

EVOLUCIÓN DEL RECAUDO TRIBUTARIO DE LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL CESAR EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, 1993-2020

AUTOR:

LUIS MIGUEL MARTÍNEZ PACHÓN

TUTORA TEMÁTICA:

MARTHA ELENA LINERO

TUTORA METODOLÓGICA:

JUDITH ZAMIRA REY MERLO



UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES Y
ECONÓMICAS

PROGRAMA DE ECONOMÍA

SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN SIECO

Valledupar, 2022

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
TABLA DE CONTENIDO	2
LISTA DE CUADROS	4
LISTA DE GRÁFICOS	5
LISTA DE MAPAS	6
RESUMEN	7
ABSTRACT	8
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I: EL PROBLEMA	11
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
1.1.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	13
1.1.2 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA	14
1.2 OBJETIVOS	14
1.2.1 OBJETIVO GENERAL	14
1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	14
1.3 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	15
1.3.1 JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA	15
1.4 DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	16
CAPÍTULO II: MARCO REFERENCIAL	17
2.1 MARCO TEÓRICO	17
2.2 MARCO CONCEPTUAL	21
2.3 MARCO LEGAL	24
2.3.1 SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	24
2.3.2 REGALÍAS	26
CAPÍTULO III: FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS	28
3.1 PLATEAMIENTO DE LA HIPÓTESIS	28
3.2 OPERACIONALIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS	29

3.3	DEFINICIÓN DE LAS VARIABLES E INDICADORES	29
3.3.1	VARIABLES	29
3.3.2	DIMENSIÓN E INDICADORES	30
CAPÍTULO IV: ASPECTOS METODOLÓGICOS		33
4.1	ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN.	33
4.2	ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN	34
4.3	MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	34
4.4	DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	35
4.4.1	TÉCNICAS	36
4.4.2	INSTRUMENTOS	36
4.4.3	PROCEDIMIENTOS	66
CAPÍTULO V: RESULTADOS		67
5.1	EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS FISCALES	67
CONCLUSIONES		81
RECOMENDACIONES		84
BIBLIOGRAFÍA		86

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo conocer la evolución del recaudo tributario de los municipios del Departamento del Cesar en el marco de la descentralización fiscal, para alcanzar este objetivo, a través de un enfoque cuantitativo se analizan variables que hacen parte de los ingresos fiscales de una entidad territorial como el impuesto predial, impuesto de industria y comercio, transferencias nacionales y regalías, entre otros, que sirvieron para indagar cual ha sido el comportamiento de los ingresos tributarios de los municipios del Departamento del Cesar, la evolución de las fuentes de ingresos del corredor minero del Cesar y para evaluar la vinculación entre el tamaño de la entidad territorial y su desempeño fiscal. Metodológicamente, la investigación tuvo un alcance descriptivo que sirve para proyectar de mejor forma la información encontrada por medio de técnicas de análisis de contenido de fuentes como el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Los resultados encontrados indican que, contrario a lo esperado, los municipios del Cesar mejoraron sus finanzas territoriales y han crecido a altas tasa de crecimiento. De igual forma, en el corredor minero del Cesar los recursos propios han aumentado su participación y las entidades grandes tienen mejores comportamientos que el resto de los municipios debido a su capacidad institucional.

Palabras clave: Recursos propios, Ingresos corrientes, Sistema general de regalías, Sistema general de participaciones, pereza fiscal, transferencias, entidad territorial.

ABSTRACT

The objective of this research was to know the evolution of the tax collection of the municipalities of the Department of Cesar in the framework of fiscal decentralization, to achieve this objective, through a quantitative approach, variables that are part of the fiscal income of an entity are analyzed. such as the property tax, industry and commerce tax, national transfers and royalties, among others, which served to investigate the behavior of the tax revenues of the municipalities of the Department of Cesar, the evolution of the corridor's sources of income mining of Cesar and to evaluate the link between the size of the territorial entity and its fiscal performance. Methodologically, the research had a descriptive scope that serves to better project the information found through content analysis techniques from sources such as the National Planning Department (DNP). The results found indicate that, contrary to what was expected, the municipalities of Cesar improved their territorial finances and have grown at a high rate of growth, in the same way, in the mining corridor of Cesar, own resources have increased their participation and large entities have better behavior than the rest of the municipalities due to its institutional capacity.

Keywords: Own resources, Current income, General system of royalties, General system of participations, fiscal laziness, transfers, territorial entity.

INTRODUCCIÓN

Colombia es uno de los Países de América Latina organizado en forma de República unitaria descentralizada en el que sus Gobiernos territoriales ejecutan gran parte del Gasto Público del País, estos se realizan con las transferencias realizadas desde el nivel central a través de dos mecanismos: Sistema General de Participaciones (SGP) y Sistema General de Regalías (SGR). Todo este contexto se da como consecuencia del proceso de descentralización Política, iniciado formalmente por el País a finales del siglo XX con el Acto legislativo 01 de 1986 en el que se les permitió a los ciudadanos elegir directamente a sus alcaldes, ya que antes de ese momento, estos eran designados por el Gobernador del departamento, quien a su vez era elegido por el presidente de la República.

Mas tarde, la descentralización se profundizo en términos Administrativos y Fiscales con la Constitución de 1991, en la que se trasladaron competencias a los municipios que antes eran del Gobierno central, al igual, se estableció que se le debían transferir unos recursos para llevar a cabo estas nuevas competencias, a través de las Participaciones municipales para los municipios y Situado Fiscal para los departamentos, que luego fueron remplazados con la creación de un solo sistema que combinaba a ambas en un solo conjunto, conocida como SGP, a través de la Ley 715 de 2001.

La nueva Constitución también estableció que los departamentos y municipios donde se realizaban las actividades Minero-Energéticas de extracción y transporte (marítimo y terrestre) eran las que recibirían en gran porcentaje las regalías que se generaban. Sin embargo, esta medida resulto concentrado los recursos en unas pocas entidades territoriales, generando desigualdad e ineficiencia en el manejo de los recursos públicos, que conllevó a la creación del SGR en el 2011.

El Gobierno Central a través del Presupuesto General de la Nación también establece ciertos recursos a algunos territorios, pero en la presente investigación solo se tomarán en cuenta las dos transferencias más importantes. Teniendo en

cuenta lo antes mencionado, esta investigación tiene como objetivo general conocer la evolución de los recursos tributarios de los municipios del Departamento del Cesar en el periodo 1993 – 2020, para lograrlo la investigación se divide en 5 capítulos:

El capítulo I desarrolla el planteamiento del problema, en el cual se plantea la discusión acerca del impacto fiscal de la descentralización y del funcionamiento de los presupuestos municipales, también se definen la formulación y sistematización del problema. El capítulo II se presenta el marco referencial, en el cual se hace un análisis de los aspectos teóricos relacionados con la investigación como la teoría de la descentralización fiscal, lo positivo y negativo de la descentralización y las razones que sustentan la creación de sistemas de transferencias fiscales, se delimitan algunas definiciones y se muestra a través del marco legal los principales cambios en la regulación de ingresos municipales.

