7	177.5	95.8	153.7	60.3	91.8
LA MESA	234.1	25.8	185.3	174.3	20.1	168.9
CUCUNUBA	-	-	-	-	-	-
TRANSFERENCIAS NACIONALES						
MUNICIPIO	CRECIMIENTO PORCENTUAL				CRECIMIENTO EN VALORES ABSOLUTOS	
	1994/1980	1987/1980	1994/1988	1994-1980	1987-1980	1994-1988
MANIZALES	422.3	168.8	135.1	6506.3	2325.1	4530.0
CUCUTA	752	222	130	5270	1554	3356
VALLEUPAR	1635	487	344	3044	295	4024
SOGLAMOSO	815	76	232	3210	116	2873
PAMPLONA	412	88	88	1316	89	1142
IPALES	1479	301	248	3121	546	2479
TUQUERRES	1465	168	293	1663	191	1236
SAHAGUN	1380	136	142	2358	570	1504
LA MESA	815	225	376	933	308	836
CUCUNUBA	-	-	-	-	-	-

* Estimaciones preliminares de 1994

Fuentes: 1980, 1987, 1988, Estadísticas básicas, Banco de la República.

1994 Ejecuciones presupuestales. Datos procesados por el equipo.

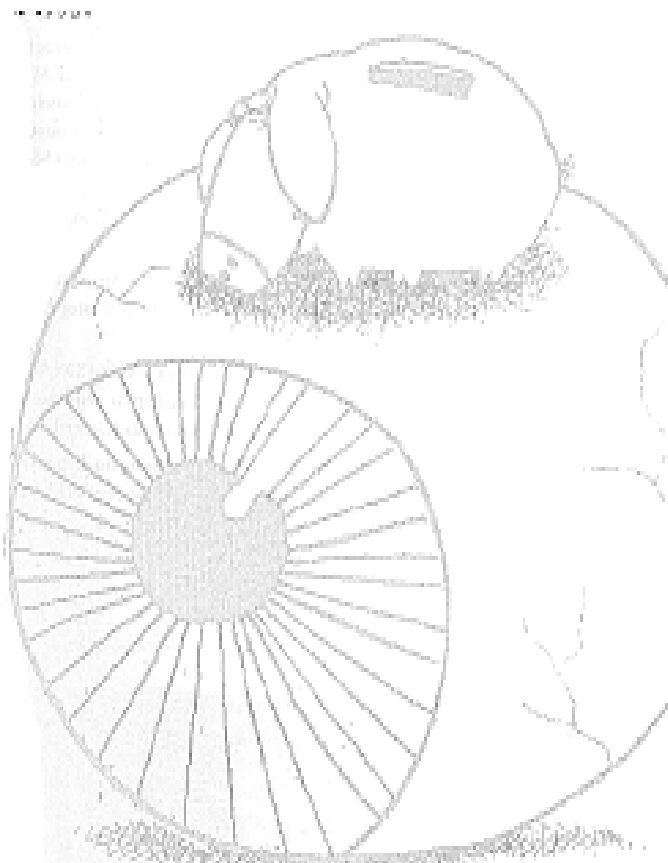
BIBLIOGRAFÍAS

Sánchez, Fabio y Catalina Gutiérrez. Descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales en Colombia. En Coyuntura Social No 10, Mayo de 1994, Fedesarrollo, Bogotá.

Ferreira, Ana María y Luis Carlos Valenzuela. Descentralización fiscal: el caso colombiano. Serie Política Fiscal No 49, CEPAL, 1994. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.

Fainboin, Israel; Acosta, Olga Lucía y Héctor José Cadena. El proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas. En Coyuntura Social No 10, Mayo de 1994, Fedesarrollo, Bogotá.

Musgrave, Richard y P. Musgrave. Hacienda Pública. Teórica y Aplicada. Ed MacGraw-Hill, Quinta Edición, 1992.



Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización. Director Eduardo Wiesner. 1992, Bogotá.

