

Efectos económicos de las propuestas de descentralización fiscal en Colombia: estabilidad macroeconómica, sostenibilidad fiscal y convergencia regional

Informe final presentado a:

Federación Nacional de Departamentos

Marzo 2025

**UNIVERSIDAD
EAFIT**

**Valor
Público**

Centro de
estudios
e incidencia

Efectos económicos de las propuestas de descentralización fiscal en Colombia: estabilidad macroeconómica, sostenibilidad fiscal y convergencia regional

Marzo de 2025

Universidad EAFIT – Centro de Valor Público

Autores:

Alejandro Torres García

Profesor titular. Área de Macroeconomía y Sistemas Financieros. Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno. Universidad EAFIT.

Correo electrónico: atorres7@eafit.edu.co

<https://www.eafit.edu.co/docentes-investigadores/Paginas/alejandro-torres.aspx>

Jesús Botero García

Profesor emérito. Director del Área de mercados y estrategia financiera. Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno. Universidad EAFIT.

Correo electrónico: jabotero@eafit.edu.co

<https://www.eafit.edu.co/docentes-investigadores/Paginas/jesus-botero.aspx>

Álvaro Hurtado Rendón

Profesor titular. Área de Macroeconomía y Sistemas Financieros. Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno. Universidad EAFIT.

Correo electrónico: ahurtad1@eafit.edu.co

<https://www.eafit.edu.co/docentes-investigadores/Paginas/alvaro-hurtado.aspx>

Asistente de investigación: Karen Atis Ortega

Edición y corrección de estilo: Liz Londoño-Sierra

**UNIVERSIDAD
EAFIT**

**Valor
Público** Centro de
estudios
e incidencia

Con te ni do

Introducción	
Experiencias internacionales en materia de descentralización fiscal.....	7
Estado de la descentralización fiscal en Colombia.....	17
Propuestas para la profundización de la descentralización fiscal en Colombia.....	40
Metodología para la evaluación de los efectos potenciales de las propuestas de descentralización fiscal.....	44
Resultados	54
Conclusiones y recomendaciones	67

Contenido

1. Introducción	5
2. Experiencias internacionales en materia de descentralización fiscal	7
2.1. Descentralización: definición, características y medición	7
2.1.1. Definición de descentralización, tipos, ventajas y desventajas de la descentralización	7
2.1.2. ¿Cómo medir la descentralización?	9
2.2. Experiencias de países con descentralización fiscal	12
3. Estado de la descentralización fiscal en Colombia	17
3.1. Funcionamiento legal del SGP y su evolución	17
3.2. Distribución del SGP por departamento	24
3.3. Evolución de los impuestos departamentales y municipales	28
3.3.1. Ingresos tributarios departamentales	28
3.3.2. Ingresos tributarios municipales	33
4. Propuestas para la profundización de la descentralización fiscal en Colombia	40
4.1. Acto Legislativo 03 que modifica al SGP	41
4.2. Referendo por la autonomía fiscal	42
5. Metodología para la evaluación de los efectos potenciales de las propuestas de descentralización fiscal: MEGC	44
5.1. Supuestos, esquema y funcionamiento del modelo	44
6. Resultados	54
6.1. Efecto sobre la disponibilidad de recursos para los departamentos	56
6.2. Efecto sobre la evolución de déficit/superávit del GNC	60
6.3. Efectos macroeconómicos	61
6.4. Crecimiento económico departamental y bienestar	64
7. Conclusiones y recomendaciones	67
Bibliografía	70

1. Introducción

La descentralización tiene como objetivo fundamental, ya sea desde un ámbito político, administrativo o económico, acercar a los gobernantes a las verdaderas necesidades de la población, para que la escogencia de las políticas públicas realmente tenga impacto en el bienestar general. Si el diseño institucional de la descentralización es el correcto, el resultado será un desarrollo socioeconómico equilibrado entre las diferentes regiones de un país. De forma similar, si los incentivos fiscales en todos los niveles de gobierno promueven el esfuerzo y la disciplina fiscal, este mecanismo puede contribuir a la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

Si bien algunos estudios concluyen que la descentralización en Colombia promovida a partir de la Constitución de 1991 ha generado avances importantes en términos de coberturas en educación, reducción del analfabetismo, disponibilidad de docentes, ampliación de la red pública de servicios, entre otros (Departamento Nacional de Planeación, 2002, Banco Mundial, 2024), las brechas entre regiones son persistentes y significativas, especialmente cuando se observan variables asociadas a la actividad económica, tales como *ingreso per cápita*, densidad empresarial, desarrollo de los mercados o innovación, por ejemplo.

Una de las explicaciones más recurrente a esta divergencia, es la baja asignación de recursos por parte del Gobierno Nacional Central (GNC) a los entes regionales (departamentos y municipios) a través del Sistema General de Participaciones (SGP), lo que limita su capacidad de actuación. De hecho, producto de distintas reformas a lo largo de las últimas dos décadas, la proporción de recursos a los entes territoriales presenta una tendencia decreciente respecto a los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), de tal manera que, mientras para el año 2003 estos representaron el 41% de los ingresos, en el año 2023 cayeron al 20%.

Frente a estos resultados, diferentes actores han alzado su voz, pidiendo una profundización de la descentralización fiscal que permita a los entes territoriales tener una mayor disponibilidad de recursos, que aumente su margen de maniobra en materia de gasto e inversiones y les brinde mayor independencia respecto a las decisiones y voluntades del gobierno central. En la actualidad, el legislativo tiene en sus manos dos propuestas en esta vía. La primera, el Acto Legislativo 03 de 2024, ordena un cambio en la fórmula de asignación de los recursos del GNC al SGP, atándolo a un porcentaje constante de ellos equivalente a un 39,5%. Esta modificación constitucional ya fue aprobada en los ocho debates requeridos en Cámara y Senado, y su implementación está condicionada a la aprobación de una Ley de Competencias, que permitirá que el porcentaje de recursos crezca de manera progresiva en un horizonte de doce años.

Una segunda propuesta en este sentido, pero de mayor calado, surgió en el año 2024, denominada el “Referendo por la autonomía fiscal”. Sus promotores, plantean una modificación del artículo 298 de la Constitución Política de Colombia, de tal manera que se garantice que los recaudos de los impuestos de renta de personas naturales y jurídicas, así como los de patrimonio, sean propiedad de los departamentos y el Distrito Capital en su conjunto. De esta manera, el GNC perdería injerencia en la posesión y distribución de estos recursos, debiendo diseñarse un mecanismo alternativo al SGP que determine la distribución de estos fondos entre los departamentos y estos a su vez a los municipios.

Estas propuestas de mayor autonomía fiscal (en diferentes grados), se encuentran alineadas con el espíritu constitucional de impulsar la descentralización en Colombia, buscando un desarrollo regional más equilibrado y acorde a las necesidades de la población.

Sin embargo, al mismo tiempo plantean el reto de conciliar la necesidad de contar con una mayor disponibilidad de recursos a nivel regional, con la de financiar un gobierno central que debe proveer bienes y servicios en todo el territorio, superando las necesidades meramente locales (por ejemplo, seguridad, justicia, infraestructura). Al mismo tiempo, desafía la actual estructura redistributiva del país, fundamentada en la capacidad del Estado central de favorecer a las personas y territorios más pobres a través de esquemas de subsidios, programas de asistencia social y el mismo SGP.

Es indudable que cualquiera de estas propuestas redefinirá el futuro del desarrollo regional en Colombia. Por esta razón, desde el Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT, acompañamos a la Federación Nacional de Departamentos en *la evaluación de los efectos económicos potenciales de las diferentes alternativas de descentralización fiscal que están siendo objeto de discusión en el país. Ello evaluando los impactos de estas alternativas sobre la estabilidad fiscal tanto a nivel nacional como territorial, y analizando los efectos esperados en términos de desarrollo y convergencia regional.*

Para este fin, se desarrolló un modelo de Equilibrio General Computable (MEGC), de carácter regional, que permite estudiar las diferentes trayectorias esperadas producto de las reformas propuestas en variables como la distribución de los recursos fiscales entre los departamentos del país, el PIB nacional y regional, el déficit fiscal del GNC, y el PIB *per cápita*.

Los resultados de los diferentes escenarios simulados por el modelo dan cuenta del cuidadoso equilibrio que debe tenerse en términos de redistribución de los recursos y las competencias desde el GNC hacia los entes territoriales, si se desea garantizar un proceso de crecimiento económico beneficioso para todas las regiones y el país en su conjunto.

Este documento está compuesto de siete secciones, además de esta introducción: en la segunda se revisan las experiencias internacionales en materia de descentralización fiscal y los principales modelos existentes en la actualidad; en la tercera se analiza el actual esquema fiscal colombiano a la luz del recaudo de los diferentes impuestos existentes a nivel nacional, departamental y municipal, con el objetivo de tener un acercamiento más claro al estado actual de las finanzas públicas del país; en el cuarto, se hace una presentación general de las propuestas de profundización de la descentralización fiscal en Colombia y que son objeto de discusión en este trabajo. La quinta sección presenta la estructura general del MEGC construido para esta finalidad y su calibración. En la sección sexta se realiza el análisis de los efectos potenciales de estas propuestas a nivel macroeconómico y regional. Finalmente, se concluye y discuten los resultados obtenidos.

2. Experiencias internacionales en materia de descentralización fiscal

2.1. Descentralización: definición, características y medición

Una de las discusiones recurrentes en la ciencia política y la hacienda pública es la organización del Estado y la distribución de poderes entre los distintos actores que lo conforman, lo que se conoce de manera general como el debate entre “centralización-descentralización”. Sin embargo, en las últimas décadas, un número creciente de países ha desarrollado arreglos institucionales que buscan aumentar el protagonismo y capacidad de los estados subnacionales, buscando con esto múltiples propósitos, como aumentar la eficiencia del estado en el diseño y ejecución de políticas públicas, mejorar el relacionamiento entre el Estado y los ciudadanos o simplemente disminuir el poder de los entes centrales de gobierno. Según el *Índice de Autoridad Regional* (RAI), en el año 2018 el 83% de los países analizados (95 en total, incluyendo a Colombia), poseían algún arreglo que distribuía el poder entre los gobiernos nacionales y subnacionales.

Aunque este número sugiere un consenso alrededor de la descentralización como una mejor figura de ordenamiento del Estado, la realidad es que el debate aún persiste, evaluando si efectivamente este tipo de organización es superior al momento de alcanzar los objetivos teóricamente esperados. Quienes lo cuestionan, sugieren que éste puede generar tensiones separatistas en las naciones, incrementar la corrupción regional, limitar la capacidad de vigilancia y control de los políticos o fragmentar los partidos políticos (Martínez-Vázquez et al, 2016).

2.1.1. Definición de descentralización, tipos, ventajas y desventajas de la descentralización

De manera general, la descentralización se define como el proceso mediante el cual un gobierno transfiere competencias, funciones y recursos desde el nivel central hacia niveles subnacionales (regiones, estados, municipios, entre otros). Éste no debe confundirse con el concepto de “desconcentración” que hace referencia al proceso donde el gobierno central distribuye sus operaciones en distintos territorios, más no sus competencias.

Si bien la descentralización generalmente se asocia con los temas fiscales, existen varias dimensiones de esta.

- **Descentralización Administrativa:** Implica la transferencia de responsabilidades para la ejecución de políticas y servicios públicos a los niveles subnacionales, sin que estos niveles tengan total autonomía de decisión.
- **Descentralización Fiscal:** Es la transferencia de la potestad para recaudar ingresos (impuestos, tasas) y para tomar decisiones sobre el gasto público.
- **Descentralización Política:** Involucra la delegación de poderes y competencias legislativas a los gobiernos locales o regionales, otorgándoles capacidad de decisión autónoma y elección de sus representantes.

Para Oates (1972), la descentralización es un proceso para mejorar la eficiencia del gobierno al permitir que las autoridades locales se adapten mejor a las preferencias de los ciudadanos, optimizando la asignación de recursos y servicios públicos. Rondinelli, Nellis y Cheema (1984) definen la descentralización como la “transferencia de responsabilidad para la planificación, gestión y recursos de funciones públicas del gobierno central a unidades de gobierno subnacionales, agencias autónomas o sectoriales y organizaciones no gubernamentales”. Finalmente, Faguet (2012) plantea que la descentralización es un mecanismo de redistribución del poder político que permite fortalecer la democracia local, promover la rendición de cuentas en los niveles subnacionales disminuyendo la corrupción e impulsar la innovación en políticas públicas (los llamados “laboratorios de la democracia”).

La teoría tradicional del federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales tienen su asiento teórico en los trabajos seminales de Tiebout (1956), Musgrave (1959), Oates (1972). Éste se concentra principalmente en discutir la mejor manera para recaudar/distribuir recursos entre los entes nacionales y subnacionales, y su argumento central es que al recuperar la capacidad de recaudo por parte de los entes subnacionales se aumenta la eficiencia del Estado. Esta eficiencia surge de tres elementos clave (Gadene y Singhal, 2013). El primero de ellos (formalizado en el llamado “Teorema de Oates”), plantea que la descentralización aumenta el bienestar social ya que en este modelo de organización se reconoce la existencia de heterogeneidades entre las regiones que son conocidas y atendidas de mejor forma por los gobiernos subnacionales.

El segundo principio, propuesto en Musgrave (1959), se refiere a la eficiencia fiscal. Según este argumento, los entes subnacionales, al conocer mejor las preferencias de los ciudadanos, pueden establecer tarifas tributarias más apropiadas de acuerdo con la valoración marginal que realicen las personas sobre la provisión de bienes públicos (más altas en la medida en que sean más valorados). Finalmente, Tiebout (1956) plantea la famosa idea de “votar con los pies”. Según esta, las diferencias en materia fiscal a nivel subnacional harán que las personas se desplacen hacia aquellos lugares donde exista mayor coherencia entre sus preferencias y las tarifas fiscales, propiciando comunidades más homogéneas entre ellas.

Estas consideraciones se han ampliado en lo que se conoce como la “segunda generación” del federalismo fiscal, desarrollada desde la teoría de la Escuela de Elección Pública, y cuestiona la existencia de “funcionarios públicos benevolentes”, y postula que la existencia de información asimétrica entre diferentes entes gubernamentales y los votantes abre la posibilidad de que los gobernantes posean sus propias agendas basadas en sus intereses individuales (Martinez-Vazquez, 2016).

Desde esta perspectiva, la descentralización puede generar efectos indeseados, entre otros: aumentar las desigualdades entre regiones si algunas tienen mayores capacidades fiscales o de gestión que otras, lo cual puede crear disparidades en los servicios públicos (Prud'homme, 1995); hacer más difícil la coordinación entre niveles de gobierno, lo que lleva a la duplicación de esfuerzos, competencia entre gobiernos subnacionales e ineficiencia administrativa (Bird y Smart, 2002). En muchos casos, los gobiernos locales carecen de la experiencia o de los recursos para gestionar eficientemente sus competencias, especialmente en países en desarrollo. Finalmente, existe el riesgo de

captura local, haciendo que los gobiernos locales estén más sujetos a la influencia de élites o intereses privados, reduciendo la equidad y transparencia en la provisión de servicios (Bardhan y Mookherjee, 2006).

En suma, la descentralización, cuando se implementa adecuadamente, puede mejorar la gobernanza y la eficiencia de los servicios públicos. Sin embargo, su éxito depende de la capacidad de los gobiernos subnacionales para asumir sus nuevas competencias, así como del apoyo del gobierno central para reducir disparidades y asegurar una adecuada coordinación (*tabla 1*).

Tabla 1. Ventajas y desventajas potenciales de la descentralización.

Ventajas	Desventajas
Las diferencias en materia fiscal a nivel subnacional harán que las personas se desplacen hacia aquellos lugares donde exista mayor coherencia entre sus preferencias y las tarifas fiscales, propiciando comunidades más homogéneas entre ellas (Tiebout, 1956).	Aumenta las desigualdades entre regiones si algunas tienen mayores capacidades fiscales o de gestión que otras, lo cual puede crear disparidades en la oferta de bienes públicos (Prud'homme, 1995).
Los entes subnacionales, al conocer mejor las preferencias de los ciudadanos, pueden establecer tarifas tributarias más apropiadas de acuerdo con la valoración marginal que realicen las personas sobre la provisión de bienes públicos (Musgrave, 1959).	Hace más difícil la coordinación entre niveles de gobierno, lo que lleva a la duplicación de esfuerzos, competencia entre gobiernos subnacionales e ineficiencia administrativa (Bird y Smart, 2002).
Mejora la eficiencia del gobierno al permitir que las autoridades locales se adapten mejor a las preferencias de los ciudadanos, optimizando la asignación de recursos y servicios públicos (Oates, 1972)	Existe el riesgo de captura local, haciendo que los gobiernos locales estén más sujetos a la influencia de élites o intereses privados, reduciendo la equidad y transparencia en la provisión de servicios (Bardhan y Mookherjee, 2006).
Aumenta el bienestar social ya que reconoce la existencia de heterogeneidades entre las regiones que son conocidas y atendidas de mejor forma por los gobiernos subnacionales. (Oates, 1972)	
Es un mecanismo de redistribución del poder político que permite fortalecer la democracia local, promover la rendición de cuentas en los niveles subnacionales disminuyendo la corrupción, e impulsar la innovación en políticas públicas (Faguet, 2012).	

Fuente: elaboración propia.

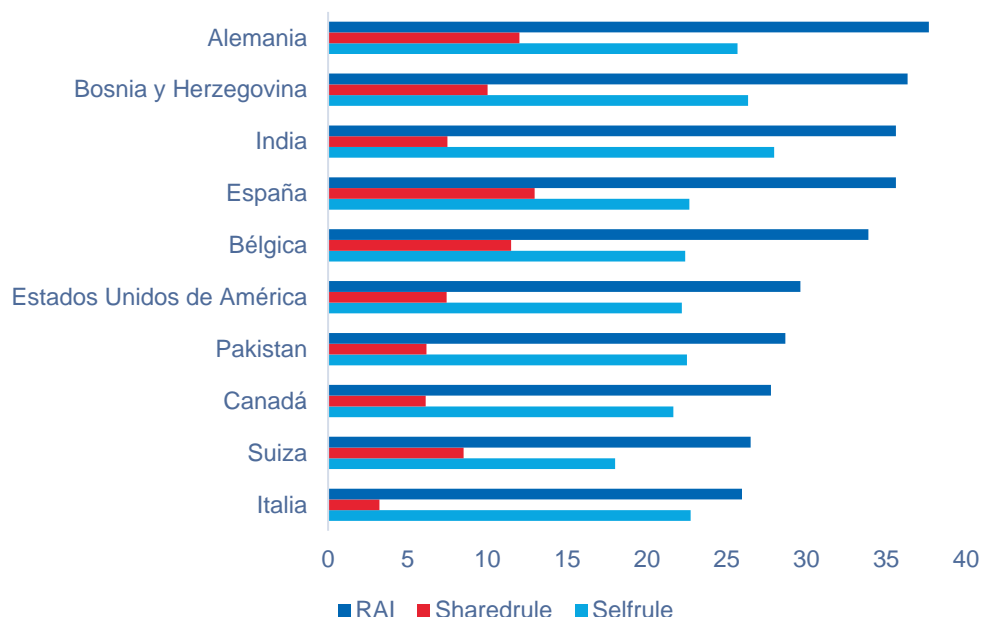
2.1.2 ¿Cómo medir la descentralización?

Uno de los retos en términos prácticos es medir el grado de descentralización de un país. La aproximación más generalizada se concentra en la descentralización fiscal, midiéndola

en consecuencia a partir de la participación de los diferentes niveles de gobierno en el gasto público total y la participación subnacional en los ingresos totales del gobierno.

Sin embargo, esta medida desconoce el carácter multidimensional de la descentralización y por eso se han desarrollado nuevas aproximaciones al tema, destacándose en este sentido la propuesta de Hooghe et al, (2016), quienes proponen el RAI. Este índice, evalúa la autoridad fiscal, administrativa y política de los organismos regionales, principalmente analizando el autogobierno (*selfrule*), o la capacidad de los gobiernos regionales de tomar sus propias decisiones; y el gobierno compartido (*sharedrule*), o la corresponsabilidad en decisiones entre los gobiernos nacionales y locales. Para esto, define diez dimensiones que incluyen el alcance de las políticas, la autoridad legislativa y la autonomía fiscal y de endeudamiento. La medida es sensible a las diferencias entre regiones individuales en el mismo país y a los cambios a lo largo del tiempo. Este índice permite a los países/regiones evaluadas producir puntuaciones que indiquen su autoridad. Los objetivos clave del RAI son: a) proporcionar una medida razonablemente válida de la estructura del gobierno subnacional que sea sensible a la variación transversal y temporal, y b) ofrecer una medición de la autoridad subnacional (*The World Bank, 2024*).