En este mismo orden, el capítulo III se presenta la hipótesis de investigación y se definen los principales indicadores. El capítulo IV se definen todos los aspectos metodológicos como el enfoque, tipo, alcance y diseño de la investigación y, por último, el capítulo V presenta los resultados con el consolidado de datos a través de gráficas, de igual forma, se muestran las conclusiones y recomendaciones.

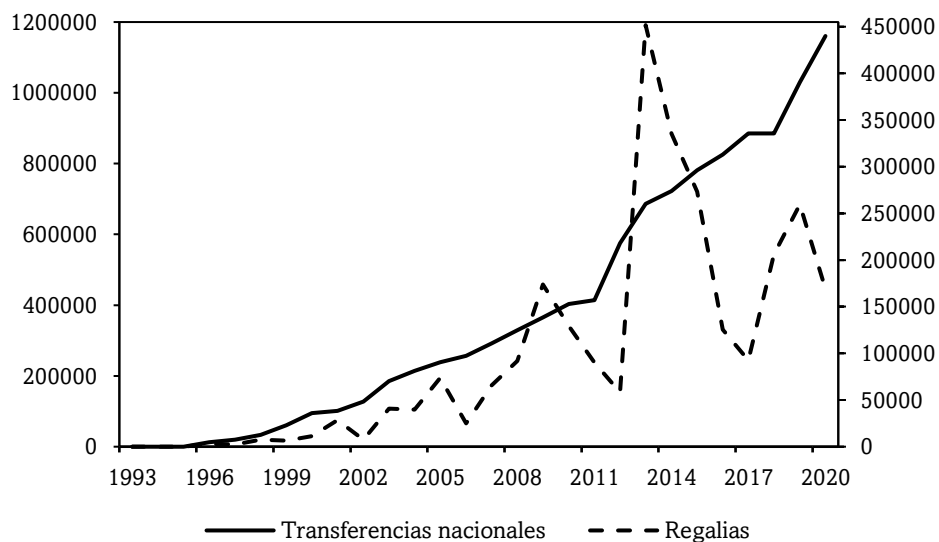
CAPÍTULO V: RESULTADOS

En esta sección se presentan los resultados arrojados por la presente investigación, para desarrollar el análisis y la parte grafica de los datos que se muestran a continuación, se recurrió al Departamento nacional de Planeación como principal fuente de información. Una limitación que presentan los datos es la falta de información para algunos años del periodo de análisis en algunos municipios, esto genera una subestimación de los indicadores presentados. Sin embargo, al realizar el análisis de forma agregada, los resultados encontrados son confiables.

5.1 Evolución de los ingresos fiscales

Durante los últimos 25 años, el total de las transferencias recibidas por los municipios del Cesar aumentó en términos corrientes, de 15.370 millones en el año 1996 a 1.329.434 millones en el año 2020, lo cual significó un crecimiento acumulado de 8549,5% con una tasa de crecimiento anual promedio de 23,4%.

Gráfico 2. Transferencias nacionales (SGP) y regalías de los municipios del Cesar, 1993 - 2020

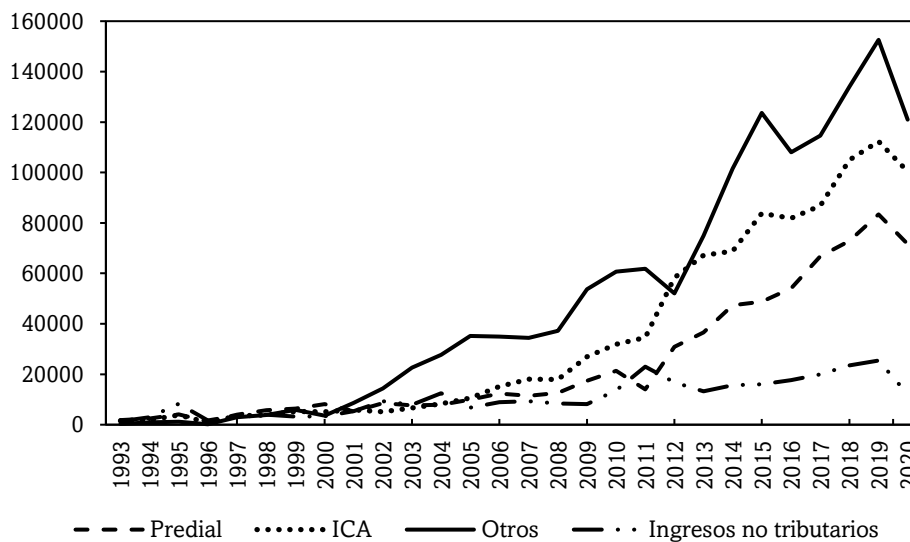


Fuente: Fuente: Elaboración propia, con datos del DNP

Al analizar por tipo de transferencia, se encuentra que las provenientes del SGP presentan un crecimiento más sostenido durante el periodo de análisis, esto debido a que con la reforma del 2001 los municipios adquieren una mayor dependencia de esta transferencia. En concordancia con lo anterior, la tasa de crecimiento anual promedio de los recursos provenientes del SGP fue de 22,6%, 1 p.p. por debajo del crecimiento promedio de las transferencias totales.

Por su parte, el comportamiento de las regalías presenta varias características; en primer lugar, se observa que estas tuvieron un crecimiento importante durante la primera década del siglo XXI, este crecimiento coincide con la bonanza minero-energética que tuvo Colombia en ese mismo periodo; por último, la implementación de los cambios introducidos por la reforma al SGR en el 2012 y la caída de los precios de las materias primas condujeron a una disminución de las regalías recibidas por los municipios del Departamento del Cesar, esto hizo que a partir del año 2014 la tasa de crecimiento anual promedio de esta transferencia fuera del -1,6%.

Gráfico 3. Recursos propios de los municipios del Cesar, 1993-2020



Fuente: Elaboración propia, con datos del DNP

Ahora bien, cuando se analiza el comportamiento de los recursos propios, los cuales se componen por los ingresos tributarios y no tributarios, entre los que a su vez se resaltan el impuesto predial y el de industria y comercio (ICA) como los más importantes, se encuentra que las reformas introducidas a los distintos tipos de transferencias tuvieron un efecto sobre la generación de recursos propios. Como se observa en la gráfica 3, antes de la creación del SGP, los diferentes tributos tenían similares niveles de recaudo, para 1999 estos oscilaron entre los 3 mil y 5 mil millones de pesos, por lo cual antes del año 2000 no se observaban diferencias importantes en el recaudo de las distintas fuentes de ingresos.

A partir del año 2001, se empieza a observar una brecha (espacio entre las líneas de la gráfica 3), impulsada principalmente por el crecimiento de ingresos tributarios como la sobretasa a la gasolina, circulación y tránsito por transporte público, estampillas, entre otros. También es evidente el impacto que tuvo la pandemia sobre el recaudo municipal, en el año 2020 los ingresos tributarios cayeron -15,87%, mientras que los no tributarios lo hicieron en -52,46%, una disminución sin precedentes cercanos que puso en riesgo la sostenibilidad fiscal de gran parte de los municipios del Cesar.