Campbell, Tim. Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe. En Revista de Planeación y Desarrollo, Vol XXIV, No 1., enero-abril de 1993.

División de Finanzas Territoriales, Unidad de Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación. Financiamiento del desarrollo regional: situación actual y perspectivas. En Revista de Planeación y Desarrollo, Vol XXIV, No 1, enero-abril de 1993.

Contraloría General de la República. El esfuerzo fiscal a nivel municipal. Los límites de su medición. Nota Editorial, Informe Financiero, Agosto de 1993.

Departamento Nacional de Planeación. Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Informe Final de la Misión. Bogotá, 1981.

Banco de la República. Finanzas Públicas Regionales de Colombia 1980-1987. Bogotá, 1990.

Bird, Richard. Intergovernmental fiscal transfers in developing countries. Mimeo, 1991.

Colombia: decentralizing revenues and the provision of services: a review of recent experience. World Bank, October 23, 1989. Kazuko Uchimura y Richard Bird.

Fiszbein, Ariel. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales en Colombia. Banco Mundial, 1995.

Maldonado, Alberto. El proceso de descentralización en municipios pequeños de Cundinamarca. 1993.

Maldonado, Alberto. Análisis del comportamiento de la inversión municipal. 1993. Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Territorial.

CITAS

¹ Entre 1980 y 1990 la participación de la inversión municipal en el total de la inversión pasa del 18% al 42%. Ver cuadro III 6, pág. 132. Presidencia de la República - DNP (1992).

² “Otro de los factores sobre los cuales se debe ser cuidadosos es sobre el impacto del mayor monto de las transferencias sobre el esfuerzo fiscal propio de los departamentos y municipios. A pesar de que no existe ninguna razón empírica para confirmar que tendrá lugar un proceso de aperezamiento fiscal ante la presencia de las transferencias, éste puede llegar a generarse” (p.55) Es evidente que es políticamente desventajoso para los gobernadores o alcaldes aumentar la carga impositiva, pues esto reduce su popularidad ante los electores. Sólo en la medida en que sean estrictamente necesarios los ingresos tributarios para financiar el gasto, los gobernadores y alcaldes recurrirán a ellos. Si por el contrario, los ingresos por transferencias o los otros ingresos no tributarios son más que suficientes para financiar el gasto, existirá un incentivo a reducir los impuestos. De tal forma que aunque históricamente no haya existido pereza fiscal en los niveles subnacionales de gobierno, a partir de cierto monto de recursos transferidos ésta puede presentarse” (pp 55-56).

Es “necesario entonces que los municipios fortalezcan sus ingresos tributarios para reducir su dependencia fiscal del nivel nacional y departamental. El fortalecimiento debe alcanzarse mediante reformas administrativas más que tributarias. Los impuestos municipales son potencialmente una fuente dinámica de recaudos, pero los problemas administrativos, los atrasos de los avalúos catastrales y otros factores, han impedido que estos rubros aporten lo que potencialmente podrían” (p.57).

³ “De acuerdo con los resultados obtenidos de la evaluación de los efectos de las transferencias de la ley 12, existe evidencia que indica que las transferencias en municipios menores de cien mil habitantes actuaron como un impuesto negativo (esto es basado en Wiesner)”.

“Por lo tanto el riesgo de que esta nueva fórmula promueva la pereza fiscal o por lo menos no incentive el esfuerzo fiscal propio es considerable. Este factor es de mayor relevancia en la medida en que la capacidad de absorción de las entidades territoriales es limitada y que el crecimiento de las transferencias es muy acelerado para este rango de municipios. En este sentido, el relajamiento fiscal respondería parcialmente a la incapacidad de administrar este volumen creciente de recursos”.

“Por otra parte, es muy probable esperar que el esfuerzo fiscal de los municipios no aumente, teniendo en cuenta el incremento sustancial de las transferencias y el bajo peso relativo de este criterio en la fórmula de distribución. Si el crecimiento real de las transferencias para un período de cinco años en municipios menores de diez mil habitantes es de 115%, ¿cuál podría ser el incentivo de estos municipios para aumentar su tasa de tributación? (pp 20-21) Ferreira y Valenzuela (1994).