Figura 1. Ranking de descentralización a nivel mundial según el RAI (top 10, año 2018).



Fuente: elaboración propia con datos tomados de Marks (2021)

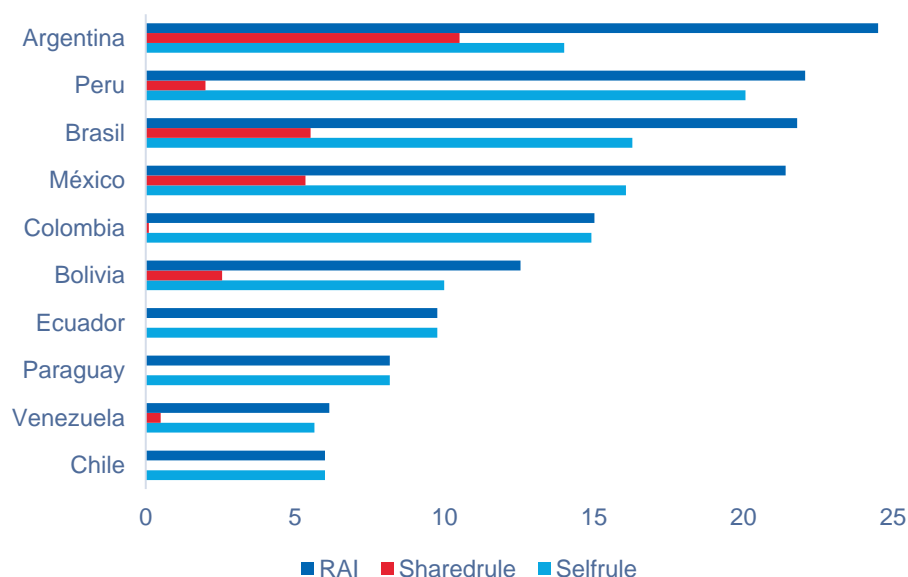
Una revisión del RAI para el año 2018¹ ubica a Alemania y Bosnia y Herzegovina en los dos primeros lugares a nivel mundial con un valor total de 37,67 y 36,34 (de 40 posibles), respectivamente. En esta lista se incluyen además países reconocidos internacionalmente como históricamente descentralizados como es el caso de España, Estados Unidos, Canadá, Suiza e Italia, con valores del RAI que superan los 25 puntos. En todos los casos,

¹ El RAI considera en su medición 95 países en total, entre desarrollados y en desarrollo, incluyendo los países de la Unión Europea y Estados Unidos, así como 27 países de América Latina y el Caribe, entre ellos Colombia.

el mayor puntaje se obtiene en el criterio *selfruled*, indicando que en estos países la descentralización se concentra en la autonomía de los entes territoriales subnacionales (*figura 1*).

En el caso de América Latina, los resultados destacan el comportamiento de Argentina, Perú y Brasil, mientras Colombia ocupa el quinto lugar en la región. Es importante destacar, por un lado, que en el mejor de los casos el RAI alcanza un valor de 24,5 (Argentina), muy por debajo del máximo global obtenido por Alemania, lo que muestra la brecha que tiene la región en este tema. Por otro lado, se destacan los bajos (nulos en algunos casos) de los puntajes obtenidos en el criterio *sharedrule*, lo que sugiere que la descentralización en la región responde más a criterios de divisiones muy claras entre responsabilidades de uno y otros entes.

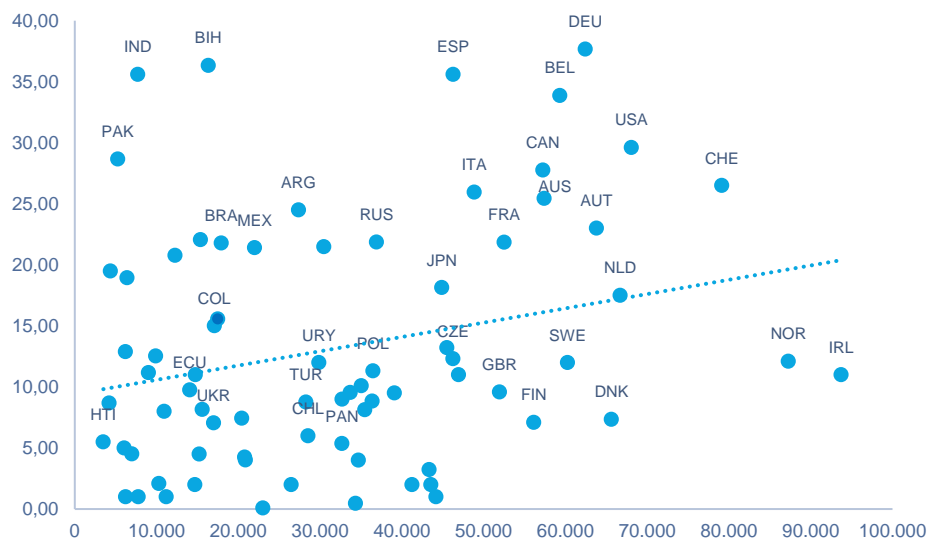
Figura 2. Ranking de descentralización para América Latina según el RAI (*top 10*, año 2018).



Fuente: elaboración propia con datos tomados de Marks (2021)

Es interesante notar la correlación entre los niveles de desarrollo económico y el RAI (*figura 3*). Esto puede explicarse por varios mecanismos: en primer lugar, una mayor autonomía regional permite a los gobiernos locales diseñar políticas más ajustadas a las necesidades y preferencias de sus ciudadanos, lo que mejora la eficiencia del gasto público (Oates, 1999). En segundo lugar, la descentralización puede fomentar la competencia fiscal y administrativa entre regiones, incentivando la eficiencia en la provisión de bienes públicos (Weingast, 1995). Además, la proximidad del gobierno a la ciudadanía puede reducir problemas de información asimétrica y corrupción, promoviendo una mejor asignación de recursos (Faguet, 2014). En conjunto, estos factores pueden estimular la inversión, la productividad y, en última instancia, el crecimiento económico reflejado en un mayor PIB per cápita en términos de PPA.

Figura 3. RAI versus Ingresos per cápita (PIB en paridad de poder adquisitivo, precios constantes 2017, dólares). 2018.



Fuente: elaboración propia con datos tomados de Marks (2021) y Banco Mundial (2025)

2.2 Experiencias de países con descentralización fiscal

Si bien las medidas de descentralización fiscal se limitan en medir sólo una dimensión de la descentralización, estas son bastante usadas ya que se concentran en un tema neurálgico para la correcta operación de los gobiernos subnacionales y es la disponibilidad y capacidad de captar recursos a través de los impuestos. La *tabla 2* muestra la participación de los distintos niveles de gobierno en el recaudo de impuestos para un grupo de países de la OCDE.

Dos elementos importantes se destacan. En primer lugar, se aprecia una tendencia decreciente en la participación de los entes centrales en el recaudo en la mayoría de los países, siendo de especial interés el caso de Canadá, donde el gobierno regional y local tienen gran autonomía y participan activamente en la recaudación fiscal. Alemania y España muestran igualmente una descentralización significativa.

Un segundo elemento tiene que ver con la distribución del recaudo entre los diferentes niveles de gobierno. Se aprecia que la participación en el recaudo total decrece según el nivel de gobierno, siendo el más alto el recaudo nacional y el menor el local. En este sentido, Colombia es una excepción notable en la que el porcentaje del recaudo local es mayor que el obtenido a nivel estatal (en este caso, los municipios recaudan porcentualmente más que los departamentos), situación que sólo se repite en el caso de Austria.

Tabla 2. Participación de cada ente en el recaudo total de impuestos (% total impuestos).

País	Nivel	2000	2010	2022
Alemania	Central	69,7	70,0	65,9
	Estatad	22,4	21,7	24,7
	Local	7,4	7,8	8,8
Bélgica	Central	92,8	88,9	84,4
	Estatad	2,2	5,2	10,2
	Local	4,1	5,1	4,5
Canadá	Central	53,9	50,3	51,2
	Estatad	38,0	38,9	39,6
	Local	8,1	10,7	9,3
Estados Unidos	Central	68,9	62,7	65,3
	Estatad	18,9	20,6	20,2
	Local	12,2	16,7	14,5
España	Central	82,7	77,4	75,0
	Estatad	7,9	13,1	15,7
	Local	8,9	9,0	8,6
Colombia	Central	85,0	84,1	82,6
	Estatad	5,6	4,9	5,1
	Local	9,4	11,1	12,3
Chile	Central	92,1	93,1	93,0
	Local	7,9	6,9	7,0
México	Central	96,3	94,9	94,1
	Estatad	2,7	3,4	4,1
	Local	1,0	1,7	1,8

Fuente: elaboración propia con información de OCDE (2025).

Para comprender mejor el proceso de descentralización fiscal, es importante conocer la estructura de recaudo impositivo de los países, especialmente en lo que tiene que ver con los impuestos de renta corporativa, natural y sobre el valor agregado, que en general representan la principal fuente de recaudo de los países. La *tabla 3* y *4* presentan la naturaleza de estos impuestos y la estructura del impuesto de renta para un grupo de países de la OCDE, incluyendo Colombia.

Se destaca una tendencia generalizada a que el recaudo de este tipo de impuestos sea de carácter nacional. En 8 de los 37 países analizados (22% del total), el impuesto de renta se distribuye entre los entes nacionales y territoriales, mientras en el caso del impuesto al valor agregado (IVA) en sólo 3 países (8%), este impuesto tiene algún componente regional. Sin embargo, aquellos países que exhiben mayores niveles de descentralización son aquellos que a su vez permiten una estructura mixta de recaudo. En Suiza, Alemania, y España, por ejemplo, existe una considerable autonomía fiscal en los niveles regional y local, que les permite recaudar y gestionar una mayor porción de ingresos fiscales en comparación con otros países.

Específicamente, Suiza tiene un sistema altamente descentralizado, donde los cantones y municipios recaudan una gran parte de los impuestos y gozan de alta autonomía fiscal. Alemania también presenta una estructura federal robusta, con una asignación significativa de ingresos a los *Länder* y a las administraciones locales, especialmente en impuestos compartidos como el IVA y el impuesto a la renta. Por su parte, España permite a las

comunidades autónomas gestionar una parte considerable de los impuestos sobre la renta y los impuestos sobre el valor agregado, además de otros impuestos locales.

Tabla 3. Naturaleza de los impuestos de renta y valor agregado países de la OCDE.

País	Impuesto de renta	Impuesto al Valor Agregado
Alemania	Nacional y estatal	Nacional con distribución estatal
Australia	Nacional	Nacional
Austria	Nacional	Nacional
Bélgica	Nacional	Nacional
Canadá	Federal y provincial	Federal y provincial
Chile	Nacional	Nacional
Colombia	Nacional	Nacional
Corea del Sur	Nacional	Nacional
Dinamarca	Nacional	Nacional
Eslovaquia	Nacional	Nacional
Eslovenia	Nacional	Nacional
España	Nacional y regional	Nacional
Estados Unidos	Federal y estatal	Estatal
Estonia	Nacional	Nacional
Finlandia	Nacional	Nacional
Francia	Nacional	Nacional
Grecia	Nacional	Nacional
Hungría	Nacional	Nacional
Irlanda	Nacional	Nacional
Islandia	Nacional	Nacional
Israel	Nacional	Nacional
Italia	Nacional y regional	Nacional
Japón	Nacional	Nacional
Letonia	Nacional	Nacional
Lituania	Nacional	Nacional
Luxemburgo	Nacional	Nacional
México	Nacional	Nacional
Noruega	Nacional y municipal	Nacional
Nueva Zelanda	Nacional	Nacional
Países Bajos	Nacional	Nacional
Polonia	Nacional	Nacional
Portugal	Nacional y regional	Nacional
Reino Unido	Nacional	Nacional
República Checa	Nacional	Nacional
Suecia	Nacional y municipal	Nacional
Suiza	Nacional	Nacional
Turquía	Nacional	Nacional

Fuente: elaboración propia con información de OCDE (2025).

Dos ejemplos interesantes son los de Estados Unidos y Canadá, donde se combina el recaudo con la competencia fiscal. Así, en ambos países los impuestos sobre la renta personal y corporativa son recaudados por el gobierno federal y los gobiernos estatales o provinciales, lo que genera una carga tributaria que varía según la región dentro del país. En cuanto al IVA, Canadá tiene una combinación de impuesto federal (GST) y provincial (PST), o un impuesto armonizado (HST) en algunas provincias que combina ambos, mientras que Estados Unidos no posee un IVA federal y, en su lugar, utiliza un sistema de impuestos sobre ventas, que son impuestos estatales o locales.

Tabla 4. Estructura del impuesto a la renta, países de la OCDE.

País	Tasa Máxima de Impuesto a la Renta Personal (%)	Tasa de Impuesto a la Renta Corporativa (%)	Recaudo
Alemania	45	15	Nacional y estatal
Australia	45	30 (25 para pymes)	Nacional
Austria	55	25	Nacional
Bélgica	50	25	Nacional
Canadá	33 + tasas provinciales	15 + tasas provinciales	Federal y Provincial
Chile	40	27	Nacional
Colombia	39	35	Nacional
Corea del Sur	45	24,2	Nacional
Dinamarca	56.5	22	Nacional
Eslovaquia	25	21	Nacional
Eslovenia	50	19	Nacional
España	47	25	Nacional y Regional
Estados Unidos	37 + tasas estatales	21 + tasas estatales	Federal y Estatal
Estonia	20	20	Nacional
Finlandia	56,95	20	Nacional
Francia	45	25	Nacional
Grecia	44	22	Nacional
Hungría	15	9	Nacional
Irlanda	40	12,5	Nacional
Islandia	46,25	20	Nacional
Israel	50	23	Nacional
Italia	43	24	Nacional y Regional
Japón	45	23,2	Nacional
Letonia	31	20	Nacional
Lituania	32	15	Nacional
Luxemburgo	45,7	17	Nacional
México	35	30	Nacional
Noruega	38,2	22	Nacional y Municipal
Nueva Zelanda	39	28	Nacional
Países Bajos	49,5	25,8	Nacional
Polonia	32	19	Nacional
Portugal	48	21	Nacional y Regional
Reino Unido	45	25	Nacional
República Checa	23	19	Nacional
Suecia	52,9	20,6	Nacional y Municipal
Suiza	40	8,5 + tasas cantonales	Federal y Cantonal
Turquía	40	25	Nacional

Fuente: elaboración propia con información de OCDE (2024).

En suma, es posible identificar una tendencia creciente hacia la descentralización a nivel mundial, especialmente en los países desarrollados, bajo el precepto que esto aumenta la eficiencia del Estado a través de diferentes canales. En cuanto al tema fiscal, en los países más desarrollados esta se manifiesta en una distribución de los ingresos obtenidos por

impuestos tales como renta e IVA entre los entes nacionales y subnacionales, buscando dotar a estos últimos de mayores recursos. Sin embargo, en ningún caso de los estudiados, estos corresponden exclusivamente a los entes subnacionales.

Adicionalmente, es importante destacar la gradualidad en la apropiación de estos recursos a diferentes niveles, siendo mayor en los gobiernos nacionales, y menor en los regionales. En este caso, Colombia es una excepción marcada, donde los departamentos poseen una participación en los ingresos menor que la de los municipios.

3. Estado de la descentralización fiscal en Colombia

En Colombia existe una estructura fiscal mixta donde los gobiernos nacionales, departamentales y municipales poseen fuentes de financiación diferenciadas basadas en la propiedad del recaudo de determinados impuestos. Así, por ejemplo, el recaudo de los impuestos de renta e IVA son propiedad del gobierno nacional; los de cigarrillo y tabaco corresponden a las gobernaciones, mientras los de predial pertenecen a los municipios².

Si bien esta estructura busca garantizar recursos para los diferentes niveles de gobierno, la realidad es que la mayor parte del recaudo pertenece al gobierno nacional. Es por ello se han creado diferentes mecanismos de redistribución de los recaudos nacionales hacia las regiones, siendo el SGP el que se encuentra actualmente vigente. En este apartado se describe la evolución de estos recaudos, haciendo énfasis en las diferencias regionales en materia de recaudo producto del esquema vigente.

3.1 Funcionamiento legal del SGP y su evolución

La Constitución de 1991 estableció un esquema de transferencias fiscales mediante el Situado Fiscal y la participación de los municipios en los ICN. Según la normativa, estas transferencias debían representar el 46,5% de los ICN para el año 2002. En este marco, el artículo 356 indicó que el Situado Fiscal aumentaría anualmente en función del crecimiento de los ICN, con el propósito de garantizar el financiamiento adecuado de los servicios de salud y educación en niveles preescolar, primaria, secundaria y media. A su vez, el artículo 357 determinó que la participación de los municipios en los ICN debía incrementarse progresivamente hasta alcanzar un mínimo del 22% en 2002.

La Ley 60 de 1993 consolidó este esquema, estableciendo que el situado fiscal debía representar el 24,5% de los ICN en 1996. Estos recursos podían destinarse a educación, salud, agua potable, saneamiento básico, vivienda y subsidios para la población vulnerable, incluyendo apoyos para la adquisición de vivienda.

No obstante, a finales de la década de los noventa, la situación económica del país obligó al gobierno a reformar el sistema de transferencias (Figura 3). Esta reforma se materializó en el Acto Legislativo 1 de 2001, que unificó el Situado Fiscal y la participación municipal, dando origen al SGP. La nueva normativa estableció que el SGP crecería anualmente con base en el promedio móvil del crecimiento de los ICN de los últimos cuatro años. Sin embargo, debido a la coyuntura económica del momento, se implementó un período de transición entre 2002 y 2008, durante el cual el SGP debía mantener al menos la misma participación en los ICN que tenían en 2001 el Situado Fiscal y la cesión de ingresos corrientes a los municipios en su conjunto.

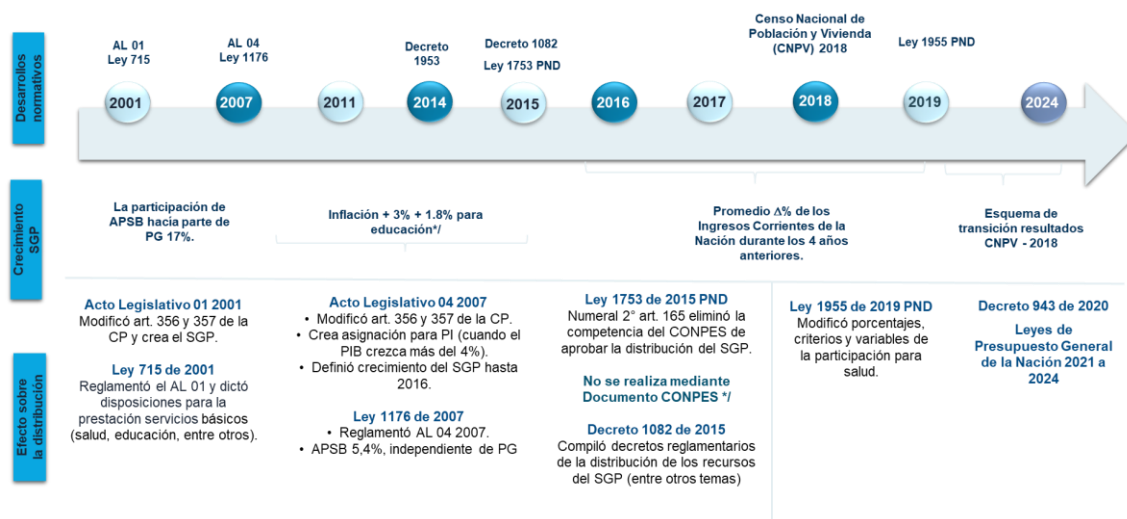
Posteriormente, el Acto Legislativo 4 de 2007 definió el esquema actual del SGP, manteniendo la regla de crecimiento basada en el promedio del incremento de los ICN de

² El Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se encarga de recaudar impuestos a nivel nacional, los cuales alimentan el presupuesto general del país, pero no son directamente accesibles para los departamentos. Entre los impuestos que recauda la DIAN está el Impuesto sobre la Renta, que se destina al presupuesto nacional y financia áreas como educación, salud, infraestructura y seguridad. También está el IVA, parte del cual se destina a financiar programas de salud y educación, y más recientemente, una parte se usa para devolverle dinero a los hogares de bajos ingresos. Además, el Impuesto Nacional al Consumo genera ingresos para programas específicos, como los de turismo y cultura.

los últimos cuatro años. Sin embargo, nuevamente se estableció un período de transición entre 2008 y 2016, en el que el monto del SGP debía incrementarse según la inflación anual más un ajuste en términos reales (Bejarano et al., 2024).