Durante el periodo de análisis los tributos clasificados como “otros ingresos tributarios” fueron los que mayor generaron ingresos fiscales a las entidades territoriales. Sin embargo, cuando el análisis se centra sobre la importancia de los impuestos de forma individual, es evidente que el ICA es el tributo que más ingresos fiscales genera para los municipios. De hecho, en el 2012 fue el impuesto que más recursos género, inclusive por encima de los clasificados como “otros ingresos tributarios”; según el DNP, para ese año se recaudaron 58.314 millones de pesos, lo que significó un crecimiento de 68,62% con respecto al año 2011.

Es importante mencionar que el recaudo del ICA está fuertemente correlacionado con el desempeño económico de las entidades territoriales, además de que en municipios como los del Cesar, debido a la explotación de carbón y a las grandes utilidades que deja esta actividad, gran parte del recaudo del ICA puede estar

concentrado en unas pocas empresas y en unos cuantos municipios, especialmente los que pertenecen al corredor minero del Cesar.

El predial, por su parte, se mantiene por debajo de los 20.000 millones hasta el año 2009, es decir que su crecimiento no se dio al mismo ritmo que el ICA. Es sorprendente que, a partir del año 2014, dos años después de la reforma al SGR los ingresos obtenidos mediante el predial empiezan a crecer a una tasa promedio del 23,91% hasta 2020, mientras que entre 2000 y 2011 lo hicieron a una tasa promedio de 10,63%. Es posible que, ante la proyección de menores ingresos fiscales provenientes de regalías, las entidades territoriales se vieran obligadas a aumentar su esfuerzo fiscal para obtener mayores ingresos vía recaudo municipal.

Existe todavía mucho que mejorar en el recaudo de este tributo, el principal reto para todos los municipios en el corto plazo será la implementación del catastro multipropósito, teniendo en cuenta que la base gravable del impuesto predial es el valor catastral del predio, al no estar estos actualizados, el valor del impuesto generado está por debajo de su valor real. En este sentido, es importante mencionar que Chiriguana y la capital Valledupar serán los primeros municipios del Departamento en implementarlo.

Este comportamiento positivo de los recursos propios da algunas señales para descartar la hipótesis de existencia de pereza fiscal en los municipios del departamento del Cesar, sin embargo, el hecho de que se haya crecido en la mayoría de los años no demuestra por sí mismo un mayor esfuerzo fiscal municipal, ni mucho menos que se esté explotando todo el potencial en materia de Recursos propios.

Con respecto a la dependencia de las transferencias, es pertinente analizar la evolución de la estructura de los ingresos fiscales de las entidades territoriales, para esto se hace necesario cambiar el enfoque de observar los recursos generados en términos absolutos a revisar como ha cambiado el porcentaje de participación de las fuentes de ingreso municipal dentro de los ingresos totales.

El cuadro 3 muestra la participación de las principales fuentes de ingresos municipales dentro los ingresos totales en dos años diferentes (2000 y 2019). Un aspecto importante que se puede observar es que los ingresos de cualquier municipio en Colombia son de dos tipos, corrientes y de capital. En los dos periodos queda en evidencia que la participación de los Ingresos de capital, donde se encuentran los montos recibidos por regalías y SGP es mucho mayor a la generación de recursos propios (tributarios y no tributarios), algo normal teniendo en cuenta como se ha dado el proceso de descentralización en Colombia.

Cuadro 3: Porcentaje de participación de los ingresos municipales

Ingresos	2000	2019	Variación
1. Ingresos totales	100%	100%	-
1.1 Ingresos corrientes	18,19%	23,66%	5,47%
1.1.1 Tributarios	11,42%	19,72%	8,30%
1.1.1.1 Predial	5,50%	4,72%	-0,78%
1.1.1.2 ICA	3,50%	6,36%	2,86%
1.1.1.3 Otros	2,41%	8,64%	6,22%
1.1.2 No tributarios	2,27%	1,44%	-0,83%
1.1.3 Transferencias	4,50%	2,50%	-2,00%
1.2 Ingresos de capital	81,81%	76,34%	-5,47%
1.2.1 Nacionales (SGP)	63,77%	58,30%	-5,47%
1.2.2 Regalías	7,67%	14,69%	7,01%
1.2.3 Cofinanciación	2,31%	0,81%	-1,51%
1.2.4 Otros	8,05%	2,55%	-5,50%

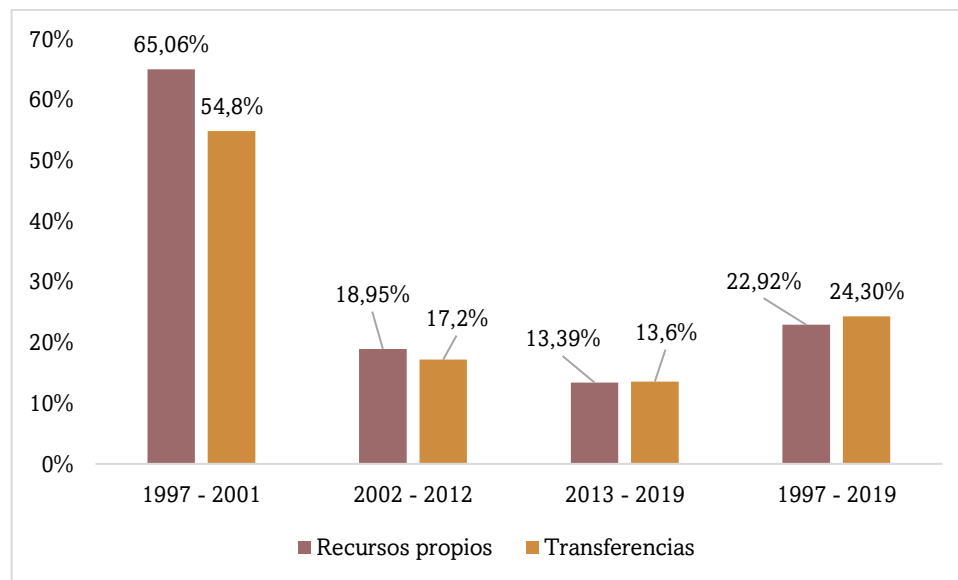
Fuente: Elaboración propia con base en las OEC del DNP

A pesar de lo anterior, los recursos propios han aumentado su participación al pasar del 13,69% en el 2000 al 21,16% en el 2019, esta mayor importancia se explica principalmente por un 8,30% más de participación que tienen los ingresos tributarios y que se vio contrarrestada por una disminución en la contribución de los no tributarios (-0,83%). Dentro de los tributarios, el ICA y la sobretasa a la gasolina han aumentado su importancia en las cuentas de ingreso, mientras que el predial paso de aportar el 5,5% en el 2000 a 4,72% en el 2019. Es importante

mencionar que, gracias a los cambios introducidos por la constitución política de 1991, se les otorgo a los municipios la competencia para crear algunos impuestos de carácter territorial, esto último también puede explicar la mayor participación de los tributarios.