⁴ “El creciente volumen de recursos transferido podría generar un menor esfuerzo fiscal de los gobiernos regionales y locales. Ello ha ocurrido en el pasado sobre todo en municipios que, como Arauca, han recibido considerables regalías” (p. 96). Faimboin, Acosta y Cadena (1994).

⁵ “Varias razones explican este comportamiento. En el caso del nivel municipal el fuerte incremento experimentado por las transferencias del IVA a los municipios a partir de 1986, probablemente generó un efecto de sustitución en sus fuentes de recursos, especialmente en aquellos con población inferior a 100.000 habitantes; es decir, condujo al aperezamiento fiscal de dichas entidades. En segundo lugar, las limitaciones técnicas, políticas y administrativas, además de las razones económicas, dificultaron en diferente grado la aplicación de las disposiciones de la ley” (p. 319) Vargas y otros (1993).

⁶ “... la evidencia muestra un patrón de sustitución muy fuerte. Las nuevas

fuentes de ingresos asignados desde el centro han incrementado los gastos totales de los gobiernos locales, pero también han desestimulados el recaudo de ingresos por parte de los mismos. Se han encontrado evidencias claras de este efecto de sustitución en Colombia (Uchimura, 1989), en Guatemala (Peterson, 1990) y en Brasil (Rodríguez y Augusto, 1990). En Guatemala el descenso en el valor real de los recursos recaudados localmente pasó del 10% a más del 40% en cuatro años” (p. 66) Campbell (1992).

⁷ “aunque la evidencia sobre los efectos de las transferencias sobre el esfuerzo fiscal local en los países en desarrollo es escasa, hay al menos un soporte empírico para la creencia comúnmente expresada de que las transferencias tienden a menudo a desestimar tal esfuerzo” (p. 17). Bird (1991).

⁸ “El futuro de las finanzas locales, aún en los municipios más grandes, no luce particularmente brillante incluso donde la ley 14 claramente impulsó los ingresos locales y donde, con los cambios apropiados, los ingresos por predial pueden ser también considerablemente fortalecidos. Una razón para este pesimismo es que actualmente no existen incentivos para que los gobiernos locales incrementen sus propios recursos, aun si las jurisdicciones respectivas tienen un considerable potencial para hacerlo. Siempre es más fácil recurrir al gobierno nacional en búsqueda de fondos que enfrentar a los votantes locales enfurecidos por el incremento en los impuestos locales (...) Otra razón para el escepticismo con respecto al potencial para incrementar la tributación local es la obvia sensibilidad política relacionada con el aumento del impuesto predial, como se evidenció en el reciente fiasco de Bogotá con el catastro”. Página 46, Colombia: decentralizing revenues and the provision of services: a review of recent experience. World Bank, October 23, 1989. Documento preparado por Kazuko Uchimura y Richard Bird.

⁹ Refiriéndose al Informe Final de la Misión para la Descentralización, preparado por Eduardo Wiesner manifiesta Jorge Iván González: “De manera simplista se supone que existe una relación de causalidad negativa entre transferencias y esfuerzo fiscal (flypaper effect). Se minimiza la importancia de otros aspectos que también podrían estar incidiendo en dicha relación” página 100. Un ordenamiento territorial de corte fiscalista. En Fescol. Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas.

¹⁰ Ver sobre el particular Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales en Colombia. Más allá de la asistencia técnica. Ariel Fizbein, Banco Mundial, 1995.

¹¹ Ver sobre el particular, Fizbein, Ariel, obra citada y Alberto Maldonado, El proceso de descentralización en municipios pequeños de Cundinamarca. Estudio de casos. Colciencias-Universidad Central, 1993.

¹² Ver Maldonado, Alberto. Análisis del comportamiento de la inversión municipal. Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Territorial, 1993.