En este contexto, el SGP se configura como el mecanismo mediante el cual la Nación transfiere recursos a entidades territoriales y resguardos indígenas, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en los artículos 356 y 357. Su principal objetivo es garantizar la financiación de necesidades básicas en educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

Figura 3. Evolución legal del SGP

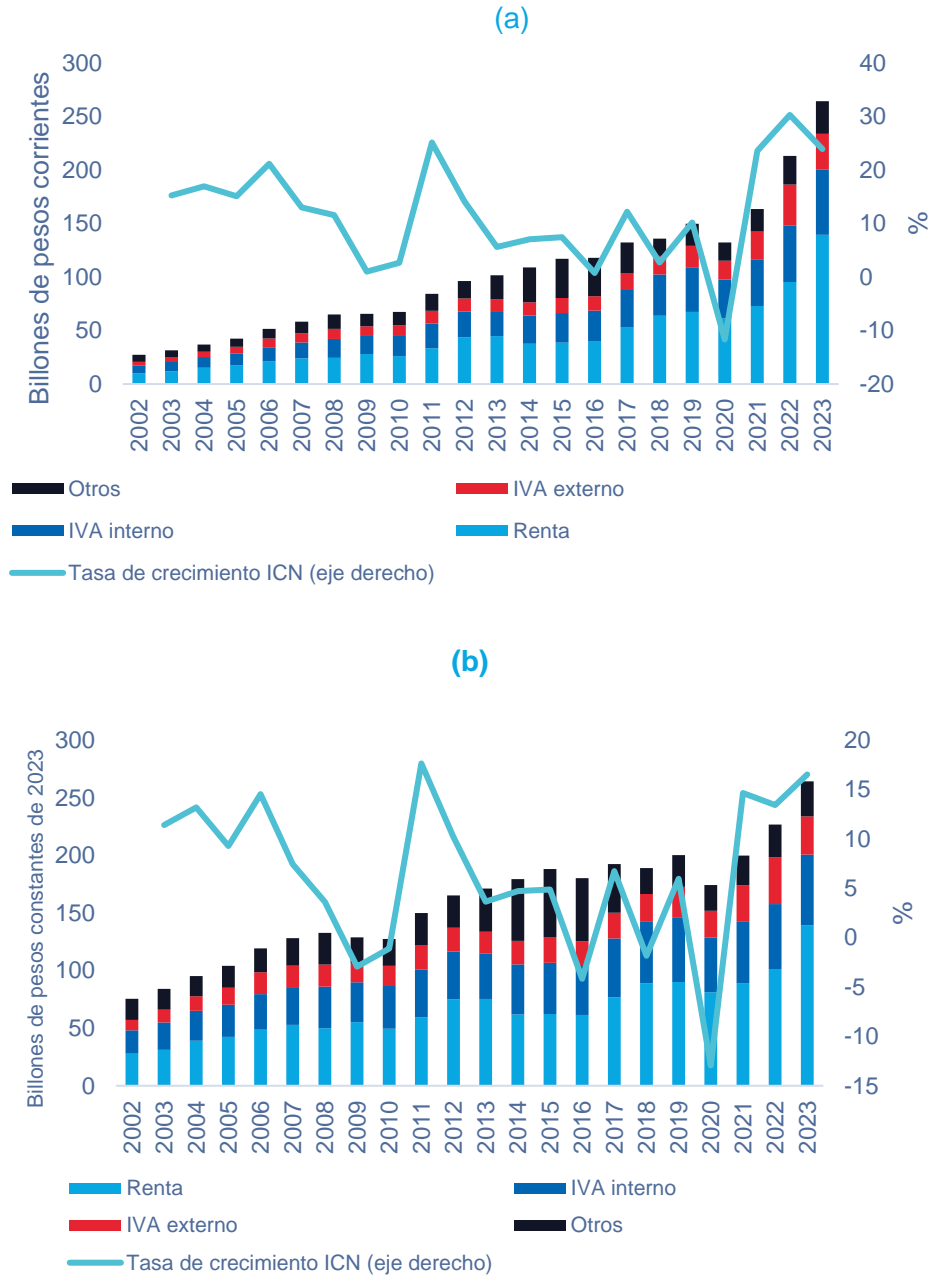


Fuente: DNP (2023)

Los recursos del SGP provienen de los ICN, los cuales incluyen tanto ingresos tributarios como ingresos no tributarios percibidos por el GNC.

En la *figura 4*, se presenta la evolución de los ICN en billones de pesos, donde se observa que la suma de los ingresos tributarios provenientes del impuesto de renta, IVA externo e IVA interno representó más del 88% del total de los ingresos en el año 2023. En comparación con el año 2002, estos tributos han aumentado su participación en aproximadamente 13 puntos porcentuales, consolidándose como la principal fuente de ingresos del GNC. A pesar de este incremento, la composición de los diferentes rubros dentro de los ICN se ha mantenido relativamente estable a lo largo del tiempo, reflejando una estructura fiscal con pocos cambios en la distribución de sus fuentes de financiación. Es claro que en términos corrientes y constantes la mayor participación de los ingresos del GNC, corresponden a renta e IVA, que representan mas del 50% del total de ingresos tributarios.

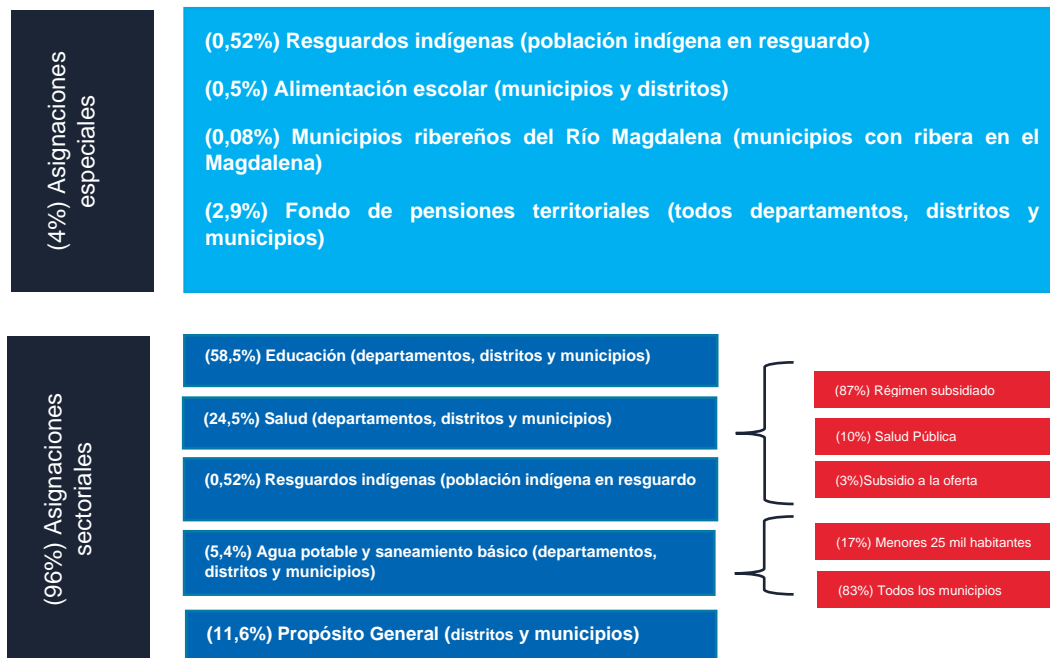
Figura 4. Ingresos Corrientes de la Nación: tasa de crecimiento *versus* principales componentes en pesos corrientes (a) y pesos constantes de 2023 (b). 2002 – 2023.



Fuente: elaboración propia con datos del MHCP (2024)

Las transferencias del SGP tienen una destinación específica, definida en función de variables sectoriales y presupuestales, y su crecimiento anual se basa en la variación promedio de los ICN en los últimos cuatro años. El SGP está estructurado en dos grandes componentes: asignaciones especiales y asignaciones sectoriales. Estos elementos se detallan en la *figura 5*.

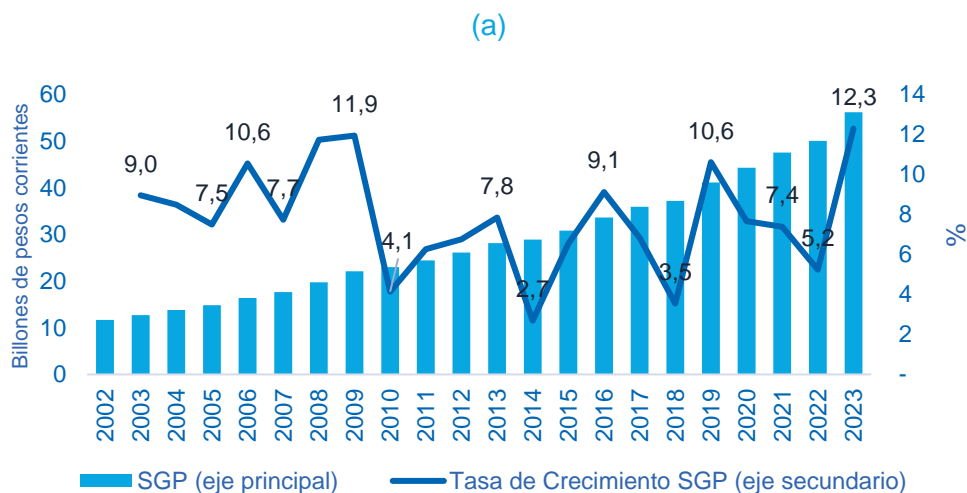
Figura 5. Elementos constitutivos del SGP



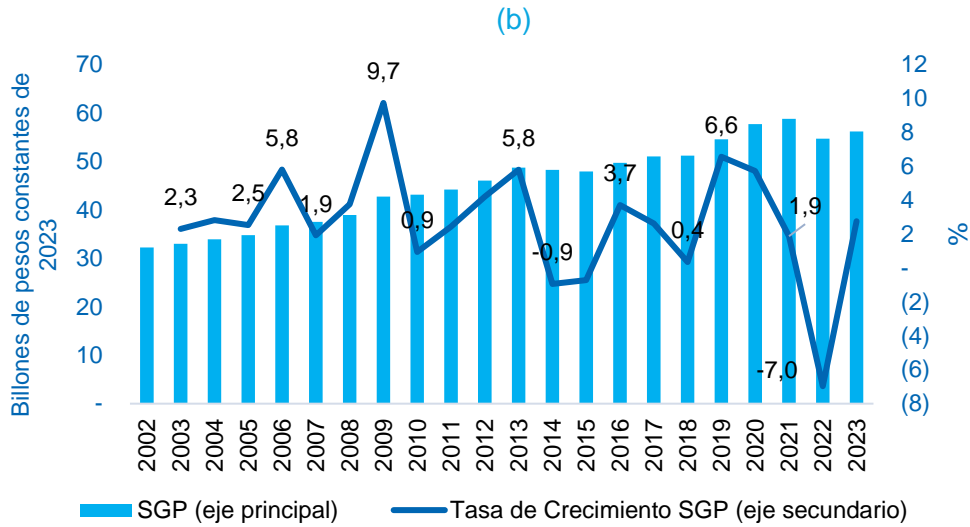
Fuente: adaptación con base en información del Departamento Nacional de Planeación (2024).

Por su parte, de acuerdo con el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (SICODIS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2024b), el SGP representó un total de \$56,2 billones de pesos corrientes a nivel nacional en 2023. Durante el período 2019-2023, el SGP presentó un crecimiento promedio anual del 8,6% (figura 6). Sin embargo, si se amplía el análisis a un horizonte de veinte años, se observa un crecimiento sostenido en términos corrientes del 7,8% promedio anual. En términos reales, la tasa de crecimiento promedio alcanza un 3.0% en el mismo período.

Figura 6. Tasa de crecimiento del SGP (%) y SGP (a) en billones de pesos corrientes y (b) en billones de pesos constantes de 2023. Periodo 2002-2023.



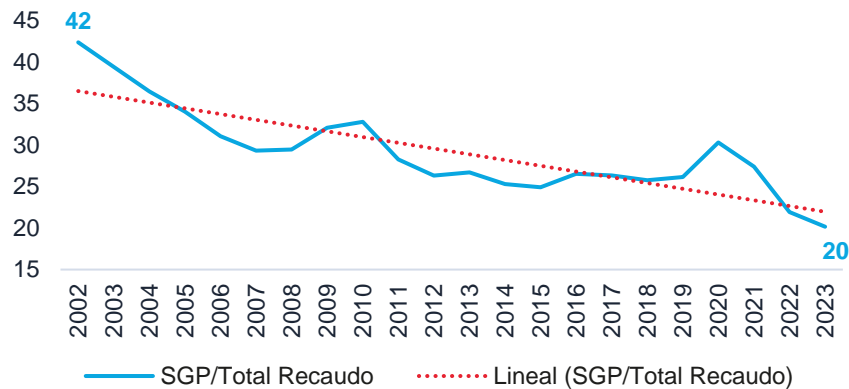
Efectos económicos de las propuestas de descentralización fiscal en Colombia.



Fuente: elaboración propia con datos del SICODIS (2024).

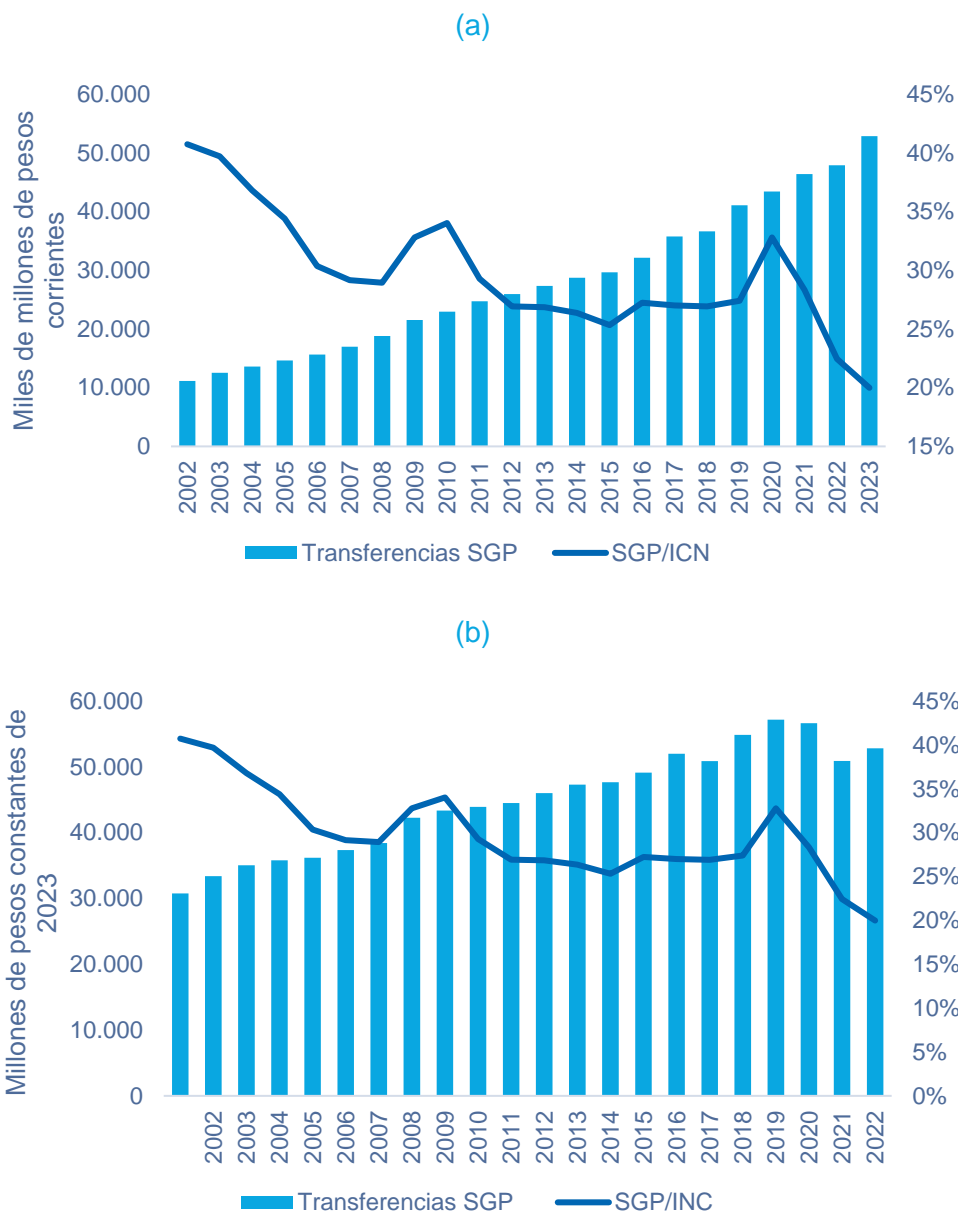
En términos de tendencia, la participación del SGP con respecto a los ICN presentó una reducción significativa en el periodo 2013-2023, pasando del 26,9% en 2013 al 20% en 2023, lo que representa una disminución de 6 puntos porcentuales. Si se enfoca en el periodo 2019-2023, esta caída fue aún más pronunciada: del 27,4% en 2019 al 20% en 2023, es decir, una reducción de 7,4 puntos porcentuales. Esto sugiere que, en términos relativos, los recursos transferidos a los entes territoriales vía SGP han perdido participación dentro de los ingresos nacionales (*figuras 7 y 8*).

Figura 7. Relación entre SGP Total y Recaudo nacional por impuesto de 2002 a 2023 y su tendencia lineal.



Fuente: elaboración propia con datos de SICODIS (2024) y la DIAN (2024).

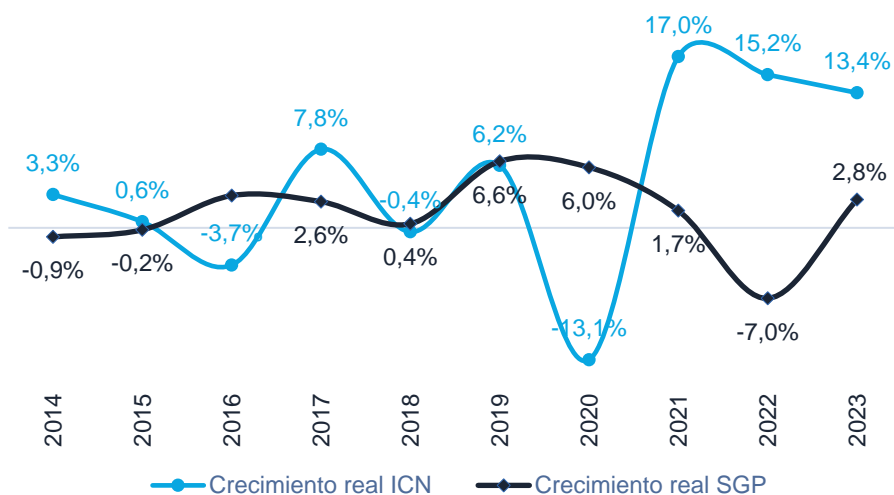
Figura 8. Transferencias del SGP en miles de millones de pesos (eje izquierdo) corrientes (a) y constantes (b) y Porcentaje de los recursos del SGP respecto a los ICN (eje derecho)



Fuente: elaboración propia con base en información de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

En términos reales (ajustados a pesos de 2023), el SGP pasó de \$48,7 billones en 2013 a \$56,23 billones en 2023, con un crecimiento acumulado del 15,3% en la última década. No obstante, el crecimiento promedio anual en este periodo fue relativamente moderado, con un 1,5% anual, mientras en todos los casos el crecimiento real de los ICN fue mayor, especialmente durante los últimos años (*figura 9*).

Figura 9. Crecimiento real del SGP e ICN.



Fuente: elaboración propia con datos de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP, 2024a) y DANE (2024). Año base 2018.