Por el lado de las transferencias, los recursos provenientes del SGP han disminuido su participación al pasar de 63,77% en el 2000 al 58,30% en el 2019, esto indica una menor dependencia de los municipios para con este tipo de transferencia. Lo contrario ha sucedido con las regalías, las cuales duplicaron su participación dentro de los ingresos totales, además de ser el único rubro que no disminuyo su contribución dentro de los ingresos de capital.

Gráfico 4. Crecimiento de los recursos propios y de las transferencias



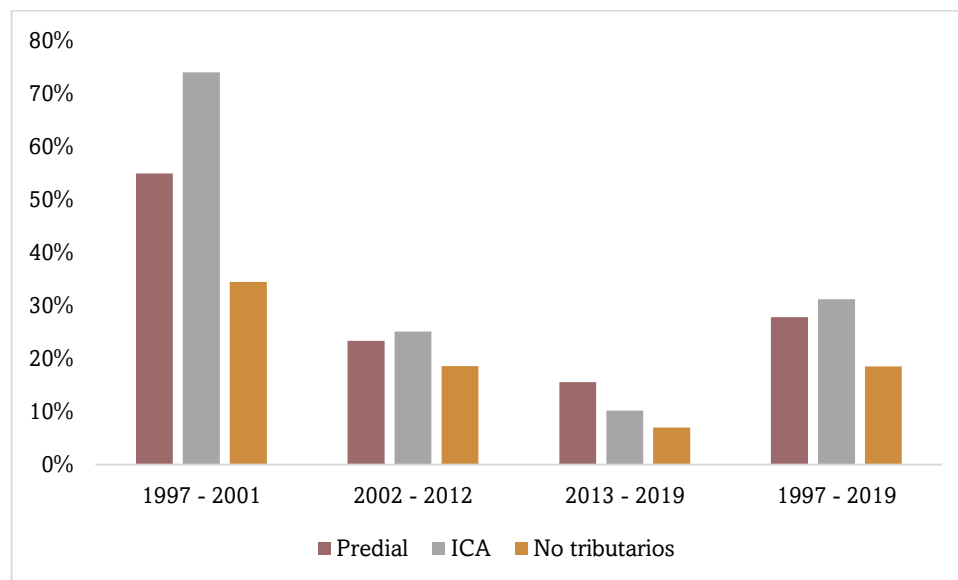
Fuente: Elaboración propia, con datos del DNP

Una de las formas de conocer cuáles han sido los efectos directos de mayores transferencias sobre el desempeño fiscal de los municipios del Cesar, es estimando las tasas de crecimiento de los recursos propios y las transferencias, ese es el propósito de la gráfica 4. De igual forma, para identificar cual ha sido el impacto de cada reforma a los esquemas de transferencias, las tasas se presentan en 4 periodos de tiempo: 1997 – 2001, durante este tiempo ya estaban

implementados en su totalidad los cambios introducidos por la constitución de 1991 a través de la ley 60 de 1993 y el 2001 es el último año antes de la creación del SGP; 2002 – 2012, tiempo en el que inicia las modificaciones hechas por la ley 715 de 2001 y el 2012 es el último año antes de la creación del SGR; 2013 – 2019, periodo en el cual disminuyen las regalías directas y se crean los OCAD, no se incluye el 2020 por considerarse un año atípico en la economía mundial y que puede generar resultados sesgados; Por último se incluye el periodo 1997 – 2019 que introduce todas las reformas a las transferencias.

Como se observa, el crecimiento de los recursos propios fue superior o igual en todos los periodos de tiempo analizados, a excepción del periodo 1997 – 2019. Otro aspecto relevante es que el crecimiento tanto de los ingresos propios como de las transferencias no presentan diferencias significativas, la mayor desigualdad se encuentra en el periodo 1997 – 2001 cuando los recursos propios crecieron en promedio 10 p.p. por encima de las transferencias.

Gráfico 5. Crecimiento del predial, ICA e ingresos no tributarios



Fuente: Elaboración propia, con datos del DNP

Del mismo modo, se presentan las tasas de crecimiento para los impuestos territoriales de mayor importancia (grafica 5), allí es evidente que el crecimiento de

los recursos propios en todos los periodos estuvo impulsado por el crecimiento del ICA, a excepción del periodo 2013 – 2019 donde el predial fue el de mayor crecimiento. Esta desaceleración en el crecimiento del ICA coincide con la caída del precio de las materias primas como el carbón que impactan directamente en el recaudo de este tributo, sobre el que las empresas que realizan la explotación de carbón en el corredor minero contribuyen de manera importante.

Estos resultados muestran una posible correlación (la cual no se comprueba en esta investigación) entre el comportamiento de los recursos propios y las transferencias fiscales del nivel central en los municipios del Cesar, con lo cual se suman nuevos insumos en torno a la discusión de las finanzas públicas territoriales. Es pertinente entender cuáles son los verdaderos incentivos que determinan el comportamiento fiscal de los municipios.

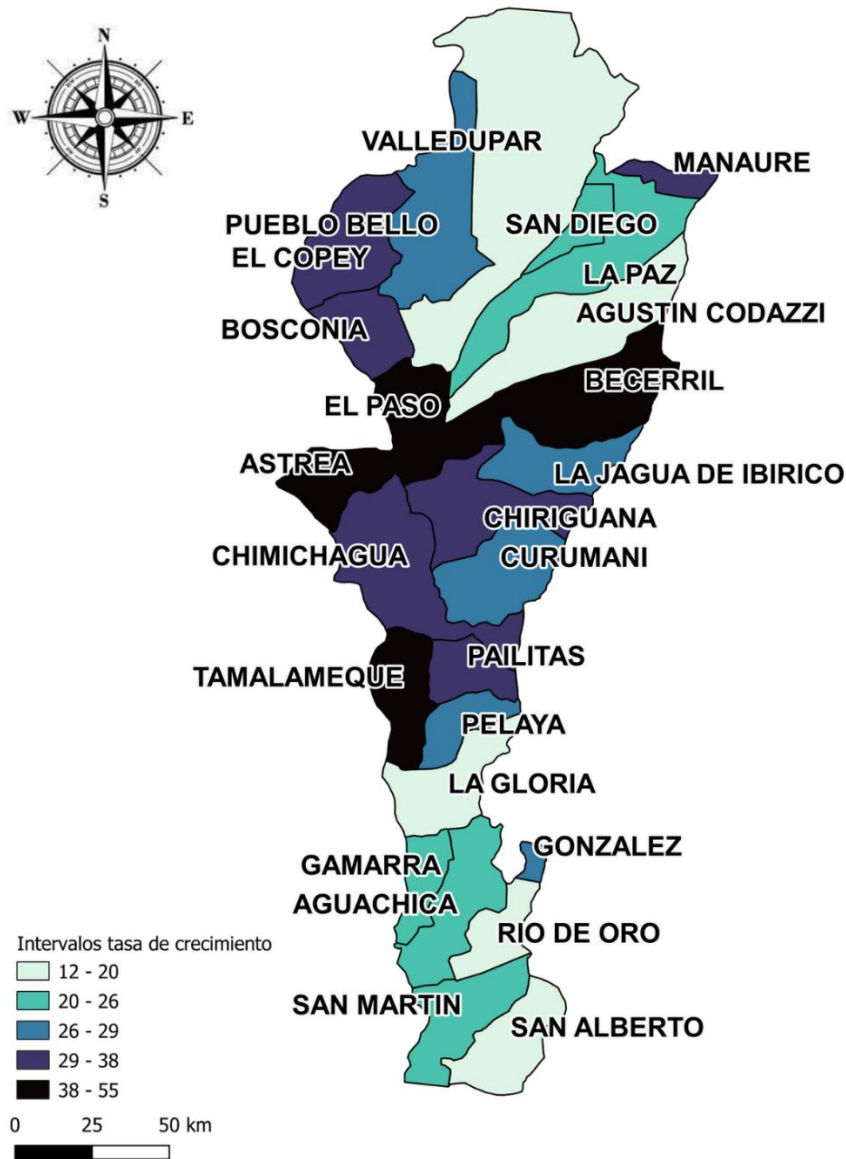
También ponen de manifiesto la necesidad de avanzar en sistemas tributarios territoriales más robustos y eficientes. Es evidente que los buenos resultados en materia de recursos propios han estado influenciados por el alto recaudo del ICA que está concentrado en unas pocas empresas, esto exige más diversificación de la economía, atraer más inversión y actualizar los catastros municipales.