En línea con su regla de distribución, la participación del SGP en sus distintas asignaciones ha permanecido relativamente constante entre 2005-2023 (*tabla 5*). Para el año 2023, el 54,7% del SGP se destinó a educación, seguido por salud y propósitos generales. Estos tres rubros han representado históricamente más del 90% de las asignaciones del SGP desde 2005, en cumplimiento de las normativas vigentes. Esto significa que, en 2022, de cada \$100 transferidos por el GNC a través del SGP, \$55,7 se destinaron a educación, \$23,8 a salud, \$5,2 a propósitos generales, \$11,1 a alimentación escolar y, finalmente, \$4 a asignaciones especiales.

Tabla 5. Participación por ítem en el SGP.

Ítem/SGP_total	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022	2023
Educación	57,8	56,8	56,3	57,7	57,9	56,4	55,7	54,7
Salud	24,2	23,2	23,1	24,8	23,8	23,4	23,8	24,0
Agua potable	5,4	5,1	5,1	5,1	5,2	5,2	5,2	5,3
Propósito general	11,4	11,0	11,0	11,1	11,2	11,1	11,3	11,4
Alimentación escolar	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Ribereños	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Resguardos Indígenas	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
FONPET Asignaciones especiales	0,0	2,9	2,9	0,2	0,7	2,9	2,9	3,4
Primera Infancia	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: elaboración propia con datos del SICODIS (2024)

Sin embargo, una lectura de los mismos rubros como porcentaje del PIB muestra un descenso importante (*tabla 6*). En efecto: 1) en 2005, el SGP total representaba el 4,39% del PIB, mientras que en 2023 descendió a 3,58%; 2) en educación, pasó del 2,54% al 1,95%; 3) en salud, las transferencias cayeron del 1,06% del PIB en 2005 al 0,86% en 2023

y 4) los recursos para propósitos generales disminuyeron de 0,50% del PIB en 2005 a 0,41% en 2023.

Tabla 6. SGP por ítem en relación con el PIB nacional.

Ítem/PIB Nacional	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022	2023
Educación	2,54	2,40	2,16	2,24	2,57	2,25	1,90	1,95
Salud	1,06	0,98	0,89	0,96	1,05	0,93	0,81	0,86
Agua potable	0,24	0,22	0,20	0,20	0,23	0,21	0,18	0,19
Propósito general	0,50	0,46	0,42	0,43	0,50	0,44	0,38	0,41
Alimentación escolar	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Ribereños	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Resguardos indígenas	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Fonpet asignaciones especiales	0,00	0,12	0,11	0,01	0,03	0,12	0,10	0,12
Primera infancia	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros	0,29	0,38	0,37	0,25	0,31	0,36	0,32	0,35
Total SGP	4,39	4,23	3,83	3,88	4,44	3,99	3,41	3,58

Fuente: elaboración propia con SICODIS (2024) y DANE (2024).

3.2 Distribución del SGP por departamento

Los departamentos reciben recursos del SGP que varía según criterios de equidad y necesidades regionales. En el caso de educación, la asignación de recursos se basa en la matrícula estudiantil reportada, con ajustes que consideran factores como la ruralidad, la calidad educativa y las condiciones particulares de cada región. Para salud, la distribución de los recursos depende de la cantidad de población afiliada al régimen subsidiado, así como de factores adicionales como la dispersión geográfica, Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la cobertura de los servicios de salud. En cuanto al propósito general, este solo se le asigna a San Andrés y Providencia conforme el artículo 310 de la Constitución Política de Colombia.

Como producto de esta regla de distribución la participación de los departamentos es diferente entre cada uno de ellos, y la dinámica entre 2005-2023 es heterogénea. En 2023, los diez departamentos con mayor participación en el SGP concentraron el 58,6% del total de las transferencias. Entre ellos, se destacan Antioquia (10,8%), Bogotá D.C. (7,7%), Valle del Cauca (6,7%), Bolívar (5,5%), Cundinamarca (5,1%). Por su parte, los departamentos con menor participación fueron Guainía (0,4%), Guaviare (0,4%), Vaupés (0,3%), Vichada (0,4%) y Archipiélago de San Andrés (0,1%).

Tabla 7. Participación del SGP departamental en el SGP total en el periodo 2005 – 2023.

Departamento	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022	2023	Promedio 2019-2023 sin 2020
Antioquia	11,4	11,5	11,2	10,9	10,8	10,8	10,7	10,8	10,8
Bogotá D.C.	9,2	9,2	7,6	7,7	7,7	7,7	7,9	7,7	7,7
Valle del Cauca	7,3	7,2	7,3	6,8	6,6	6,7	6,7	6,6	6,7
Bolívar	5,1	5,1	5,1	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5	5,4
Cundinamarca	5,7	5,3	5,1	5,1	5,1	5,2	5,1	5,1	5,1
Córdoba	4,1	4,5	4,9	5	5	4,9	5	4,9	4,9
Atlántico	3,8	4,2	4,5	4,7	4,7	4,6	4,7	4,7	4,7
Nariño	4,6	4,6	4,7	4,8	4,8	4,7	4,6	4,6	4,7
Santander	5,1	4,7	4,6	4,7	4,7	4,8	4,7	4,7	4,7
Cauca	3,6	4	4,1	4,2	4,1	4,1	4,1	4	4,1
Boyacá	4,5	4,2	3,9	3,8	3,8	3,8	3,7	3,6	3,7
Magdalena	3,3	3,4	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
Norte de Santander	3,3	3,5	3,4	3,6	3,6	3,6	3,7	3,7	3,6
Tolima	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	3,3
Cesar	2,6	2,7	3	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Huila	2,7	2,8	2,9	2,9	3	2,9	2,9	2,9	2,9
La Guajira	1,7	2,3	2,7	2,8	2,8	2,8	3	3,1	2,9
Sucre	2,4	2,6	2,8	2,7	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7
Chocó	2	2	2	2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,2
Meta	2,1	2	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Caldas	2,4	2,1	2	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Risaralda	1,9	1,7	1,7	1,8	1,7	1,8	1,7	1,8	1,8
Caquetá	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Casanare	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Putumayo	1,3	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Quindío	1,2	1,1	1,1	1,1	1	1	1	1	1
Arauca	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Amazonas	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Guaviare	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Vichada	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Guainía	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
Vaupés	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
San Andrés	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Fuente: elaboración propia con datos de SICODIS (2024).

Aunque en principio esta distribución puede considerarse sesgada en contra de las regiones de menores ingresos, una mirada ajustando las transferencias del SGP como porcentaje del PIB de cada una muestra que esto no es necesariamente cierto. Por ejemplo, en Vaupés, las transferencias del SGP representaron el 44,44% de su PIB, en Guainía del

37,46% y Vichada, 22,76%. En contraste, en Bogotá, el SGP representó apenas el 1,10% del PIB departamental, en el Valle del Cauca, 2,45% y Antioquia 2,6%.

Tabla 8. El SGP como proporción del PIB departamental³.

Departamento	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022	2023	Promedio 2019-2023 sin 2020
Vaupés	44,9	34,6	31,6	30,7	39,3	44,1	43,2	44,4	40,6
Guainía	26,5	25,4	24,2	26,8	36,2	37,9	35,9	37,5	34,5
Vichada	23,7	22,1	29,1	28,5	23	23,7	21,2	22,8	24
Chocó	23,5	15,7	17,3	19,7	21,3	20,5	18,9	18,7	19,5
Amazonas	26,9	21,2	17,8	16,6	21	20,7	19,1	19,6	19
Guaviare	23,5	20,2	16,5	17,1	18,6	17,5	15,8	16	16,6
Sucre	15	14,7	13,2	13	14,5	13,4	12,1	12,1	12,6
Caquetá	16,6	16,1	12,6	12,9	14,2	13,1	11,8	11,8	12,4
Nariño	13,3	13,8	11,9	12,3	13,4	12,2	10,8	11	11,6
Putumayo	16,7	8,8	10,2	11,5	15	12,4	9,9	10,7	11,1
Córdoba	10	11,5	11,1	11,3	12,4	11,1	9,7	9,8	10,5
Magdalena	11,4	10,6	10,8	10,8	11,8	10,6	9,2	9,6	10
La Guajira	6,1	7,6	9,6	10,1	14,2	9,3	6,7	8,9	8,8
Norte de Santander	9,7	9,1	8,3	9	10	9,3	7,9	8,4	8,6
Cauca	10,5	10,7	8,7	9,1	10,1	9	7,8	8	8,5
Huila	6,7	6,7	6,5	7	7,9	7	5,9	6,1	6,5
Tolima	6,6	6,5	6	6	6,8	6,2	5,2	5,4	5,7
Bolívar	6,8	6,4	5,6	5,8	6,9	6	5,3	5,4	5,6
Arauca	3,3	3,3	5,4	5,8	7	5,9	4,7	5,5	5,5
Boyacá	8,1	6,8	5,4	5,4	6,3	5,7	4,7	4,9	5,2
Cesar	5,9	5,8	6,3	5,8	7,2	5,8	3,7	4,9	5,1
Quindío	6,7	5,9	5,1	5,1	5,6	5	4,2	4,4	4,7
Caldas	5,9	5,5	5	4,6	5,1	4,6	4	4,1	4,3
Risaralda	5	4,8	4,2	4,3	4,7	4,3	3,7	3,8	4
Atlántico	4,2	4,5	3,9	4,2	4,7	4,2	3,7	3,7	3,9
Nacional	4,4	4,2	3,8	3,9	4,4	4	3,4	3,6	3,7
San Andrés	6,2	4,6	3,8	3,3	4,4	3,8	3,3	3,5	3,5
Cundinamarca	4,3	3,9	3,3	3,3	3,7	3,4	2,8	2,9	3,1
Casanare	2,1	2,5	2,6	2,8	3,9	3,2	2,4	2,8	2,8
Antioquia	3,3	3,5	3	2,9	3,2	2,9	2,5	2,6	2,7
Santander	4	3,3	2,7	2,8	3,4	3	2,5	2,6	2,7
Valle del Cauca	3,1	3	2,9	2,7	2,9	2,7	2,4	2,4	2,6
Meta	3,9	2	2,1	2,3	3,2	2,6	2	2,3	2,3
Bogotá D.C.	1,5	1,5	1,1	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1

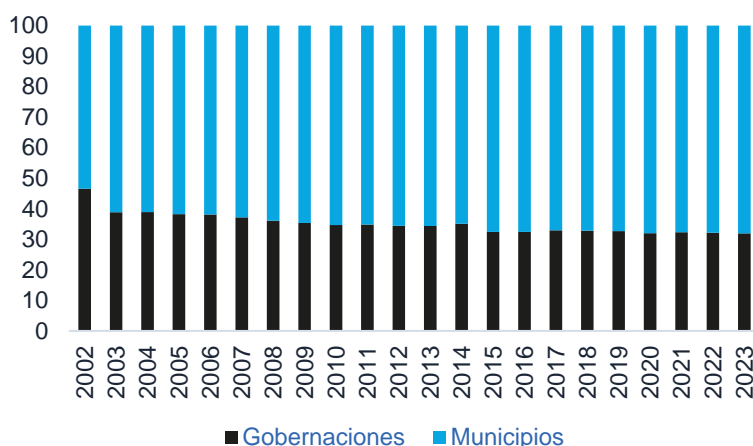
Fuente: elaboración propia con datos de SICODIS (2024).

Un aspecto importante del actual esquema de distribución fiscal en Colombia es la mayor importancia de los municipios en comparación con los departamentos. Esto se debe principalmente a la idea constitucional de que la descentralización debía concentrarse en

³ Se toma el SGP como proporción del PIB departamental como una medida para representar la proporción que puede llegar a tener SGP en los ingresos de los departamentos, reconociendo que hay elementos contables de las cuentas fiscales que no se reflejan necesariamente en los ingresos de los departamentos.

los municipios como unidad mínima de administración territorial, lo que dejó a los departamentos en una situación de desventaja frente a estos en términos de recursos (figura 10). Exceptuando el año 2002, en promedio los municipios reciben 7 de cada 10 pesos de transferencias del SGP, mientras los departamentos se apropian de los 3 pesos restantes. En el período reciente (2019-2022), los municipios recibieron el 67,7% del SGP, mientras que las gobernaciones percibieron el 32,3% restante. Esta relación ha evolucionado a favor de los municipios en las últimas décadas.

Figura 10. Participación en el SGP entre gobernaciones y municipios 2002-2023 con respecto al total del SGP.



Fuente: elaboración propia con datos del sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales (DNP, 2024b).

En términos absolutos en 2022, los municipios recibieron \$34 billones en asignaciones del SGP. Las principales asignaciones se distribuyeron de la siguiente manera Bogotá D.C. \$3,9 billones (11,6%); municipios de Antioquia: \$3,7 billones (10,9%); municipios del Valle del Cauca: \$2,7 billones (7,9%); municipios del Atlántico: \$1,9 billones (5,6%) y municipios de Bolívar: \$1,8 billones (5,5%).

Para ponerlo en perspectiva, la asignación de Bogotá D.C. en 2022 fue mayor que la suma de todas las transferencias recibidas por los municipios de Amazonas, Arauca, Caldas, Caquetá, Casanare, Chocó, Guainía, Guaviare, Meta, Putumayo, Quindío, Archipiélago de San Andrés, Vaupés y Vichada en conjunto.

En contraste, en 2022, las gobernaciones recibieron un total de \$16,1 billones y las siguientes jurisdicciones obtuvieron las mayores asignaciones: Antioquia, \$1,6 billones (10%); Cauca, \$1 billón (6,4%); Córdoba, \$948 mil millones (5,9%) y Cundinamarca, \$977 mil millones (6,0%).

Por otro lado, las gobernaciones con menor participación en el SGP en 2022 fueron: Amazonas, \$149 mil millones (0,9%); Guainía, \$123 mil millones (0,8%); Guaviare, \$109 mil millones (0,7%); San Andrés, \$48 mil millones (0,3%); Vaupés, \$105 mil millones (0,6%) y Vichada, \$111 mil millones (0,7%). En conjunto, estos seis departamentos representaron solo el 4% del total del SGP destinado a las gobernaciones en 2022.

3.3 Evolución de los impuestos departamentales y municipales

Además de las transferencias de la nación a través del SGP, los departamentos y municipios obtienen recursos por medio de impuestos específicos. En el caso de las gobernaciones, sus ingresos provienen de impuestos sobre el consumo de cerveza, licores, cigarrillos y tabaco, así como del impuesto sobre el registro y la anotación de vehículos automotores. También se incluyen la sobretasa a la gasolina, impuestos sobre loterías extranjeras, impuestos a los ganadores de sorteos, y tasas destinadas a financiar deportes, cultura, desarrollo en zonas fronterizas, hospitales universitarios y electrificación rural, entre otros.

Por su parte, los impuestos municipales incluyen el Impuesto Predial, el Impuesto de Industria y Comercio y la sobretasa a la gasolina. Adicionalmente, existen tributos como la sobretasa ambiental en áreas metropolitanas, el impuesto por publicidad exterior y aquellos destinados a financiar servicios municipales como alumbrado público y bomberos. También se recaudan impuestos sobre espectáculos públicos y se emiten estampillas municipales con fines específicos.

3.3.1 Ingresos tributarios departamentales

Según el DNP, en 2013 las gobernaciones en Colombia tuvieron ingresos tributarios por aproximadamente \$5,8 billones. Antioquia con \$1,05 billones, Cundinamarca con \$0,8 billones, y también Valle del Cauca y Santander, fueron quienes tuvieron mayores ingresos tributarios. Por otro lado, gobernaciones como la de Amazonas, Guainía, Vichada y Vaupés registraron ingresos tributarios significativamente menores. Durante los años 2019 y 2022, la estructura de recaudo se mantuvo relativamente estable, con las mismas gobernaciones liderando en términos de ingresos tributarios (*tabla 9*).

Una forma más adecuada de comparar sus ingresos es considerando el tamaño de la población. Aun así, los ingresos tributarios per cápita de las gobernaciones reflejan grandes disparidades entre regiones, aunque algunos departamentos han experimentado cambios significativos en los últimos años (*tabla 10*). Entre las gobernaciones con mayor recaudación per cápita, San Andrés se destaca como la jurisdicción con el nivel más alto, aumentando su ingreso tributario per cápita de \$634 mil en 2013 a \$974 mil en 2022.

Gobernaciones como Putumayo, Cauca y Cesar registran niveles relativamente bajos, con un crecimiento más limitado en el período analizado. Mientras que Vaupés mostró un incremento significativo, duplicando su recaudo per cápita en la última década, al pasar de \$150 mil en 2013 a \$300 mil en 2022.

En cambio, otras regiones han evidenciado estancamientos o caídas en su recaudación tributaria per cápita. Gobernaciones como Magdalena y Arauca han experimentado reducciones o una evolución poco dinámica en sus niveles de ingreso tributario per cápita en los últimos años.

El crecimiento real del recaudo de las gobernaciones entre 2014 y 2022 presenta un panorama altamente heterogéneo (*tabla 11*). Durante este período, el crecimiento promedio anual fue de 2,4%, con la mayoría de los años registrando cifras positivas. Sin embargo, se observaron contracciones en 2017 (-9,5%) y 2018 (-2,1%). Cabe señalar que 2020 ha sido omitido del análisis debido a las distorsiones generadas por la pandemia.

Tabla 9. Ingresos por recaudo tributario de las gobernaciones en miles de millones de pesos corrientes.

Departamento	2013	2015	2019	2020	2021	2022
Cundinamarca	868	926	1.116	1.126	1.591	1.886
Antioquia	1.051	1.116	1.354	1.220	1.559	1.748
Valle del Cauca	539	653	1.096	1.032	1.188	1.121
Santander	418	542	591	483	596	711
Atlántico	341	407	491	466	556	674
Boyacá	213	265	332	276	353	404
Bolívar	249	284	320	260	334	383
Meta	207	234	292	256	309	343
Tolima	157	177	242	209	265	305
Caldas	127	151	229	201	261	292
Córdoba	152	188	208	187	248	289
Norte de Santander	146	164	260	221	274	287
Magdalena	130	160	206	188	232	277
Nariño	109	141	216	177	226	246
Risaralda	121	135	174	173	210	242
Huila	141	162	176	149	197	238
Sucre	95	129	118	101	141	180
Cesar	105	151	144	115	146	170
Cauca	99	136	122	114	135	148
La Guajira	60	75	97	82	116	144
Quindío	76	110	118	113	140	138
Casanare	83	134	119	100	104	135
Chocó	45	57	69	66	89	91
Caquetá	43	54	64	51	65	69
San Andrés	39	50	58	41	50	61
Putumayo	22	33	43	43	48	53
Arauca	34	51	59	50	58	44
Guaviare	17	21	29	33	43	35
Guainía	7	12	19	18	25	24
Amazonas	10	12	17	13	16	19
Vichada	9	15	21	12	12	17
Vaupés	5	7	8	12	11	14
Total impuestos gobernaciones	5.801	6.839	8.487	7.657	9.678	10.883

Fuente: elaboración propia con datos del DNP (2024)

Entre las gobernaciones con mayores fluctuaciones, Vichada registró el mayor crecimiento en un solo año, alcanzando un incremento del 101,9% en 2014, seguido de una drástica caída del -50,1% en 2017. De manera similar, Guainía y Arauca experimentaron

crecimientos significativos en 2015 (61,9%) y 2014 (23,4%), respectivamente. No obstante, ambas gobernaciones enfrentaron fuertes contracciones en años recientes, Guainía cayó -16,7% en 2017 y Arauca disminuyó -32,6% en 2022.

Por su parte, gobernaciones como Cauca y Huila mostraron tasas de crecimiento más moderadas, aunque con recuperaciones puntuales en ciertos años, como el 26,1% de Huila en 2021. Antioquia, una de las gobernaciones con mayor peso en la recaudación, registró un crecimiento del 59,0% en 2016, pero posteriormente enfrentó una contracción del -35,9% en 2017.

Tabla 10. Ingresos per cápita del recaudo tributario de las gobernaciones en miles de millones de pesos corrientes.

Departamento	2013	2015	2019	2020	2021	2022
San Andrés	634	815	925	669	803	974
Guainía	164	280	383	349	460	430
Guaviare	229	270	337	369	470	375
Boyacá	180	222	269	219	278	314
Meta	218	237	278	237	282	308
Santander	203	259	264	212	258	305
Vaupés	150	173	181	269	245	300
Casanare	218	339	277	225	231	294
Caldas	130	154	228	197	254	282
Antioquia	175	182	207	184	232	258
Risaralda	132	146	183	180	217	250
Quindío	145	208	216	203	251	247
Atlántico	146	170	186	173	203	243
Valle Del Cauca	123	148	243	225	258	242
Amazonas	137	164	218	160	197	223
Tolima	119	134	181	155	195	223
Huila	136	152	158	131	172	204
Magdalena	105	126	148	132	160	188
Sucre	112	149	127	106	146	183
Bolívar	127	143	150	120	151	172
Norte De Santander	105	116	166	137	165	171
Cundinamarca	91	94	104	104	144	168
Caquetá	108	135	158	124	154	163
Chocó	93	113	127	117	154	155
Córdoba	90	109	115	101	133	154
Nariño	68	87	133	106	135	146
Arauca	147	212	211	171	191	143
La Guajira	78	94	104	85	117	142
Putumayo	70	101	122	118	128	142
Vichada	95	154	190	108	97	142
Cesar	97	135	115	89	110	126
Cauca	71	96	83	76	89	96

Fuente: elaboración propia con datos de DANE⁴ (2024) y DNP (2024).

⁴ Proyecciones de población calculadas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018 del DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Efectos económicos de las propuestas de descentralización fiscal en Colombia.

A nivel nacional, el desempeño fue predominantemente positivo, con un crecimiento sobresaliente del 20,0% en 2021. Sin embargo, se presentaron años negativos, especialmente en 2017, 2018 y 2022, que evidencian la volatilidad en la recaudación de las gobernaciones durante el período analizado.

Tabla 11. Crecimiento real del recaudo de impuestos de las gobernaciones (%).

Departamento	2015	2019	2020	2021	2022
Vichada	-24,6	57,6	-41,7	-12,3	32,1
Casanare	14,8	13,4	-17,3	-0,8	14,5
Sucre	15,1	14,7	-16,2	32,6	12,6
Vaupés	5,4	-23,4	47,7	-10,9	11
La Guajira	7,2	36,5	-17,1	35,2	9,5
San Andrés	20,4	15	-29,7	14,4	7,4
Atlántico	-2,1	-1,1	-6,8	13,1	7,2
Huila	-1,9	6,4	-17,2	26,1	6,6
Magdalena	9,6	2,9	-10,4	17,5	5,6
Santander	5,9	5,9	-19,7	17	5,5
Cundinamarca	0,4	3,7	-0,9	34	4,8
Cesar	10,3	5,7	-21,5	19,9	3,2
Córdoba	7,5	-2,8	-12	26	3,2
Amazonas	9,1	22,4	-25,1	18,6	2
Risaralda	7,1	6	-2,3	15,1	2
Bolívar	-6,5	-2,7	-20,2	21,6	1,4
Tolima	0,3	7,1	-14,9	20,2	1,4
Boyacá	12,9	10,2	-18,3	21,6	1
Putumayo	20	22,1	-2	4,7	-0,5
Antioquia	-6,9	10	-11,5	21,2	-0,9
Caldas	3	8,7	-13,8	23,1	-1,3
Meta	7,4	7,2	-13,9	14,5	-1,9
Cauca	8,4	14,4	-8	12	-2,9
Nariño	12,3	-11,3	-19,5	20,9	-3,5
Caquetá	0,3	-4,5	-21,6	19,9	-5,7
Norte de Santander	2	12,3	-16,4	17,4	-7,2
Chocó	12,2	-0,5	-6	27,9	-9,3
Quindío	4,3	-4,2	-6,5	17,9	-12,7
Guainía	61,9	37,4	-6	28,9	-15
Valle del Cauca	-0,7	11	-7,5	9,2	-16,6
Guaviare	4,1	6,5	12,8	24,5	-27,2
Arauca	7,9	18	-17,2	9,4	-32,6
Total impuesto gobernaciones	1,7	6,4	-11,4	20	-0,6

Fuente: elaboración propia con datos de DANE (2024) y DNP (2024).

La *tabla 12* y la *figura 11* muestran la distribución de los diferentes impuestos sobre el total de ingresos tributarios de las gobernaciones en 2022. Se observa que cada departamento tiene una estructura tributaria particular, con algunos impuestos representando una proporción mayor dentro de sus ingresos totales.

Por ejemplo, en Amazonas, el 40% de los ingresos provino de la categoría otros impuestos, una tendencia que también se observa en departamentos como San Andrés (81%), Vaupés (51%) y Vichada (43%). En contraste, en Antioquia, el impuesto sobre Vehículos y Automotores representó el 25% de los ingresos, mientras que los impuestos sobre cerveza, licores, cigarrillos y tabaco tuvieron una participación similar, en torno al 18% cada uno.

Tabla 12. Participación de los ingresos de las gobernaciones según categoría sobre el total ingresos tributarios totales 2022 (%).

Departamento	Cerveza	Licores	Cigarrillos y tabaco	Registro y anotación	Vehículos automotores	Sobretasa gasolina	Otros
Amazonas	25,9	6,0	11,0	2,7	2,7	11,4	40,2
Antioquia	18,4	4,9	18,8	18,3	24,9	6,2	8,5
Arauca	37,4	4,5	8,9	5,6	2,6	4,5	36,4
Atlántico	25,1	4,3	5,8	13,4	14,1	4,3	33,0
Bolívar	46,9	5,6	8,1	12,0	5,6	7,1	14,7
Boyacá	49,2	14,6	10,3	7,8	5,7	4,9	7,4
Caldas	10,0	30,2	19,9	9,2	17,1	4,7	8,8
Caquetá	34,2	1,4	16,7	6,4	6,7	10,4	24,3
Casanare	35,2	11,0	10,3	6,6	6,0	5,2	25,5
Cauca	28,4	2,1	19,1	9,7	11,9	13,7	15,1
Cesar	43,7	1,2	4,4	8,9	8,3	8,2	25,4
Chocó	32,1	44,7	9,8	2,2	0,2	6,9	4,1
Córdoba	36,5	23,4	7,2	7,1	8,5	6,5	10,7
Cundinamarca	15,9	18,9	11,8	36,8	9,6	3,0	3,9
Guainía	10,1	5,5	15,9	0,9	0,3	3,9	63,4
Guaviare	46,4	5,2	7,2	2,1	3,4	5,0	30,6
Huila	29,2	2,8	16,8	8,2	16,8	8,2	17,9
La Guajira	26,1	13,9	2,0	2,7	1,5	5,2	48,6
Magdalena	35,0	19,2	4,8	7,5	3,8	4,6	25,1
Meta	28,1	2,8	12,2	9,8	14,1	5,3	27,6
Nariño	24,4	18,2	24,4	7,8	12,7	5,4	7,2
Norte De Santander	32,5	0,3	6,4	10,5	13,9	5,6	31,0
Putumayo	36,1	4,0	16,3	3,9	3,0	10,9	25,7
Quindío	15,7	5,6	23,1	16,8	16,0	6,8	16,0
Risaralda	15,9	4,8	23,0	18,3	21,8	7,3	9,1
San Andrés	5,5	0,1	1,1	3,1	0,6	8,5	81,0
Santander	27,6	7,5	11,9	10,8	11,8	5,1	25,2
Sucre	30,8	25,1	4,4	4,4	4,5	5,2	25,6
Tolima	37,8	2,4	18,2	13,8	13,1	7,1	7,6
Valle Del Cauca	16,9	4,2	14,7	14,1	17,3	6,5	26,1
Vaupés	25,2	11,0	8,4	0,3	0,0	0,9	54,1
Vichada	33,8	5,2	6,9	5,4	0,2	5,7	42,8

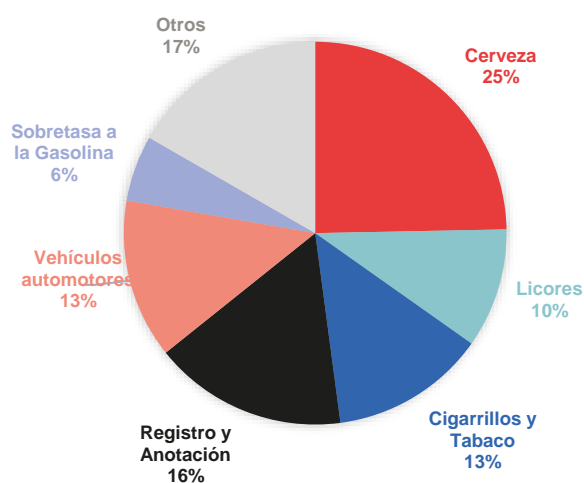
Fuente: elaboración propia con datos de DNP (2024).

Gobernaciones como Boyacá y Bolívar presentaron una alta participación de impuestos sobre cerveza, mientras que, en Chocó y Caldas, los ingresos más relevantes provinieron de los impuestos sobre licores y tabaco.

Por otro lado, Cundinamarca y Antioquia mostraron una estructura tributaria más diversificada, con una participación significativa de ingresos por registro de anotación y vehículos automotores. En contraste, gobernaciones de departamentos menos poblados o con economías menos diversificadas, como Guainía, San Andrés y Vaupés, dependen en gran medida de la categoría “otros impuestos”, reflejando una mayor vulnerabilidad fiscal ante cambios en el consumo de ciertos productos.

Asimismo, existen diferencias claras entre las regiones costeras y el interior del país. Mientras que, en Atlántico y Bolívar, los ingresos tributarios dependen en gran parte de los impuestos sobre cerveza, en el interior del país predominan los impuestos sobre tabaco y licores.

Figura 11. Participación impuestos para las gobernaciones de forma agregada 2022.



Fuente: elaboración propia con datos de DNP (2024).

Estos datos reflejan que las fuentes de financiamiento de las gobernaciones dependen en gran medida del consumo de productos masivos y de la actividad económica formal, particularmente en zonas urbanas donde se registran transacciones y propiedades. No obstante, la diversificación de fuentes de ingreso también implica una mayor vulnerabilidad ante fluctuaciones en el consumo de productos gravados. Esto sugiere que, en el futuro, podría ser necesario ajustar la estructura tributaria para garantizar una recaudación más estable y sostenida para los departamentos.

3.3.2 Ingresos tributarios municipales

En 2013, los ingresos tributarios municipales sumaron \$14,9 billones, con los municipios de Cundinamarca destacándose al recaudar \$6,2 billones, seguidos por los municipios pertenecientes a Antioquia con \$2,2 billones y Valle del Cauca con \$1,3 billones (*tabla 13*). En contraste, los municipios de departamentos como Amazonas, Guainía, Guaviare,

Putumayo, San Andrés y Providencia tuvieron ingresos muy bajos a nivel departamental. En 2019, la situación fue similar, con Cundinamarca nuevamente liderando el recaudo con \$11,1 billones de un total nacional de \$26,7 billones.

Para 2022, el recaudo municipal continuó creciendo, alcanzando un total de \$34,4 billones. Los municipios de Cundinamarca consolidaron su posición como la principal jurisdicción recaudadora, con un total de \$13,8 billones, representando una parte significativa del total nacional. Mientras tanto, los municipios de los departamentos con bajo recaudo en 2013 continuaron registrando niveles marginales de ingresos tributarios en 2022, manteniendo su brecha fiscal en comparación con las jurisdicciones de mayor capacidad recaudatoria.

Tabla 13. Ingresos tributarios municipales agrupados por departamento en miles de millones de pesos corrientes para el periodo 2013 – 2022.

Departamento	2013	2015	2019	2020	2021	2022
Cundinamarca	6.282	8.361	11.150	10.490	11.217	13.848
Antioquia	2.264	2.777	3.902	3.847	4.396	5.114
Valle del Cauca	1.370	1.854	2.587	2.627	2.753	3.220
Atlántico	711	885	1.424	1.312	1.504	1.884
Santander	763	956	1.237	1.157	1.406	1.609
Bolívar	514	637	836	747	908	1.295
Boyacá	279	382	521	525	615	694
Risaralda	243	315	417	432	491	625
Meta	313	424	450	441	509	604
Tolima	231	323	430	403	464	543
Norte de Santander	185	242	385	395	445	512
Magdalena	165	225	351	288	348	446
Córdoba	181	246	370	341	321	443
Cesar	179	256	348	293	334	431
Caldas	172	211	309	294	328	404
Sucre	95	145	211	225	260	367
Cauca	140	199	297	272	300	366
Huila	166	222	267	245	289	366
Nariño	134	191	271	248	308	358
Casanare	188	260	258	234	258	348
Quindío	116	150	192	176	215	241
Guajira	87	96	134	122	148	205
Chocó	35	52	145	126	162	186
Caquetá	49	72	88	83	97	115
Putumayo	35	48	59	52	78	97
Arauca	46	65	67	57	60	84
Guaviare	9	12	13	13	17	26
Vichada	7	16	14	11	17	23
Amazonas	7	11	20	16	19	21
Vaupés	4	8	9	5	7	10
Guainía	2	2	6	5	8	9
San Andrés	1	1	3	2	3	4
Impuestos rama	14 972	19 644	26 773	25 484	28 284	34.499

Fuente: elaboración propia con datos de DNP (2024).

Efectos económicos de las propuestas de descentralización fiscal en Colombia.

Entre 2013 y 2022, los impuestos municipales per cápita en Colombia aumentaron en la mayoría de los municipios. Los municipios de Cundinamarca registraron los valores más altos de recaudo, pasando de 655 en 2013 a 1.236 en 2022, seguido por los de Casanare con 757, Santander con 689, y Atlántico con 679 en 2022. En contraste, San Andrés mantuvo los valores más bajos, con 19 en 2013 y 67 en 2022. Otros municipios de departamentos como Risaralda (644) y Antioquia (753) también destacaron con valores elevados en el último año registrado.

Tabla 14. Ingresos municipales per cápita del recaudo de los municipios en miles millones de pesos corrientes

Impuestos municipales per cápita	2013	2015	2019	2020	2021	2022
Cundinamarca	655	852	1.044	964	1.014	1.236
Casanare	491	656	602	528	571	757
Antioquia	377	453	596	579	653	753
Valle del Cauca	313	422	574	573	597	696
Santander	371	456	553	507	608	689
Atlántico	304	370	540	487	549	679
Risaralda	266	341	437	449	507	644
Bolívar	262	319	392	344	412	581
Meta	329	430	427	408	463	542
Boyacá	236	320	423	417	483	540
Quindío	222	284	351	318	386	431
Tolima	176	244	322	298	341	397
Caldas	175	214	306	287	319	390
Sucre	112	167	227	237	269	375
Cesar	166	230	278	227	253	319
Chocó	72	102	269	224	282	318
Huila	160	209	240	216	251	314
Norte de Santander	133	172	246	244	269	305
Magdalena	133	177	252	202	239	302
Guaviare	117	157	159	151	184	279
Arauca	194	270	240	196	201	273
Caquetá	124	179	217	200	233	273
Putumayo	111	147	168	141	209	258
Amazonas	100	150	262	199	234	251
Cauca	100	140	201	180	196	238
Córdoba	107	143	205	185	172	235
Vaupés	120	202	205	106	166	225
Nariño	84	119	167	149	183	212
La Guajira	113	119	144	127	149	201
Vichada	68	155	129	99	145	191
Guainía	43	56	119	93	158	168
San Andrés	19	19	54	38	40	67

Fuente: elaboración propia con datos del DNP (2024) y DANE (2024)

El impacto de la pandemia en 2020 provocó caídas en la recaudación de varios municipios en departamentos, como Putumayo, que pasaron de 168 en 2019 a 141 en 2020, y Arauca, de 240 a 196 en el mismo periodo. Sin embargo, algunos lograron mantener niveles estables o incluso mejorar su recaudación, como los municipios de Risaralda, que alcanzaron 449 en 2020, y Norte de Santander, con 244. La recuperación fue evidente en 2021 y 2022, con aumentos en la mayoría de los departamentos, como Cundinamarca, que pasó de 1.014 en 2021 a 1.236 en 2022, y Atlántico, de 549 a 679.

Tabla 15. Participación de ingresos según categoría sobre el total ingresos tributarios municipales 2022 (%).

Departamento	Predial	Industria y comercio	Sobretasa gasolina	otros
Amazonas	18,6	26,1	15,6	39,6
Antioquia	33,7	37,9	5,6	22,8
Arauca	8,3	33,1	6,7	51,9
Atlántico	28,8	40,7	4,6	25,8
Bogotá	31,1	48,6	3,5	16,8
Bolívar	28,7	42,0	6,0	23,4
Boyacá	28,8	27,9	8,5	34,9
Caldas	39,2	29,9	9,7	21,3
Caquetá	24,9	23,4	17,3	34,4
Casanare	12,6	39,8	6,1	41,5
Cauca	24,1	37,8	15,8	22,3
Cesar	20,2	33,3	8,0	38,5
Chocó	49,2	10,5	9,9	30,4
Córdoba	21,7	27,6	12,0	38,7
Cundinamarca	31,3	40,9	7,0	20,9
Guainía	6,3	35,0	28,4	30,3
Guaviare	11,7	26,4	19,3	42,6
Huila	20,6	31,2	15,1	33,1
La Guajira	18,2	31,1	8,6	42,1
Magdalena	24,9	39,1	7,7	28,3
Meta	27,8	33,8	8,5	30,0
Nariño	23,9	26,3	10,6	39,2
Norte De Santander	28,3	31,9	8,7	31,1
Putumayo	9,8	28,9	17,0	44,4
Quindío	32,0	30,6	11,6	25,8
Risaralda	40,9	32,7	8,0	18,4
San Andrés	7,6	26,0	10,8	55,6
Santander	28,0	40,6	6,4	25,0
Sucre	13,1	42,0	7,4	37,5
Tolima	33,2	30,4	11,5	24,9
Valle Del Cauca	38,2	34,3	6,8	20,7
Vaupés	38,7	23,0	2,6	35,7
Vichada	30,5	18,9	12,1	38,4

Fuente: elaboración propia con datos de DNP (2024).

Nota: se realizó sumatoria de cada ingreso tributario a nivel municipal por departamento

La tendencia general muestra una mejora en la gestión fiscal y en la capacidad de recaudo de los municipios, aunque persisten desigualdades entre departamentos. Mientras algunos, como Valle del Cauca (696) y Santander (689), alcanzaron valores altos en 2022, otros como Vaupés (225) y Vichada (191) continúan con niveles bajos. A pesar de las dificultades

en 2020, la mayoría de los departamentos lograron recuperarse, consolidando un crecimiento en los ingresos municipales per cápita.

La *tabla 15* presenta la distribución de los distintos impuestos sobre el total de ingresos tributarios municipales en 2022, evidenciando diferencias significativas en la dependencia fiscal entre departamentos.

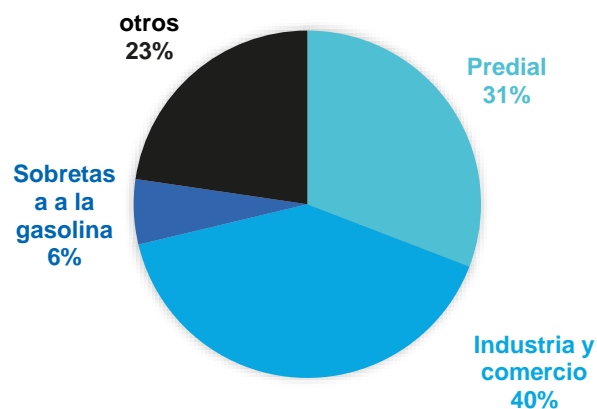
Por ejemplo, los municipios de Chocó (49%) y Caldas (39%) poseen una alta dependencia del Impuesto Predial, lo que indica una mayor importancia de la propiedad inmobiliaria en su base tributaria. A su vez, Bogotá (49%) y los municipios de Antioquia (38%) obtienen la mayor parte de sus ingresos del Impuesto de Industria y Comercio, lo que sugiere una economía más diversificada y con mayor dinamismo empresarial.

En contraste, algunos municipios muestran una baja participación del Impuesto Predial en su estructura tributaria (*tabla 15*), como Guainía (6%) y Casanare (13%). Esto sugiere una menor capacidad de captación de ingresos a través de la propiedad inmobiliaria en estos departamentos.