De cualquier modo, hasta ahora solo se ha analizado el comportamiento en materia de recaudo tributario para el total de los municipios del departamento del Cesar, que como ha quedado demostrado ha sido positivo. No obstante, cuando se revisa el comportamiento de forma desagregada, es decir, considerando a cada uno de los 25 municipios de forma individual, los resultados son muy distintos.

Como es lógico, dos de los municipios que conforman el corredor minero del Cesar son los que mejor comportamiento presentaron en materia de recursos propios durante el periodo de estudio; ellos son Becerril y El paso, los cuales crecieron a una tasa promedio de 55% y 53% respectivamente, como se observa en el mapa 1. Allí, entre mas fuerte sea el color de la capa que cubre el mapa del

municipio mejor habra sido el desempeño de este, y si la capa es mas clara, significa un menor crecimiento.

Mapa 1. Tasa de crecimiento anual promedio de los recursos propios, municipios del Cesar 1993 – 2020

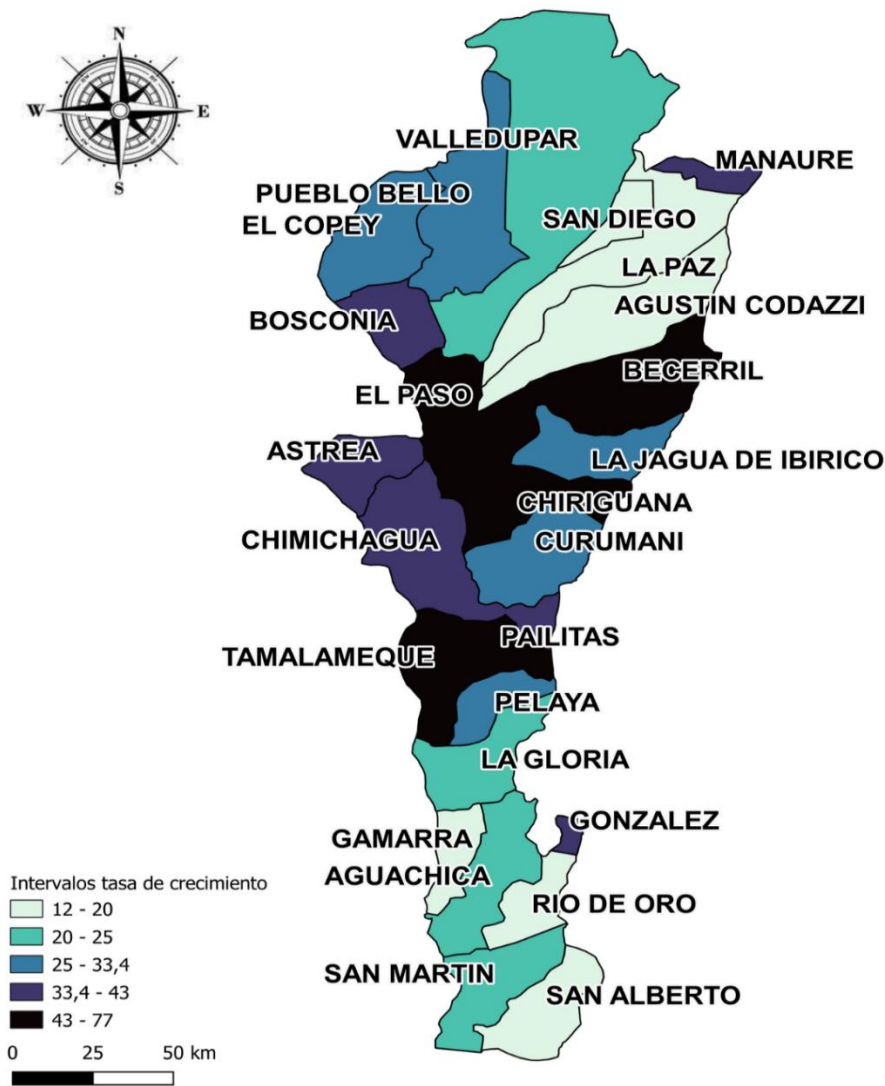


Fuente: Elaboración propia, con datos del DNP

Entre los municipios que mejor desempeño tuvieron durante este periodo, se encuentran Tamalameque (53%), Astrea (39%), Chimichagua (38%), Pailitas

(38%), Chiriguana (36%), Manaure (35%), Bosconia (32%), El copey (30%), Gonzales (28%), Curumani (28%) y Pelaya (27%) que lo hicieron por encima del crecimiento promedio del Departamento. Del otro lado, los municipios que más descuidaron sus finanzas publicas durante el periodo y que tuvieron el peor desempeño (capa más clara del mapa) son Valledupar (19%), La Gloria (19%), Agustín Codazzi (18%), San Alberto (16%) y Rio de oro (12%).

Mapa 2. Tasa de crecimiento anual promedio de los recursos propios sin ICA, municipios del Cesar 1993 - 2020



Fuente: Elaboración propia, con datos del DNP

A nivel espacial, claramente los municipios del centro del departamento ostentan un mejor comportamiento. También se presenta la tasa de crecimiento promedio de los recursos propios sin incluir el ICA, esto con el fin de evidenciar de mejor forma el verdadero esfuerzo fiscal de los municipios, en especial los del corredor minero, que como se ha dicho logran recaudar un alto ICA por la explotación de carbón.

Tal como se advierte en el mapa 2, Becerril y El paso siguen apareciendo entre los primeros cinco municipios, pero en diferentes posiciones que cuando se incluía el ICA. Sin embargo, los municipios que mejor desempeño tienen son los mismos en ambos mapas, por lo cual se descarta la hipótesis de que el buen comportamiento del corredor minero esta explicado por el ICA. Llama la atención el municipio de La Jagua de Ibirico, el mayor productor de carbón del Cesar, y uno de los más beneficiados por medio de las regalías directas, presenta baja tasas de crecimiento de sus recursos propios.

Con el fin de seguir dando respuesta al segundo objetivo específico de la investigación: Determinar el cambio en la estructura de los ingresos fiscales de los municipios del corredor minero del Departamento del Cesar, el cuadro 4 presenta la participación de las fuentes de ingresos municipales dentro los ingresos totales en dos años diferentes (1996 y 2019) para Becerril, El Paso y La Jagua de Ibirico (corredor minero).

La evolución de la estructura de las cuentas de ingresos de los tres municipios presenta varias características: 1. Los ingresos corrientes aumentaron su participación un 9%, gracias al aumento de los ingresos tributarios que pasaron de representar el 6% en 1996 al 24% en 2019, 2. A su vez, el crecimiento de los tributarios estuvo explicado por la mayor contribución del ICA y otros que aumentaron 8% y 9% respectivamente, 3. Al igual que para el agregado departamental, el predial permanece casi que invariable entre los dos años analizados y 4. El corredor minero es menos dependiente del SGP, pero las regalías aumentaron levemente su participación.

Cuadro 4: Porcentaje de participación de los ingresos municipales del corredor minero

Ingresos	1996	2019	Variación
1. Ingresos totales	100%	100%	-
1.1 Ingresos corrientes	17,59%	26,68%	9,09%
1.1.1 Tributarios	6,05%	24,08%	18,03%
1.1.1.1 Predial	1,86%	2,09%	0,23%
1.1.1.2 ICA	3,98%	12,46%	8,47%
1.1.1.3 Otros	0,20%	9,53%	9,33%
1.1.2 No tributarios	0,72%	0,16%	-0,55%
1.1.3 Transferencias	10,80%	2,44%	-8,36%
1.2 Ingresos de capital	82,41%	73,32%	-9,09%
1.2.1 Nacionales (SGP)	29,26%	25,33%	-3,92%
1.2.2 Regalías	45,27%	46,79%	1,51%
1.2.3 Cofinanciación	7,88%	0,30%	-7,58%
1.2.4 Otros	0%	0,90%	0,90%

Fuente: Elaboración propia con base en las OEC del DNP

Algunos elementos que deben añadirse a la discusión están relacionados con lo poco que se ha explotado el recaudo del impuesto predial unificado, especialmente en esta zona geográfica. Una de las consecuencias que ha traído el desarrollo del sector minero como actividad económica de mayor importancia sobre estos territorios es la llegada de población (flotante y fija) que ha generado la construcción masiva de viviendas y la mejora de las existentes, gracias a mayores ingresos en la población ocupada.

Tales cambios debieran verse reflejados en el aumento de la base gravable del impuesto predial y en el número de predios objeto del impuesto, pero la realidad es diferente. Nuevamente, se hace énfasis en la necesidad de implementar el catastro multipropósito. Por último, se debe resaltar que se ha hecho un mayor esfuerzo por aumentar los recursos propios en medio de mayores transferencias, lo que reafirma la necesidad de confirmar en siguientes investigaciones la posible existencia de una correlación entre transferencias y recursos propios.

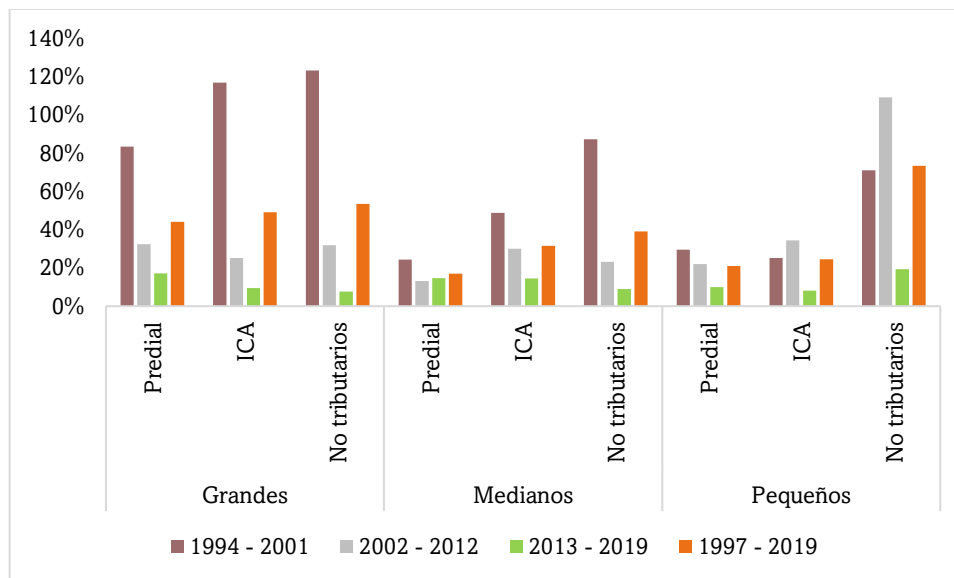
Hasta ahora la mayor parte de los resultados se han presentado de manera agregada y para una zona geográfica específica. Sin embargo, el comportamiento del departamento presenta características heterogéneas, por esta razón se realiza un análisis clasificando a los municipios de acuerdo con su población para el año 2020, de la siguiente manera: los grandes serán aquellos que tenían una población superior a 50.000 habitantes, los medianos son los municipios que tenían poblaciones superiores a 25.000 habitantes y menores que el mínimo de los municipios grandes (50.000). Por último, los municipios pequeños serán aquellos cuyas poblaciones en el 2020 hayan estado por debajo de los 25.000 habitantes. Los municipios quedan distribuidos de la siguiente manera:

Cuadro 5. Distribución de los municipios del Cesar por tamaños

Tamaño	Municipio	Población
Grandes	Valledupar	532.956
	Aguachica	118.652
	Agustín Codazzi	64.676
	La Jagua de Ibirico	50.946
Medianos	Bosconia	43.326
	El Paso	40.858
	Curumaní	39.667
	Chimichagua	36.229
	El Copey	31.650
	Chiriguaná	29.632
	La Paz	29.603
	Pueblo Bello	29.437
	San Martín	28.769
	San Alberto	28.453
Pequeños	Becerril	23.308
	Pelaya	22.291
	Astrea	21.062
	San Diego	20.470
	Pailitas	19.705
	La Gloria	18.448
	Río de Oro	17.793
	Tamalameque	16.189

	Gamarra	15.864
	Manaure Balcón del Cesar	10.835
	González	4.568

Gráfico 6. Crecimiento del predial, ICA e ingresos no tributarios de las entidades territoriales



Fuente: Elaboración propia, con datos del DNP

La grafica 6 evidencia que la evolución de los ingresos tributarios durante 1993 – 2020 pudo estar influenciado por el tamaño de la entidad territorial, este es esperable teniendo en cuenta que municipios grandes tienen mayores capacidades institucionales para establecer sistemas tributarios territoriales eficientes. Sin embargo, no se encuentran diferencias significativas entre municipios medianos y pequeños, por lo cual no es posible establecer una causalidad. También es importante mencionar que el 88% de los municipios del Cesar son de sexta categoría, por lo cual tienen poca capacidad para desarrollar sus recursos propios.