Por otro lado, la sobretasa a la gasolina representa una fuente clave de ingresos en algunos municipios, destacándose: Guainía (28%) y Caquetá (17%). Finalmente, los municipios de San Andrés presentan una alta dependencia de la categoría "Otros" impuestos, que representa el 56% de sus ingresos tributarios. Esta estructura podría generar vulnerabilidades fiscales, ya que una mayor proporción de sus ingresos depende de fuentes más volátiles o de menor estabilidad en el tiempo.

El análisis de los ingresos tributarios muestra que Industria y Comercio es la principal fuente de recursos para los municipios, 40% del total de ingresos tributarios. Le sigue el impuesto predial, con un 31%, lo que indica que las propiedades son clave en la base fiscal de los municipios. La categoría "Otros" aporta el 23%, mientras que la sobretasa a la gasolina contribuye con un 6% a los ingresos municipales (*figura 12*). Esta distribución sugiere que, aunque depender de la industria y el comercio es positivo, también conlleva riesgos si estos sectores experimentan una desaceleración. Además, la baja participación de la sobretasa a la gasolina resalta la necesidad de diversificar las fuentes de ingresos para asegurar una mayor estabilidad fiscal.

Figura 12. Participación según categoría para los municipios de forma agregada para 2022.



Fuente: elaboración propia con datos del DNP (2024).

Finalmente, en la *tabla 16* se muestra la distribución de los recursos del SGP, los impuestos gubernamentales y los impuestos municipales en los departamentos en 2022. A nivel nacional, el SGP representa una cifra significativamente superior a la recaudación de impuestos gubernamentales y municipales, lo que resalta la importancia de estas transferencias en el financiamiento territorial.

Tabla 16. Distribución SGP, impuestos gubernamentales, municipales y participación en 2022 en miles de millones.

Departamento	SGP Municipal	SGP Gobernaciones	Impuestos gobernaciones	Impuestos Municipales	Ingresos totales del departamento (TI)	SGPM/TI %	SGPG/TI %
Cundinamarca	5507,9	977,7	1886,3	13847,9	22219,8	24,8	4,4
Antioquia	3725,7	1620,4	1748	5113,8	12208	30,5	13,3
Valle del Cauca	2683,5	663,8	1120,9	3220,3	7688,5	34,9	8,6
Atlántico	1911,5	430,9	674,4	1884,4	4901,3	39	8,8
Santander	1599,3	738	711,2	1608,6	4657	34,3	15,8
Bolívar	1868,5	862,9	382,6	1294,5	4408,6	42,4	19,6
Córdoba	1533,7	949	289,2	443,2	3215,1	47,7	29,5
Boyacá	1081,9	754,1	403,8	694,3	2934,1	36,9	25,7
Nariño	1540,1	781,5	246,5	358,4	2926,4	52,6	26,7
Norte de Santander	1230,9	600,8	287,3	511,6	2630,6	46,8	22,8
Magdalena	1143,4	692	277,5	445,6	2558,5	44,7	27
Cauca	1006,2	1030,8	148,4	366,1	2551,5	39,4	40,4
Tolima	929,9	683,6	304,5	543,2	2461,3	37,8	27,8
Huila	925,6	529,6	238	365,8	2059	45	25,7
Meta	738,4	350,2	343,1	604	2035,7	36,3	17,2
Cesar	893,4	539,3	170	430,6	2033,4	43,9	26,5
Sucre	802,6	583,3	179,7	367,5	1933,1	41,5	30,2
La Guajira	1130,9	353,2	144	204,9	1833,1	61,7	19,3
Risaralda	662,1	210,7	242,1	625	1739,8	38,1	12,1
Caldas	533,3	412	291,9	403,5	1640,6	32,5	25,1
Chocó	689,3	461,8	90,8	186	1427,9	48,3	32,3
Casanare	346,2	215,4	135,2	348,3	1045,1	33,1	20,6
Quindío	326,3	184,9	138,2	241,4	890,8	36,6	20,8
Caquetá	400,5	256,6	68,9	115,1	841	47,6	30,5
Putumayo	217,9	342	53,5	97,2	710,6	30,7	48,1
Arauca	179	238,1	43,9	83,8	544,8	32,9	43,7
Vichada	92,5	111,8	17,2	23,1	244,6	37,8	45,7
Amazonas	54,8	149,3	18,6	21	243,8	22,5	61,2
Guaviare	72	109	35,5	26,4	242,9	29,6	44,9
Guainía	55,1	123,6	23,7	9,2	211,7	26	58,4
Vaupés	56,9	105,5	13,7	10,2	186,3	30,5	56,6
San Andrés	20,6	48,5	60,6	4,2	133,9	15,4	36,2
Nacional	33960	16110,5	10883,1	34499,1	95452,7	35,6	16,9

Fuente: elaboración propia con datos del DNP (2024) y SICODIS (2024)

Efectos económicos de las propuestas de descentralización fiscal en Colombia.

Los datos evidencian una alta heterogeneidad en la capacidad de generación de ingresos entre los departamentos y municipios de Colombia. Mientras que algunas regiones tienen una fuerte recaudación de impuestos municipales y gubernamentales, otras dependen casi exclusivamente de las transferencias del SGP. Esto refleja grandes desigualdades en materia fiscal y autonomía financiera, lo que sugiere que muchos territorios carecen de una base económica sólida para sostener su funcionamiento sin depender de los recursos nacionales.

4. Propuestas para la profundización de la descentralización fiscal en Colombia

A pesar de la vocación descentralizadora de la Constitución de 1991, Colombia sigue siendo un país bastante centralizado, especialmente en materia fiscal. La participación del SGP en los ICN han disminuido progresivamente, producto de las modificaciones a este sistema durante las últimas dos décadas, sugiriendo un proceso recentralizador. Igualmente, los tributos a cargo de departamentos y municipios aparecen como insuficientes para la mayoría de las regiones, que continúan dependiendo fundamentalmente de los recursos del SGP.

La restricción de recursos y la gran heterogeneidad observada entre regiones en materia de su disponibilidad, explica en gran medida la divergencia regional observada en el país, especialmente cuando se consideran otros indicadores más allá de los de salud, educación y saneamiento básico, rubros a los que deben destinarse los recursos del SGP de manera obligatoria.

Así, por ejemplo, en materia de ingreso *per cápita* las diferencias son evidentes: mientras el PIB *per cápita* de Bogotá en 2022 fue de \$45,3 millones, el de Santander de \$39,5 millones y el del Valle del Cauca \$30,2 millones; departamentos como Guainía, Vaupés o Vichada, no superan los diez millones de pesos anuales.

Esta situación ha dado lugar recientemente a dos propuestas que buscan mejorar la disponibilidad de recursos para las regiones: el Acto Legislativo 03 de 2024, que fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios y establece que el Gobierno Nacional debe presentar un proyecto de ley orgánica que establezca la organización y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones y la distribución de las competencias entre niveles de gobierno; y, el Referendo por la Autonomía Fiscal, que propone el traslado de los recursos de los impuestos de renta y patrimonio del orden nacional al departamental.

Las motivaciones detrás ambas propuestas son coincidentes:

- **Descentralización efectiva:** A pesar de que la Constitución de 1991 estableció principios de descentralización, en la práctica, los entes territoriales han enfrentado limitaciones significativas en términos de autonomía real y recursos financieros.
- **Equidad regional:** Existe una marcada desigualdad entre regiones urbanas y rurales, así como entre diferentes departamentos y municipios. Esta disparidad ha generado tensiones sociales y económicas que requieren soluciones urgentes.
- **Optimización de recursos:** El sistema actual de distribución de recursos ha sido criticado por ser ineficiente y poco transparente. Este acto legislativo pretende corregir estas deficiencias para garantizar que los recursos lleguen de manera oportuna y adecuada a las regiones que más lo necesitan.

- **Modernización y descentralización:** Impulsar una descentralización real y sostenible que, además de incrementar los recursos, venga acompañada de la transferencia de competencias y responsabilidades.

Coincidentes en sus objetivos, las propuestas poseen diferencias marcadas en términos de los mecanismos para propiciar la descentralización fiscal, así como en los mecanismos legales para convertirlas en Ley.

4.1 Acto Legislativo 03 que modifica al SGP

El Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2024 (AL 018) Senado “*Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*” fue radicado en febrero de 2024. En su primera versión, el proyecto propuso una modificación constitucional sobre el SGP en tres aspectos principales: (i) crecimiento del SGP en porcentajes del ICN hasta llegar al 46,5% a partir del año 2035; (ii) La presentación de un proyecto de ley por parte del gobierno que regule nuevamente el SGP según unos objetivos que expresamente le señala; y (iii) estructuración de un régimen de transición entre los años 2025 a 2035 de porcentajes fijos hasta llegar a la meta del mencionado 46,5%.

Este proyecto tuvo una acogida creciente en el legislativo y el gobierno nacional, de tal manera que superó los ocho debates necesarios para proceder con la modificación constitucional propuesta. Finalmente, el 27 de diciembre de 2024 se estableció como Acto Legislativo 03 de 2024 (AL 03).

Sin embargo, el proyecto sufrió cambios importantes en su trámite y finalmente en su conciliación se destacan los siguientes aspectos:

- El SGP crecerá como porcentaje de los ICN hasta llegar a ser el 39,5% de estos. Para este fin, se tendrá un período de transición de 12 años contados a partir del año siguiente en que se expida la ley que lo reglamente (art. 357).
- El gobierno por su propia iniciativa deberá presentar ante el Congreso de la República, en el término de hasta doce (12) meses contados a partir de la promulgación del Acto Legislativo, un proyecto de ley para la organización y funcionamiento del SGP, conforme a la modificación del art. 356.
- La modificación al SGP y el régimen de competencias derivado del Acto Legislativo, se hará de manera gradual, simultánea y equivalente, de modo tal que no comprometa el marco constitucional de la sostenibilidad del Estado y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Regla fiscal.

4.2 Referendo por la autonomía fiscal

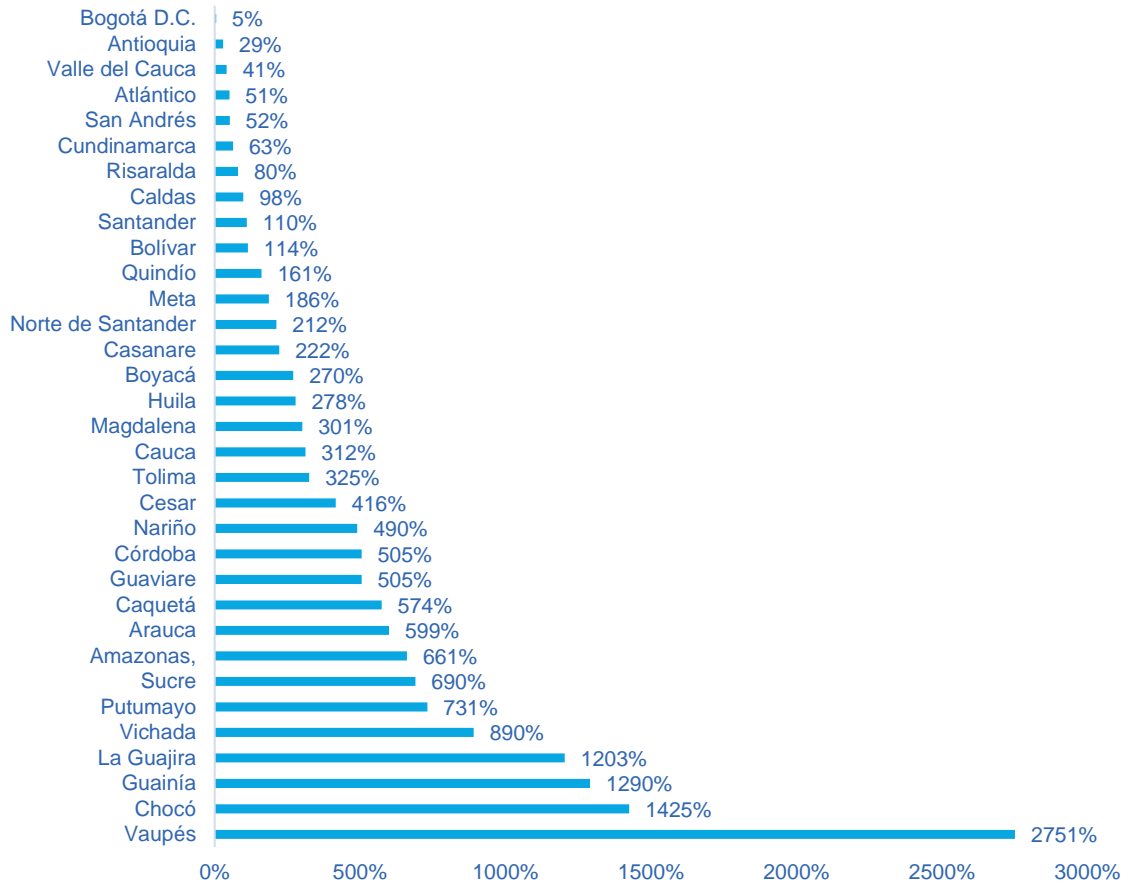
En el año 2024 se constituyó el “*comité promotor del referendo por la autonomía regional*”, conformado por nueve personas de distintas regiones del país, que buscan impulsar un referendo que modifique el art. 298 de la Constitución Política de Colombia, proponiendo que los impuestos de renta y patrimonio pasen de ser de orden nacional y sean apropiados por los departamentos y el distrito capital en su conjunto. Específicamente, la propuesta de modificación que se llevaría a la votación es la siguiente:

“Sólo los departamentos y el Distrito Capital podrán gravar la renta y el patrimonio de las personas naturales y jurídicas que allí residan. El recaudo de estos impuestos será de propiedad exclusiva de ellos en su conjunto. Su distribución se hará atendiendo a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, equidad social, solidaridad territorial, eficiencia y demás criterios que establezca la ley”

Para los promotores del referendo, más que una modificación adicional al SGP como lo propone el AL 03, es necesario que los departamentos tengan la posibilidad de apropiarse directamente de los ingresos obtenidos por los impuestos de renta y patrimonio, buscando por esta vía puedan tener una fuente de financiación más allá de las rentas coloniales asociadas a los impuestos sobre monopolios como el tabaco y los licores. Así mismo, busca darles un mayor protagonismo en el actual esquema de distribución de recursos, donde estos se concentran en el gobierno nacional y los municipios.

Además de los retos asociados al proceso político y democrático de un llamado a referendo, esta propuesta deberá considerar un esquema de distribución del recaudo que favorezca a todas regiones y sea superior al actual SGP, el cual no podrá estar asociado exclusivamente al recaudo individual de cada departamento en ambos tributos ya que, como muestra la *figura 13*, esto perjudicaría a los departamentos de menores ingresos. En efecto, departamentos como Vaupés, Chocó o La Guajira recibe una proporción de ingresos del SGP de miles por ciento superiores a su recaudo de renta, lo que muestra el carácter redistributivo del SGP.

Figura 13. SGP recibido por los departamentos como proporción del recaudo de renta Departamental 2023.



Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales (DNP, 2024b) y la DIAN (2024).

Así mismo, y en consonancia con el AL 03, será necesaria una ley de reglamentación que garantice el traslado de competencias en consonancia con los recursos hacia los departamentos, y la garantía del cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

5. Metodología para la evaluación de los efectos potenciales de las propuestas de descentralización fiscal: MEGC

Una de las alternativas metodológicas existentes para analizar los impactos cuantitativos de la implementación de una política económica sobre variables agregadas, es el uso de Modelos de Equilibrio General Computable (MEGC). Estos modelos permiten evaluar las trayectorias de diferentes variables agregadas ante un cambio exógeno en la política económica, tomando como punto de partida la información observada en un momento del tiempo.

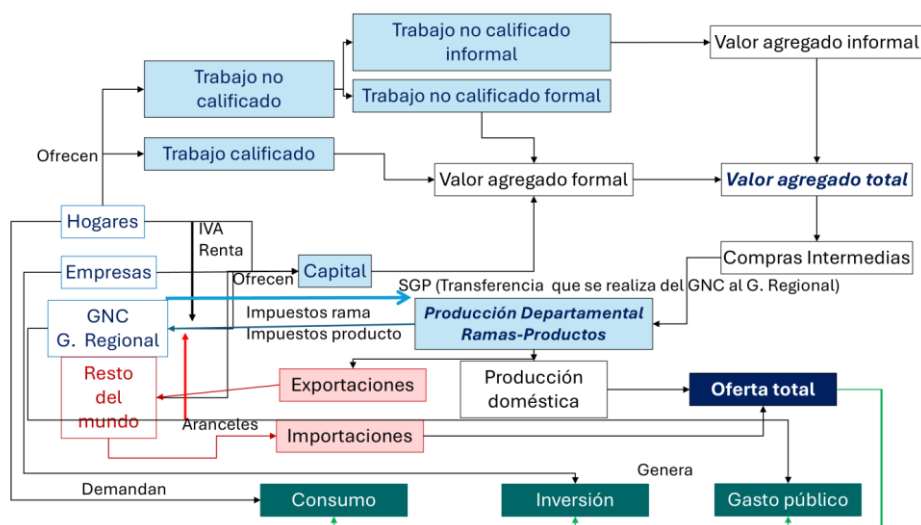
En este informe, se pretende estimar los efectos del cambio en el SGP sobre el crecimiento del PIB nacional y departamental, la tasa de desempleo, el sector externo y las variables fiscales, tanto a nivel nacional como regional. Para ello, se utiliza un MCGE porque permite capturar las interacciones entre agentes económicos y sectores productivos en distintos escenarios de reforma del SGP.

El modelo se calibró para la economía colombiana, utilizando como referencia el año 2022. Esta elección se debe a que dicho año corresponde al último dato disponible en las Cuentas Nacionales de la Matriz de Contabilidad Social (MCS) que publica el DANE. La MCS proporciona un resumen detallado de las transacciones económicas y los flujos de bienes y servicios entre sectores. Esta matriz recoge información sobre las compras intermedias, las interacciones entre sectores económicos y la estructura de producción y demanda, lo que permite garantizar que la simulación refleje de manera precisa la economía colombiana en el período más reciente disponible.

5.1 Supuestos, esquema y funcionamiento del modelo

El esquema del modelo se presenta en la *figura 14*, donde se identifican los agentes económicos considerados: hogares, empresas, Gobierno Nacional Central, gobiernos regionales y el sector externo. Los hogares disponen de mano de obra calificada y no calificada, y determinan la cantidad que ofrecerán en los mercados de trabajo. Al mismo tiempo, toman decisiones de consumo con base en los ingresos obtenidos en estos mercados y en otras fuentes, como rentas de capital y remesas. En términos fiscales, los hogares están sujetos a distintos tributos: en impuestos directos e indirectos.

Figura 14. Esquema del Modelo de Equilibrio General Computable para Colombia 2022



3

Fuente: Elaboración propia.

En cada rama de la economía se tienen empresas formales e informales. Las empresas formales operan bajo un régimen de competencia monopolística, donde el margen de ganancia depende del grado de diferenciación respecto a sus competidores. Para generar valor agregado, estas empresas contratan trabajo calificado y no calificado y lo combinan con el capital disponible. Además, demandan insumos intermedios de otras ramas productivas y generan una oferta total de bienes y servicios destinada tanto al mercado interno como al externo. En el ámbito tributario, asumen impuestos directos, como el impuesto de renta y complementarios, además de impuestos específicos aplicados a su actividad económica, tales como los aportes parafiscales y el impuesto de industria y comercio.

Las empresas informales, que incluyen unidades productivas unipersonales y otras formas de asociación, operan bajo un esquema de competencia perfecta, donde los precios son flexibles y se ajustan en función de los cambios en la oferta y la demanda. A diferencia de las empresas formales, no utilizan capital en su producción, aunque sí demandan insumos intermedios. La totalidad de su producción se destina al mercado.

El mercado laboral presenta diferencias en la contratación de trabajo calificado y no calificado. El trabajo calificado se emplea exclusivamente en el sector formal, donde el salario se ajusta en función del equilibrio entre la oferta y la demanda. En cambio, el trabajo no calificado puede emplearse tanto en el sector formal como en el informal, por lo que los hogares que proveen este tipo de mano de obra deben decidir a qué sector dirigirla. En el mercado formal, el salario es rígido y depende directa o indirectamente de la regulación del salario mínimo, lo que genera desempleo. En el mercado informal, la remuneración del trabajo es flexible y se ajusta en función de la oferta y la demanda.