CONCLUSIONES

Con el fin de concluir la presente investigación, se examinarán cada uno de los objetivos específicos planteados en el problema, ya que estos fueron el hilo conductor de la investigación y la suma de cada una de las conclusiones individuales permitirán conocer la conclusión de la investigación. De manera general, se deduce que la evolución de los ingresos fiscales municipales ha presentado un comportamiento positivo y no hay evidencia que indique la existencia de pereza fiscal.

Primeramente, se propuso analizar el comportamiento de los ingresos tributarios de los municipios del Departamento del Cesar, en relación con esto, se concluye que los recursos propios han presentado una evolución positiva desde el inicio del proceso de descentralización y cada una de las reformas a las diferentes fuentes de ingresos nacionales han impactado de forma diferente en el recaudo municipal. En el caso de las transferencias, son las del SGP las que más crecieron, mientras que en los impuestos territoriales se observan comportamientos positivos del ICA y la sobretasa a la gasolina; más aun, contrario a lo intuido, los recursos propios aumentaron su participación dentro de los ingresos totales mientras que las transferencias disminuyeron.

A nivel espacial, los municipios ubicados en el centro del Departamento tuvieron un mejor desempeño. A pesar de encontrar estos elementos positivos, es evidente que existe un potencial de recaudo que todavía no ha sido explotado. También se concluye que los dos sistemas de transferencias generan incentivos diferentes, por ejemplo, la reforma al SGR de 2012 que disminuyó los recursos por regalías permitió mejorar el recaudo de impuestos como el predial e ICA. Por último, los municipios necesitan diversificar su economía si quieren asegurar la sostenibilidad fiscal de sus programas y proyectos, en este sentido, es importante atraer inversión extranjera.

Segundamente, se propuso determinar el cambio en la estructura de los ingresos fiscales de los municipios del corredor minero del Departamento del Cesar, en

relación con esto, hay conclusiones que pueden ser interesantes para el desarrollo de nuevas investigaciones. Por una parte, se descarta la hipótesis de que el comportamiento positivo y muy superior del corredor minero sobre los otros municipios del Cesar se esta explicado por el comportamiento del ICA, no obstante, su condición minera si influye en su comportamiento. Por otro lado, los ingresos corrientes aumentaron su participación en mas de 5 p.p, gracias al aumento del ICA, un aspecto negativo es que esta zona del Cesar sigue siendo dependiente de las regalías a pesar de las reformas implementadas.

Al igual que el resto del Cesar, el comportamiento del predial es menos positivo que el resto de los impuestos territoriales. Es importante mencionar los esfuerzos que se vienen realizando desde las administraciones municipales de las entidades territoriales que conforman el corredor para mejorar el recaudo, asimismo para desconcentrar las empresas que pagan ICA. La excesiva dependencia de la explotación de minas y canteras puede poner en riesgo las finanzas publicas de estos municipios en el largo plazo, debido a la transición energética que se esta llevando a nivel mundial que disminuirá la demanda de productos como el carbón y por ende los recursos obtenidos por regalías e ICA.

En último lugar, se propuso examinar el grado de vinculación entre el tamaño del municipio sobre su desempeño fiscal en materia de recaudo, en relación con esto, se concluye que los municipios grandes tienen mejores comportamientos que el resto de los municipios, es posible que esto se deba a diferencias en el recurso humano y a la capacidad institucional. No se observan diferencias entre medianos y pequeños. A esta misma conclusión llegan (Bonet, Perez, & Ricciulli, 2017), esto puede ser explicado debido a que el desarrollo económico territorial esta asociado mas a las capitales de Departamento y no ha incluido al resto de municipios.

Como aspecto positivo, entidades territoriales pequeñas y mediana presentan crecimientos en sus recursos propios, en especial después de la constitución de 1991 y antes de la creación del Sistema general de participaciones.

De manera general y teniendo en cuenta los hallazgos en cada uno de los objetivos específicos, se concluye que los municipios del Cesar han presentado un comportamiento positivo de su recaudo tributario en el marco de la descentralización fiscal, sin embargo, esto no implica que hayan explotado al máximo sus potenciales de recursos. Asimismo, existen reformas pendientes, unas mas urgentes que otras, que asegurarían la sostenibilidad de las finanzas publicas municipales en el mediano plazo.

Finalmente, estas conclusiones buscan generar insumos que aporten al desarrollo de nuevas investigaciones y a las estrategias que se puedan desarrollar para tener sistemas tributarios mas eficientes. Los esquemas de recaudo hoy mas que nunca deben ser entendidos para proponer estrategias de mejora y darle continuidad a lo que ha funcionado en el pasado.

RECOMENDACIONES

A continuación, se presentan algunas recomendaciones que contribuirán en la sostenibilidad de las finanzas públicas territoriales y en el mejoramiento del recaudo municipal, estas se hacen teniendo en cuenta los resultados presentados en los incisos anteriores. Estas recomendaciones se hacen teniendo en cuenta la forma como funcionan los sistemas de transferencias actuales y la regulación en materia de impuestos territoriales:

1. Es urgente acelerar la puesta en marcha del catastro múltipropósito para mejorar los niveles de recaudo del impuesto predial, como se mostró, el valor del recaudo generado está por debajo de su valor real. Este tipo de medidas tienen un impacto inmediato los ingresos municipales, ciudades como Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla tienen la competencia para actualizar sus catastros y han logrado aumentar la eficiencia en el cobro de este impuesto.
2. El ICA ha explicado el comportamiento positivo de muchos municipios en el periodo de análisis, como se dijo, este depende de la coyuntura económica, por tanto, aquí la propuesta está relacionada con una estrategia de diversificación económica. Según el DANE, para 2019 aproximadamente el 40% del Producto Interno Bruto del Cesar depende de la explotación de minas y canteras, actividad que puede disminuir su aporte en el largo plazo. Una estrategia de diversificación debe abarcar nuevos sectores como los servicios tecnológicos y financieros, pero sin descuidar su formalidad.
3. Si se quieren mejorar los niveles de recaudo también es importante mejorar los niveles de transparencia que proyectan los gobiernos subnacionales, la desconfianza y la sospecha de corrupción puede reducir los ingresos tributarios, ya que el sujeto de la obligación fiscal no ve correspondido sus aportes a la entidad.
4. Estudiar y evaluar la creación de nuevos impuestos que tenga en cuenta los principios de progresividad y capacidad de pago, en especial de tributos

“verdes” que ayuden en la creación de políticas contra el cambio climático y al mismo tiempo aseguren la sostenibilidad fiscal.