Las ventas de las empresas formales están sujetas a impuestos sobre los productos y a impuestos específicos aplicados a la actividad económica de cada sector. Por el contrario,

las empresas informales no están sujetas a impuestos indirectos en sus operaciones. Los impuestos a la actividad productiva se aplican de acuerdo con el sector o rama de la economía en la que se desarrolla cada empresa y pueden ser establecidos a nivel nacional, departamental o municipal (*tabla 17*)

Tabla 17. Impuestos al sector o rama de actividad económica presentes en la Matriz de Contabilidad Social para Colombia.

Gobierno Central	Gobierno Departamental
Transferencia Sector Eléctrico	Derechos de Tránsito
Aporte Sobre Ingresos Brutos de Las Notarías	Estampillas
Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG	Impuesto Avisos, Tableros Y Vallas
Comisión de Regulación de Telecomunicaciones	Impuesto Predial Unificado
Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico	Impuesto Sobre Vehículos Automotores
derechos de Tránsito	Impuestos De Industria y Comercio
ESAP	Obligaciones Urbanísticas
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	Otros Impuestos Departamentales
Estampillas	Registro y Salvoconducto
Fondo de Riesgos Profesionales	Sobretasa Bomberil
ICBF	Tarifa Pro Desarrollo
Impuesto Sobre Armas y Municiones	Tarifa Pro Electrificación Rural
Impuestos Timbre Nacional	Gobierno Municipal
Otros Impuestos Nacionales	Derechos de Tránsito
Porcentaje y Sobretasa Ambiental Al Impuesto Predial	Estampillas
Régimen Simple (ICA)	Impuesto a Publicidad Exterior Visual
Registro y Salvoconducto	Impuesto Avisos, Tableros y Vallas
SENA	Impuesto De Circulación y Tránsito
Superintendencia de Economía Solidaria	Impuesto por el Uso del Subsuelo
Superintendencia de Industria y Comercio	Impuesto por la Ocupación de Vías
Superintendencia de Notariado y Registro	Impuesto Predial Unificado
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Impuesto Sobre Vehículos Automotores
Superintendencia de Sociedades	Impuestos de Industria y Comercio
Superintendencia de Subsidio Familiar	Obligaciones Urbanísticas
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	Otros Impuestos Departamentales
Superintendencia Financiera de Colombia Antes	Otros Impuestos Distritales
Superintendencia de Valores	Otros Impuestos Municipales
Superintendencia General de Puertos y Transporte	Porcentaje y Sobretasa Ambiental al Impuesto Predial
Superintendencia Nacional de Salud	Registro y Salvoconducto
Tasa Retributiva y Compensatoria	Sobretasa Bomberil
	Tarifa Pro Desarrollo
	Tarifa Pro Electrificación Rural

Fuente: DANE (2024).

Por otro lado, los impuestos al producto son aquellos que se aplican directamente sobre el valor de los bienes o servicios producidos, vendidos o consumidos en el país, así como sobre aquellos que provienen del exterior. Estos tributos pueden establecerse en los niveles

nacional, departamental y municipal, dependiendo de la naturaleza del bien o servicio gravado y del marco normativo aplicable (Tabla 18)

Tabla 18. Impuestos al producto Matriz de Contabilidad Social (MCS) para Colombia

Gobierno Central	Gobierno Departamental
Impuestos Saludables - Bebidas azucaradas	Derechos de Explotación
Impuestos Saludables - Comestibles ultraprocesados	Impuesto a Degüello de Ganado Mayor
Productos Plásticos de un Solo Uso	Impuesto a La Venta de Cerveza 8%
CENICAÑA (0.65%)	Impuesto a Las Loterías Foráneas
Contribución Especial Sobre Contratos de Obras Públicas del Orden Nacional - (FONSECON)	Impuesto al Consumo de Cerveza Nacional
Contribución Parafiscal Cultura	Impuesto al Consumo de Licores, Vinos, Aperitivos y Similares O Participación
Derechos de Explotación	Impuesto al Consumo de Tabaco y Cigarrillos Nacionales
Fondo de Apoyo Financiero Para La Energización de las Zonas no Interconectadas - (FAZNI) - Contribución Especial En El Sector Eléctrico	Impuesto de Registro
Fondo de Apoyo Financiero Para La Energización de Las Zonas Rurales Interconectadas - (FAER) - Contribución Especial En El Sector Eléctrico	Impuesto de Rifas, Apuestas y Juegos Permitidos
Fondo de Energía Social - (FOES) - Contribución Especial En El Sector Eléctrico	Impuesto Sobre El Servicio de Alumbrado Público
Fondo de Estabilización de Precios Para El Palmiste, Aceite de Palma y Sus Fracciones	Impuesto Unificado de Azar y Espectáculos
Fondo de Estabilización de Precios Para Los Azúcares Centrifugados, Las Melazas Derivadas de La Extracción O del Refinado	Renta del Monopolio de Juegos de Suerte y Azar
Fondo de Fomento Algodonero	Renta del Monopolio de Licores
Fondo de Fomento Arrocerero	Sobretasa a La Gasolina
Fondo de Fomento Cauchero	Sobretasa al ACPM
Fondo de Fomento de Leguminosas de Grano	Sobretasa al Consumo de Cigarrillos y Tabaco Elaborado
Fondo de Fomento del Frijol y La Soya Nacional	Gobierno Municipal
Fondo de Fomento Palmero	Contribución Parafiscal Cultura
Fondo Especial de Fomento Gas Natural (FECF)	Derechos de Explotación
Fondo Nacional Avícola – FONAV	Impuesto a Degüello de Ganado Mayor
Fondo Nacional Cacaotero	Impuesto a Degüello de Ganado Menor
Fondo Nacional Cerealista	Impuesto a La Explotación de Plata Oro y Platino
Fondo Nacional de Fomento de La Papa	Impuesto a La Venta de Cerveza 8%
Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola	Impuesto a Las Loterías Foráneas
Fondo Nacional de La Panela	Impuesto a Las Ventas Por El Sistema de Clubes
Fondo Nacional de Porcicultura	Impuesto al Consumo de Cerveza Nacional
Fondo Nacional del Ganado	Impuesto al Consumo de Licores, Vinos, Aperitivos y Similares O Participación
Fondo Nacional del Tabaco	Impuesto al Consumo de Tabaco y Cigarrillos Nacionales
Fondo Nacional del Turismo (FONDETUR) - Contribución Parafiscal Para La Promoción del Turismo	Impuesto de Delineación Urbana, Estudios y Aprobación de Planos
Fondo Socio-Ambiental (0,35%)	Impuesto de Espectáculos Públicos
Fosyga Contribución del SOAT (50% Pago de La Prima)	Impuesto de Registro
Fosyga Fonsat (20% de La Prima de Las Aseguradoras)	Impuesto de Rifas, Apuestas y Juegos Permitidos
Gravamen a Los Movimientos Financieros Antes Impuesto Sobre Transacciones Financieras	Impuesto En El Transporte de Hidrocarburos
Impuesto a La Explotación de Plata y Platino	Impuesto Sobre El Servicio de Alumbrado Público
Impuesto al Carbono	Impuesto Sobre Los Remates
Impuesto Nacional a La Gasolina y ACPM	Impuesto Sobre Teléfonos y Teléfonos Urbanos
Impuesto Nacional al Consumo	Impuesto Unificado de Azar y Espectáculos
Impuesto Nacional de Consumo de Bolsas Plásticas	Participación En El Transporte de Petróleo
Impuesto Sobre Los Remates	Renta del Monopolio de Juegos de Suerte y Azar
Régimen Simple (Consumo)	Renta del Monopolio de Licores
Renta del Monopolio de Juegos de Suerte y Azar	Sobretasa a La Gasolina
Sobretasa al ACPM	Sobretasa al ACPM
	Sobretasa al Consumo de Cigarrillos y Tabaco Elaborado

Fuente: DANE (2024).

La distribución de estas rentas impositivas entre los distintos niveles de gobierno, junto con la incorporación de mecanismos de asignación de recursos, como el SGP⁵, se presenta de manera resumida en la *tabla 19*

Tabla 19. Rentas impositivas (miles de millones de pesos corrientes) disponibles en la Matriz de Contabilidad Social para Gobierno Nacional Central y departamentos. 2022.

DEPARTAMENTO-GNC	IMPUESTOS A LA RAMA	IVA	OTROS IMPUESTOS A PRODUCTOS	ARANCELES	IMPO RENTA	SGP	PART. (%)	TOTAL
GNC	10.979	98.075	25.292	7.322	102.219	-47.886	19,6	196.001
Amazonas	17		22			195	0,4	235
Antioquia	4.242		2.620			5.113	10,7	11.975
Arauca	52		76			399	0,8	527
Atlántico	1.628		930			2.240	4,7	4.799
Bogotá	8.840		2.359			3765	7,9	14.964
Bolívar	992		685			2.612	5,5	4.289
Boyacá	446		652			1756	3,7	2.854
Caldas	354		341			904	1,9	1.599
Caquetá	77		107			628	1,3	812
Casanare	225		258			537	1,1	1.021
Cauca	267		248			1948	4,1	2.463
Cesar	288		313			1.370	2,9	1.971
Choco	115		162			1101	2,3	1.378
Córdoba	274		458			2.374	5,0	3.107
Cundinamarca	1.882		2.260			2438	5,1	6.579
Guainía	19		14			171	0,4	204
Guaviare	22		40			173	0,4	235
Huila	272		332			1.392	2,9	1.996
La Guajira	173		176			1419	3,0	1.768
Magdalena	365		358			1.755	3,7	2.479
Meta	515		432			1041	2,2	1.988
Nariño	229		376			2.220	4,6	2.825
Norte De Santander	437		362			1752	3,7	2.551
Putumayo	53		98			536	1,1	686
Quindío	195		184			489	1,0	868
Risaralda	535		332			835	1,7	1.701
San Andrés	51		14			66	0,1	131
Santander	1.367		953			2.235	4,7	4.555
Sucre	257		291			1325	2,8	1.873
Tolima	409		439			1.543	3,2	2.391
Valle Del Cauca	2.820		1.521			3201	6,7	7.543
Vaupés	14		10			155	0,3	179
Vichada	19		21			195	0,4	235
TOTAL	38.429	98.075	43.130	7.322	102.219	0		288.781

Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2024), MHCP (2024) y DNP (2024).

En el año 2022, el pago de impuestos a la actividad económica ascendió a \$38,4 billones, de los cuales \$10,9 billones correspondieron al nivel nacional, con una participación mayoritaria de los aportes parafiscales. El resto de los impuestos de este tipo se recaudó a

⁵ En este caso los datos pueden diferir de SICODIS, dado que son ajustados con base en los datos de MHCP (2024).

Efectos económicos de las propuestas de descentralización fiscal en Colombia.

nivel departamental y municipal, conformando la estructura tributaria de los gobiernos subnacionales.

Tabla 20. Impuesto de renta y complementarios por origen a nivel departamental. 2022 en miles de millones de pesos.

Departamento	2022	Participación 2022	Modelo ajustado 2022	Participación modelo
Bogotá D.C.	60.688.796	58,50%	59.848	58,50%
Antioquía	16.049.465	15,50%	15.836	15,50%
Valle del Cauca	6.957.153	6,70%	6.872	6,70%
Cundinamarca	3.792.432	3,70%	3.751	3,70%
Atlántico	3.696.042	3,60%	3.656	3,60%
Bolívar	2.175.113	2,10%	2.157	2,10%
Santander	1.802.407	1,70%	1.789	1,80%
Risaralda	969.192	0,90%	968	0,90%
Caldas	823.851	0,80%	825	0,80%
Norte de Santander	774.714	0,70%	776	0,80%
Cauca	631.877	0,60%	635	0,60%
Boyacá	571.974	0,60%	576	0,60%
Magdalena	520.770	0,50%	526	0,50%
Meta	506.299	0,50%	512	0,50%
Huila	483.571	0,50%	489	0,50%
Tolima	435.817	0,40%	442	0,40%
Nariño	423.416	0,40%	430	0,40%
No registrado	413.599	0,40%		0,00%
Córdoba	386.741	0,40%	394	0,40%
Quindío	297.843	0,30%	306	0,30%
Cesar	293.842	0,30%	302	0,30%
Casanare	187.739	0,20%	197	0,20%
Sucre	175.873	0,20%	186	0,20%
San Andrés	120.369	0,10%	131	0,10%
La Guajira	119.741	0,10%	130	0,10%
Caquetá	98.018	0,10%	109	0,10%
Chocó	79.717	0,10%	91	0,10%
Putumayo	64.845	0,10%	76	0,10%
Arauca	57.963	0,10%	70	0,10%
Guaviare	26.259	0,00%	38	0,00%
Amazonas	21.101	0,00%	33	0,00%
Vichada	12.745	0,00%	25	0,00%
Guainía	11.559	0,00%	24	0,00%
Vaupés	5.098	0,00%	17	0,00%
Nacional	103.675.938	100,00%		
Total modelo 2022 (CEI)			102.219	100,00%

Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2024) y DIAN (2024)

Por otro lado, el pago de impuestos a los productos alcanzó un total de \$43,1 billones, de los cuales \$25,9 billones correspondieron al nivel nacional. Dentro de esta categoría, el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) representó el mayor aporte, con un recaudo de aproximadamente \$12,9 billones. Los aranceles contribuyeron con \$7,3 billones, consolidándose como otra fuente importante de ingresos tributarios.

En el caso del impuesto de renta y complementarios, el recaudo bruto ascendió a \$103,6 billones, según los datos reportados por la DIAN (2024). La distribución departamental de este recaudo se presenta en la *tabla 19*, donde se advierte que, para garantizar la coherencia con la información de las Cuentas Nacionales del DANE (2024), fue necesario realizar ciertos ajustes. Esto se debe a que la DIAN reporta el recaudo bruto, sin considerar los descuentos aplicados a los pagos realizados por personas naturales o jurídicas antes de presentar su declaración. Además, la DIAN incluye información sobre ingresos tributarios que no han sido adjudicados a ningún departamento y figuran bajo la categoría "No registrado".

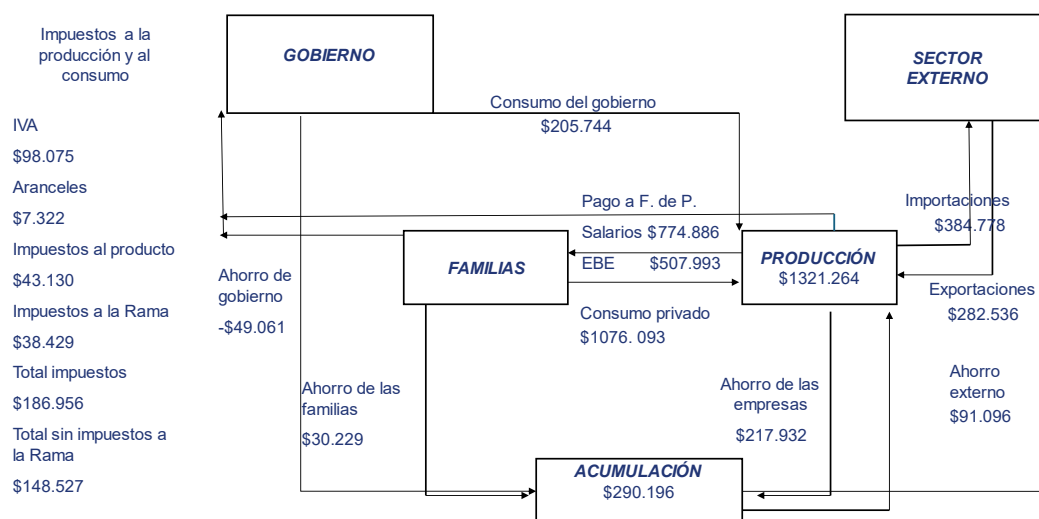
Para realizar este ajuste, se emplean las ponderaciones proporcionadas por la DIAN, lo que permite mantener la proporción del recaudo en cada departamento sin alterar significativamente la distribución de los ingresos. En la *tabla 20*, se comparan los datos reportados por la DIAN con las cifras ajustadas incorporadas en el modelo. Como se observa, las diferencias entre la participación real en 2022 y la participación ajustada en el modelo son mínimas. De igual forma, se presentan los datos de la DIAN junto con los valores ajustados utilizados en el modelo.

La producción agregada de las empresas formales e informales se distribuye entre ventas en el mercado doméstico y exportaciones. La parte de la producción destinada a la exportación se orienta a los mercados internacionales, donde su desempeño depende de la posición competitiva del país y de la tasa de cambio. Por otro lado, la producción dirigida al mercado interno compite con bienes importados.

Se asume que un conjunto de comercializadores, que operan en un entorno de competencia perfecta, adquiere tanto bienes nacionales como importados con el objetivo de suministrarlos a los consumidores domésticos. Su estrategia consiste en minimizar los costos de provisión, garantizando un equilibrio eficiente en la oferta de bienes y servicios dentro del mercado local.

El modelo utilizado sigue una estructura dinámica recursiva, lo que implica que resuelve los equilibrios económicos de forma secuencial en cada período, permitiendo la acumulación de capital a partir de nuevas inversiones y el ajuste en la disponibilidad de mano de obra en los hogares. De este modo, el modelo define una trayectoria económica dentro de un horizonte de tiempo definido. En este caso, la proyección utilizada corresponde a un escenario alineado con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2024). A continuación, se presenta una representación esquemática que resume estas interacciones de manera simplificada.

Figura 15. Flujo circular simplificado de la Matriz de Contabilidad Social Colombia 2022 (miles de millones de pesos).



Fuente: elaboración propia con datos de DANE (2024), MHCP (2024) y DNP (2024).

En este caso se puede verificar el equilibrio macroeconómico, ya que coinciden las diferentes alternativas de medición del PIB por el lado de la demanda y por el lado de los ingresos.

Tabla 21. Cálculo del PIB por demanda agregada en miles de millones de pesos corrientes.

Componente	2022
Consumo	1 076 093
Gasto público	205 744
Inversión	290 196
Exportaciones	282 536
Importaciones	384 778
PIB	1 469 791

Fuente: DANE (2024)

Tabla 22. PIB por remuneraciones factoriales en miles de millones de pesos corrientes.

Remuneración de factores	2022
Trabajo	774 862
Excedente bruto de explotación	507 973
Impuestos	186 956
PIB por el lado del ingreso	1 469 791

Fuente: DANE (2024)

Y, teniendo en cuenta la desagregación departamental tenemos:

Tabla 23. PIB departamental por valor agregado en miles de millones de pesos corrientes.

Departamento	VA	IMPUESTOS	PIB
Bogotá D.C.	316.317	45.381	361.698
Antioquia	191.476	20.977	212.453
Valle del Cauca	125.472	15.428	140.900
Santander	77.370	16.097	93.467
Cundinamarca	81.314	10.334	91.648
Atlántico	56.742	6.955	63.696
Meta	53.597	2.089	55.686
Bolívar	45.461	6.182	51.643
Boyacá	36.111	3.122	39.233
Cesar	37.228	1.055	38.282
Tolima	28.554	2.404	30.959
Cauca	23.422	2.691	26.113
Córdoba	23.848	1.755	25.603
Huila	22.909	1.551	24.460
Caldas	21.879	2.031	23.910
Risaralda	21.542	2.331	23.874
Norte de Santander	21.813	1.409	23.222
Casanare	22.339	838	23.177
La Guajira	21.651	621	22.272
Nariño	20.247	1.313	21.560
Magdalena	18.873	1.129	20.002
Quindío	11.358	762	12.120
Sucre	10.731	744	11.475
Arauca	8.703	193	8.896
Chocó	5.867	227	6.095
Putumayo	5.451	207	5.658
Caquetá	5.213	357	5.570
San Andrés	1.884	183	2.068
Guaviare	1.098	44	1.142
Amazonas	1.014	55	1.070
Vichada	937	27	964
Guainía	479	19	498
Vaupés	363	13	376
Total	1.321.264	148.527	1.469.791

Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2024).

El funcionamiento del MEGC se representa en la *figura 16*, donde se describe el proceso de entrada y salida de información dentro del modelo. En esta figura, los insumos utilizados

6. Resultados

Las actuales reformas que buscan profundizar la descentralización fiscal en Colombia (AL 03, y el referendo por la autonomía territorial), tienen como finalidad inicial aumentar las transferencias a los entes locales, buscando una mayor financiación de los programas regionales. Sin embargo, sus implicaciones a nivel macroeconómico y regional no son menores y deben ser cuidadosamente analizadas.