5. En futuras investigaciones será importante indagar en las causas que explican un mejor comportamiento de los municipios “grandes” sobre los “medianos” y “pequeños”. Esto permitirá establecer acciones específicas y diferenciadas en aquellos territorios que peor desempeño tienen, además de contribuir a la literatura de las finanzas públicas territoriales en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (30 de Marzo de 2019). *¡Las cuentas no mienten!* Obtenido de LA REPUBLICA: <https://www.larepublica.co/analisis/amytkar-d-acosta-m-557896/las-cifras-no-mienten-2845779>
- Aghon, G. (Noviembre de 1993). *Descentralizacion fiscal: Marco conceptual*. Obtenido de Cepal: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9485/S9300147_es.pdf?sequence=1&i
- Aguilar, J. (2003). *El diseño de transferencias fiscales intergubernamentales: algunas lecciones de la experiencia boliviana*. Obtenido de Bivica: <https://www.bivica.org/files/transferencias-fiscales.pdf>
- Alvarez, V. (2016). *Los programas de saneamiento fiscal y financiero en las entidades territoriales colombianas*. Obtenido de Universidad nacional de Colombia: <https://doi.org/10.15446/ede.v26n48.59862>
- Blöchliger, H., & Rabesona, J. (2009). *LA AUTONOMÍA FISCAL DE LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES: UNA ACTUALIZACIÓN*. Obtenido de OECD: <https://www.oecd.org/tax/federalism/44632452.pdf>
- Bonet, J. A., Perez, G. J., & Ricciulli, D. (12 de 2017). *¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?* Obtenido de Centro de estudios economicos regionales: https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6967/dtser_261.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Cadena, X. (01 de 09 de 2002). *¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia*. Obtenido de Desarrollo y Sociedad: <https://doi.org/10.13043/dys.50.2>

- Camacho, C., Hurtado, k., Navarro, E., Hurtado, J., & Nieves, S. (2016). *Factores que inciden en el recaudo del Impuesto predial unificado en el distrito de Barranquilla*. Obtenido de Scielo: <http://www.scielo.org.co/pdf/prosp/v15n1/1692-8261-prosp-15-01-00064.pdf>
- Canales, A. (s.f.). *LA TEORÍA DEL PRINCIPAL-AGENTE EN EL ANALISIS DE LA POLITICA CIENTIFICA*. Obtenido de Congreso nacional de investigacion educativa: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_04/ponencias/0568-F.pdf
- Carballo, M., & Guelmes, E. (2016). *Alguna consideraciones acerca de las variables en las investigaciones que se desarrollan en educación*. Obtenido de Scielo: <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v8n1/rus20116.pdf>
- Cárdenas, M. (Julio de 2013). *Colombia: Reforma al Sistema General de Regalías*. Obtenido de Ministerio de Hacienda y Credito Público.
- Chen, H. T. (2006). *A Theory-Driven Evaluation Perspective on Mixed Methods Research*. Obtenido de http://www.unm.edu/~marivera/522%20Chen%20posted%20readings/Chen_Theory%20Driven%20Perspective%20Mixed%20Methods%20Research.pdf
- Constitucion Politica de Colombia. (1991). *Articulo 286 [titulo 11]*. Bogota.
- Contraloria General de la Republica. (Febrero de 2010). *Manual presupuestal municipal*. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20194/33818/3.+manual+presupuestal-nivel+municipal.pdf/576c172c-4980-481e-8a8d-06ce0b1e3169?version=1.0>
- Escamilla, M. (s.f.). *Aplicación básica de los métodos científicos: diseño no experimental*. Obtenido de Universidad Nacional Autónoma de México:

https://www.uaeh.edu.mx/docencia/VI_Presentaciones/licenciatura_en_mercadotecnia/fundamentos_de_metodologia_investigacion/PRES38.pdf

Finot, I. (2001). *Descentralización en América latina: teoría y práctica*. Obtenido de Cepal:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/1/S01030319_es.pdf

García, M. (s.f.). *Impacto de la reforma al sistema de transferencias en el proceso de descentralización fiscal del país*. Obtenido de Universidad de los Andes:

<https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/imagenes/eventos/IMPACTOREFORMA-MauricioGarciaG.pdf>

Hernandez, R., Fernandez, C., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: Mcgraw-Hill.

Lozano, I. (08 de 1998). *Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia*. Obtenido de Banco de la República:

<https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra099.pdf>

Lujardo, Y. (18 de Octubre de 2016). *Análisis documental: ¿Normas establecidas?*

Obtenido de <https://files.sld.cu/bmn/files/2016/10/An%C3%A1lisis-Documental.-Normas-establecidas-el-de-la-ksa.pdf>

Mesa, M., & Tamayo, P. (Octubre de 2016). *El sistema fiscal colombiano: implicaciones y causas de la evasión, un acercamiento al concepto de cultura tributaria*. Obtenido de Eafit:

https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/11270/MariaClara_MesaAbad_Paulina_TamayoMej%C3%ADa_2016.pdf?sequence=2

Ministerio de vivienda, ciudad y territorio. (03 de Noviembre de 2021). *Contribución por valorización*. Obtenido de Aula de funcionamiento urbano:

<https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento/contribucion-por-valorizacion>

- Monje, C. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa*.
Obtenido de Universidad surcolombiana:
<https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Guia-didactica-metodologia-de-la-investigacion.pdf>
- Moro, M. (2014). *Las transferencias condicionadas y el efecto de pereza fiscal: el caso de los 113 municipios del Estado de Michoacán, México, 1999-2008*.
Obtenido de Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=121595>
- Musgrave, R. (1959). *La teoría de las finanzas públicas*. Nueva York: McGraw Hill.
- Oyervide, F. (2012). *La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. ¿Gestión tributaria o pereza fiscal?*
Obtenido de Dialnet:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5966994>
- Ramirez, J. M., & Bedoya, J. G. (12 de 2014). *Regalías directas por hidrocarburos y esfuerzo fiscal municipal en Colombia*. Obtenido de Fedesarrollo:
<http://hdl.handle.net/11445/1924>
- Rodríguez, A., & Pérez, A. (1 de Marzo de 2017). *Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento*. Obtenido de Scielo:
<http://www.scielo.org.co/pdf/ean/n82/0120-8160-ean-82-00179.pdf>
- Rodriguez, J. (octubre de 2017). *Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales entre los Estados en Mexico*. Obtenido de BID:
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Transferencias-intergubernamentales-y-disparidades-fiscales-entre-los-estados-en-M%C3%A9xico.pdf>
- Sanchez, F., Gutierrez, C., & Parra, J. C. (06 de 1994). *Transferencias intergubernamentales y comportamiento fiscal de los entes territoriales. Una aproximación econométrica*. Obtenido de Fedesarrollo:
<http://hdl.handle.net/11445/2250>

Sato, M. (Enero de 2009). *La economía politica de las transferencias interregionales*. Obtenido de World Bank:
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/338461468154479602/pdf/380770PUB0REPL1aI0Transfers1Spanish.pdf>