En principio, un aumento en el flujo de recursos a las regiones debería traducirse en una mayor eficiencia en su uso, partiendo del principio de “subsidiariedad”, según el cual, entre más cerca este el gobernante de las regiones mejor conocerá las necesidades de su territorio, localizando mejor el gasto. Esta eficiencia deberá traducirse entonces en mayor crecimiento tanto regional como agregado.

Sin embargo, existen dos elementos importantes que deben considerarse en cualquiera de los escenarios: el primero, cómo altera la transferencia de recursos del GNC a las regiones en materia de sostenibilidad fiscal. Es claro que en el caso colombiano existe una estrechez importante en términos de ingresos y gastos del GNC. En consecuencia, cualquier iniciativa que implique una transferencia de ingresos hacia las regiones, debería estar acompañada de transferencia de competencias que implique una reducción en el gasto público central, sin embargo, la inflexibilidad del gasto en Colombia es bien conocida y dicha transferencia no es simple.

El segundo elemento tiene que ver con la convergencia de las regiones. Es deseable una regla de distribución de recursos que permita que aquellos territorios más rezagados puedan disfrutar proporcionalmente de mayores recursos con el fin de cerrar la brecha con las regiones más adelantadas. Cualquier modificación al sistema de distribución de recursos propuesto, deberá tener en cuenta esta consideración.

Tomando en cuenta estos elementos, y con base en la adecuada calibración del MEGC para Colombia en el año 2022, se simularán diferentes escenarios asociados a las propuestas en discusión en este trabajo, analizando los resultados esperados en términos de las siguientes variables:

- Cambios en la distribución de recursos hacia los departamentos.
- Cambios en el déficit/superávit del GNC producto de la transferencia de ingresos y competencias hacia los departamentos.
- Cambios en el desempeño macroeconómico del país: PIB total, crecimiento y desempleo.
- Cambios en el crecimiento del valor agregado por departamento.
- Cambios en bienestar por departamentos, medido a partir del PIB per cápita.

Se proponen entonces seis escenarios de análisis, los cuales difieren en términos de su impacto sobre la productividad regional; mecanismo de distribución de los recursos desde el GNC a los departamentos; capacidad de transferencia de las competencias desde el GNC a los departamentos e impactos sobre la productividad.

Efectos económicos de las propuestas de descentralización fiscal en Colombia.

- **Escenario base:** este considera las condiciones actuales en materia de distribución de recursos según el SGP vigente. Así mismo, una evolución de la productividad correspondiente con el promedio de los últimos diez años y ninguna transferencia de competencias a los gobiernos locales.
- **Escenario Acto Legislativo:** en este se simula un ajuste del SGP según lo estipulado en el AL 03, donde el incremento anual del SGP se calcula como la duodécima parte de la diferencia entre el 39,5% establecido como meta y el porcentaje de los ICN destinado al SGP en el año de entrada en vigor de la Ley de Competencias. Para esta simulación, se considera el 2027 como el año de inicio. Así mismo, se supone que la Ley de Competencias logra transferir completamente las competencias a los departamentos, de tal forma que el gasto del GNC disminuye exactamente en la cantidad que aumenta el traslado de recursos. Finalmente, se asume un aumento de la productividad total factorial de 0,1%, reconociendo la mayor eficiencia del gasto regional *versus* el central.
- **Escenario Acto Legislativo con ajuste de gasto:** en este escenario se mantienen las mismas consideraciones del anterior, pero se asume que el traslado de competencias es parcial y equivalente al 50% de gasto del GNC respecto a la transferencia de recursos. Producto de un mayor déficit fiscal, la productividad se asume que disminuye al 0,2%, indicando mayores costos de financiación y expulsión de la inversión.
- **Escenario Referendo:** en este caso se asume que los departamentos se apropian directamente del 100% de los ingresos generados en su territorio producto del impuesto de renta. Así mismo, se supone que es posible transferir completamente las competencias del GNC a los departamentos. Producto de mayores recursos y mejor asignación, se asume un aumento de la productividad total factorial al 0,45%.
- **Escenario Referendo con fondo de solidaridad:** las grandes diferencias en materia de recaudo entre departamentos, implica que gran parte de estos verían disminuidos sus recursos en caso de una apropiación de los ingresos por renta por parte de cada uno de ellos, como se propone en el escenario anterior. Por esta razón, se propone la creación de un “fondo de solidaridad territorial”, de tal manera que los departamentos se apropien directamente del 64% de los recursos de renta originados en su territorio, mientras se crea un fondo por un monto equivalente al 36% de los recursos de renta totales, los cuales se distribuyen utilizando la misma participación del actual SGP (asumiendo así criterios similares a los actuales). Esta regla de distribución garantiza que el fondo cubre 1,5 veces el déficit de recursos que experimentarían los departamentos en el agregado si la regla de distribución de recursos fuese igual a la anterior (100% de renta) versus lo obtenido bajo el SGP actual. Se asume en este caso un traslado completo de transferencias del GNC a los departamentos.
- **Escenario Referendo sin ajuste de gasto:** frente al reto de transferir completamente las competencias a los entes territoriales, en este escenario se asume que se presenta una apropiación directa del 74% del impuesto de renta por

parte de cada departamento y creación de un fondo de solidaridad por el 26% del valor del impuesto para compensar los departamentos de menor recaudo. Nuevamente, debido a los costos potenciales en materia de inversión, se asume que la tasa de crecimiento de la productividad total factorial cae al 0,2%.

Un resumen de cada uno de los escenarios y sus características se presenta en la *tabla 24*:

Tabla 24. Escenarios de análisis en el MEGC y sus características.

Escenario	Distribución de recursos	Traslado de competencias	Crecimiento de la productividad anual (%)
Base	Según la norma actual del SGP	Ninguna	0,3
Acto Legislativo	Aumento al 39,5% con un incremento igual en cada año	Traslado completo de competencias	0,4
Acto legislativo con ajuste de gasto	Aumento al 39,5% con un incremento igual en cada año	Traslado parcial de competencias equivalente al 50% del gasto del GNC	0,2
Referendo sin ajuste de gasto	Apropiación del 100% del impuesto de renta por parte de cada departamento	Traslado completo de competencias	0,45
Referendo con fondo de solidaridad	Apropiación directa del 74% del impuesto de renta por parte de cada departamento y creación de un fondo de solidaridad por el 26% del valor del impuesto para compensar los departamentos de menor recaudo	Traslado completo de competencias	0,45
Referendo sin ajuste del gasto	Apropiación directa del 74% del impuesto de renta por parte de cada departamento y creación de un fondo de solidaridad por el 26% del valor del impuesto para compensar los departamentos de menor recaudo	Traslado parcial de competencias equivalente al 50% del gasto del GNC	0,2

Fuente: elaboración propia.

6.1 Efecto sobre la disponibilidad de recursos para los departamentos

El efecto inmediato deseado de cualquiera de las dos propuestas de descentralización fiscal aquí analizadas es el aumento del ingreso de los departamentos, bien sea a través de una mayor participación en los ICN a través del SGP o por la apropiación de los impuestos provenientes de la renta. Si bien al inicio de la reforma es posible asumir que este cambio beneficiará a los departamentos, su trayectoria dependerá de cómo este cambio afecte a futuro la evolución de los recaudos, bien sea del gobierno central o de renta.

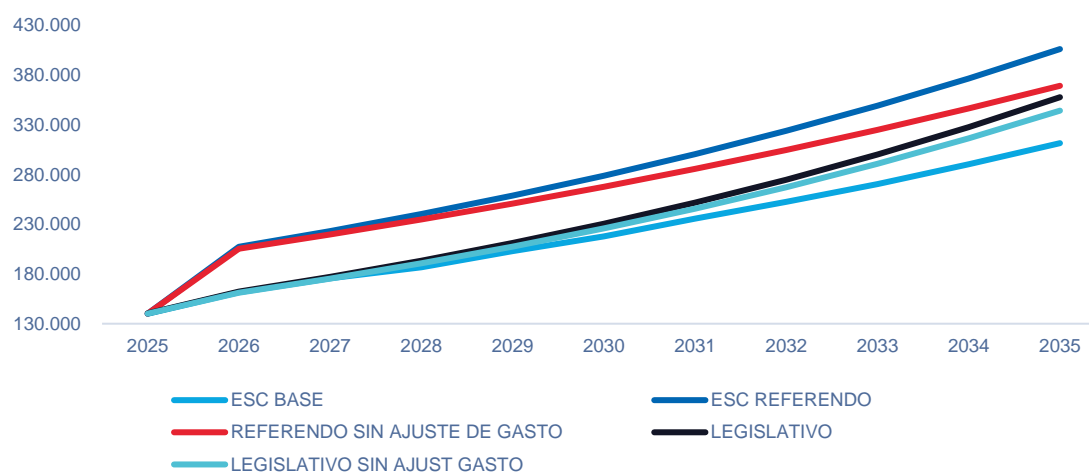
La *figura 17* muestra las trayectorias de ingresos totales destinados a los departamentos bajo los diferentes escenarios de análisis. Es interesante notar que la evolución de los escenarios de Acto Legislativo (con y sin transferencia completa de competencias) y el base, se comportan de manera similar. Esto sucede porque la mejor asignación de recursos en las regiones se traduce en mayores ingresos para la nación, compensando el aumento del SGP al 39,5%.

Ahora bien, como era de esperarse, los escenarios de referendo, tanto con transferencia total como parcial de competencias, son los que generan mayores ingresos totales para los departamentos. Sin embargo, en el segundo caso estos son menores debido a que afectan negativamente el déficit primario del gobierno (cómo se verá más adelante), lo que genera una menor productividad de la inversión, disminuyendo la dinámica de crecimiento de los ingresos.

Otro aspecto relevante es que, bajo el escenario de referendo donde el 100% del impuesto de renta es apropiado por cada departamento de origen del recurso, se genera una gran distorsión de los ingresos, favoreciendo a los departamentos con mayor capacidad económica (Bogotá D.C, Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca), y empeorando a la mayoría de los departamentos respecto al actual sistema de SGP (escenario base, *tabla 25 y 26*).

Por esta razón, se propone la creación de un fondo de solidaridad que distribuya el 74% de los ingresos de renta teniendo en cuenta el departamento de origen de los recursos, mientras el 26% restante se distribuya entre los departamentos según su participación en el actual sistema de SGP. El resultado de este fondo es que para el año 2026 todos los departamentos obtendrían unos ingresos superiores a los del escenario base, mejorando no solamente la disponibilidad de recursos para las regiones, sino además su distribución entre ellos. Es de anotar que esta dinámica se mantiene en el año 2035, demostrándose que esta es una regla viable de distribución (referendo con fondo de solidaridad, *tabla 25 y 26*).

Figura 17. Evolución de los recursos totales de los departamentos, bajo distintos escenarios en miles de millones de pesos corrientes



Fuente: elaboración propia.

Tabla 25. Distribución de los recursos por departamento en el año 2026, según diferentes escenarios.

Departamento	Base	Referendo	Referendo con fondo de solidaridad	Referendo sin ajuste de gasto	Acto legislativo	Legislativo sin ajuste de gasto
Bogotá D.C.	23.343	100.636	26.965	26.729	23.432	23.294
Antioquia	20.095	31.980	24.981	24.762	20.175	20.053
Valle del Cauca	12.651	15.764	15.710	15.572	12.701	12.624
Cundinamarca	10.742	11.011	13.075	12.961	10.788	10.719
Atlántico	8.191	8.729	10.330	10.239	8.223	8.174
Santander	7.846	5.739	9.980	9.892	7.878	7.830
Bolívar	7.750	5.377	10.239	10.149	7.780	7.734
Córdoba	5.948	1.560	8.207	8.135	5.972	5.936
Nariño	5.454	1.438	7.566	7.499	5.475	5.442
Boyacá	5.159	2.322	6.832	6.772	5.180	5.148
Cauca	4.767	1.610	6.620	6.562	4.785	4.757
Norte de Santander	4.748	2.202	6.416	6.359	4.767	4.738
Magdalena	4.650	1.741	6.321	6.266	4.669	4.641
Tolima	4.377	1.792	5.847	5.796	4.395	4.368
Huila	3.727	1.523	5.052	5.008	3.742	3.719
Cesar	3.679	1.253	4.983	4.939	3.693	3.671
Sucre	3.512	1.015	4.774	4.732	3.526	3.505
Meta	3.469	2.030	4.462	4.423	3.483	3.462
La Guajira	3.437	665	4.787	4.745	3.451	3.430
Risaralda	2.932	2.571	3.729	3.696	2.944	2.926
Caldas	2.837	2.128	3.699	3.666	2.849	2.831
Chocó	2.673	508	3.720	3.688	2.684	2.668
Casanare	1.781	944	2.293	2.273	1.788	1.777
Caquetá	1.561	407	2.159	2.140	1.567	1.558
Quindío	1.539	956	2.005	1.988	1.545	1.536
Putumayo	1.322	315	1.832	1.815	1.327	1.319
Arauca	1.006	274	1.386	1.374	1.010	1.004
Vichada	462	90	648	642	464	461
Amazonas	461	101	647	641	463	460
Guaviare	446	139	610	605	447	445
Guainía	402	79	564	559	403	401
Vaupés	356	57	504	499	358	356
San Andrés	228	276	291	288	228	227
TOTAL	161.552	207.232	207.232	205.414	162.192	161.214

Fuente: elaboración propia.

Tabla 26. Distribución de los recursos por departamento en el año 2035, según diferentes escenarios

Departamento	Base	Referendo	Referendo con fondo de solidaridad	Referendo sin ajuste de gasto	Acto legislativo	Legislativo sin ajuste de gasto
Bogotá D.C.	44.123	198.777	52.077	47.346	48.079	46.297
Antioquia	38.476	62.646	48.710	44.285	43.499	41.851
Valle del Cauca	24.223	30.741	30.633	27.850	27.368	26.335
Cundinamarca	20.443	21.277	25.388	23.081	22.890	21.997
Atlántico	15.733	16.998	20.186	18.352	17.913	17.237
Santander	15.093	11.076	19.520	17.747	17.259	16.605
Bolívar	15.033	10.452	20.134	18.305	17.515	16.856
Córdoba	11.645	2.990	16.226	14.752	13.866	13.343
Nariño	10.690	2.767	14.969	13.609	12.763	12.283
Boyacá	10.002	4.449	13.430	12.210	11.672	11.227
Cauca	9.350	3.127	13.103	11.913	11.167	10.750
Norte de Santander	9.255	4.263	12.653	11.504	10.905	10.495
Magdalena	9.076	3.355	12.475	11.342	10.725	10.322
Tolima	8.507	3.436	11.511	10.466	9.968	9.591
Huila	7.267	2.939	9.965	9.060	8.577	8.254
Cesar	7.173	2.402	9.829	8.936	8.462	8.143
Sucre	6.854	1.936	9.421	8.565	8.100	7.794
La Guajira	6.747	1.269	9.479	8.618	8.069	7.768
Meta	6.688	3.896	8.741	7.946	7.691	7.399
Risaralda	5.641	4.990	7.294	6.631	6.449	6.206
Caldas	5.484	4.129	7.258	6.599	6.350	6.108
Chocó	5.245	969	7.365	6.696	6.271	6.036
Casanare	3.432	1.803	4.491	4.083	3.950	3.798
Caquetá	3.059	781	4.271	3.883	3.646	3.509
Quindío	2.975	1.845	3.934	3.577	3.443	3.312
Putumayo	2.590	602	3.623	3.294	3.091	2.974
Arauca	1.969	525	2.739	2.490	2.342	2.254
Vichada	908	173	1.283	1.167	1.090	1.049
Amazonas	906	195	1.281	1.165	1.088	1.047
Guaviare	871	267	1.205	1.096	1.033	994
Guainía	790	152	1.118	1.017	949	914
Vaupés	702	111	1.000	909	846	814
San Andrés	439	541	569	518	503	484
TOTAL	311.389	405.882	405.882	369.010	357.538	344.047

Fuente: elaboración propia

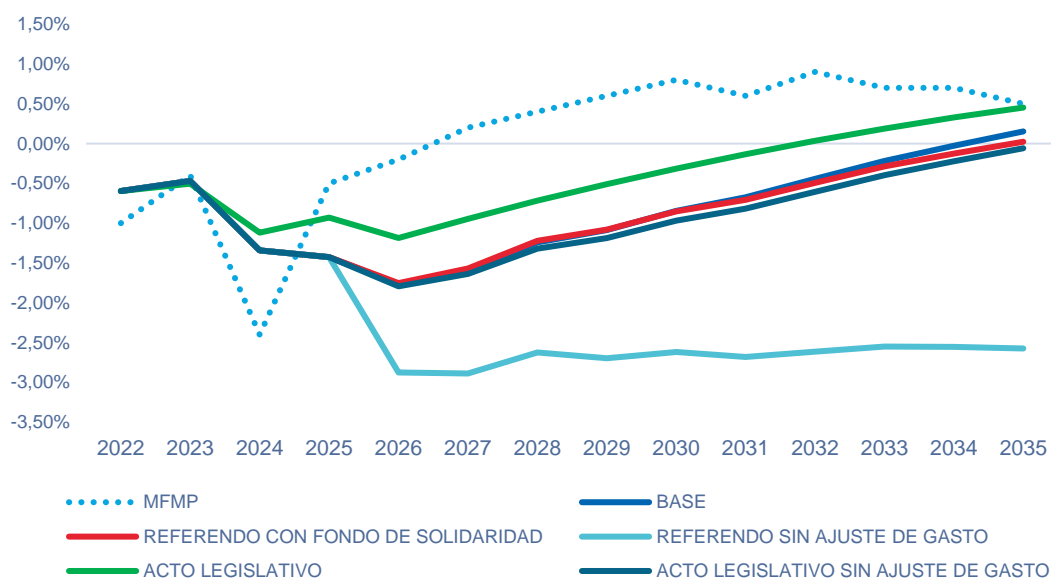
6.2 Efecto sobre la evolución de déficit/superávit del GNC

La trayectoria de las cuentas fiscales del GNC producto de la puesta en marcha de estas propuestas se afecta potencialmente por dos vías: por un lado, se genera una disminución de los ingresos disponibles, bien sea por el aumento del SGP debido al AL 03, o por la apropiación de renta por parte de los departamentos bajo la propuesta de referendo. Por otro lado, se genera una disminución de sus gastos debido a la transferencia de competencias desde el GNC a los departamentos. Recuérdese que esta transferencia puede ser total o parcial.

Los resultados obtenidos (*figura 18*) para las trayectorias del déficit central (calculado como el déficit primario más la inversión pública), se comparan con la propuesta en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024 (MFMP 2024). Como puede apreciarse, en ningún escenario (incluso el base), se observa la generación de superávits previo al año 2035, mientras en el MFMP 2024 proyecta superávits a partir del año 2027.

Ahora, comparando entre alternativas de reforma, las trayectorias son similares entre ellas. En general, se esperaría un superávit fiscal entre los años 2033-2035, de entre 0,1% y 0,4% del PIB. El más favorable entre ellos es el de AL 03, ya que supone mayores recursos hacia las regiones y por ende mayor productividad total factorial. El escenario de referendo con ajuste parcial es el menos favorable debido a la pérdida del recaudo del impuesto de renta por parte del GNC, donde además la imposibilidad de transferir completamente las competencias hace que la productividad total factorial sea menor. En consecuencia, se genera un déficit primario de entre el 2,5% y 3,0% del PIB. Esto sugiere que una apropiación total del impuesto de renta por parte de los departamentos pondría en alto riesgo la sostenibilidad de la deuda pública.

Figura 18. Estimación de las trayectorias de déficit del GNC bajo diferentes escenarios y comparación con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2022-2035.



Fuente: elaboración propia

6.3 Efectos macroeconómicos

La asignación de mayores recursos a las regiones puede convertirse en un motor de desarrollo para todo el país. La mayor eficiencia en su uso, tomado como base el cumplimiento del “principio de subsidiariedad”, favorecerá no solo el crecimiento regional sino además el agregado y, por esta vía, otras variables de interés como el empleo.

La *tabla 27* muestra el comportamiento proyectado del PIB total para Colombia entre 2024-2035 bajo los diferentes escenarios. En el escenario base, el modelo proyecta un crecimiento real promedio del 3,05%, de tal manera que el PIB real pasaría de 1.505.678 billones en 2024 hasta los 2.094.908 billones. Este comportamiento es consistente con otros ejercicios de proyección del crecimiento del país en la próxima década.

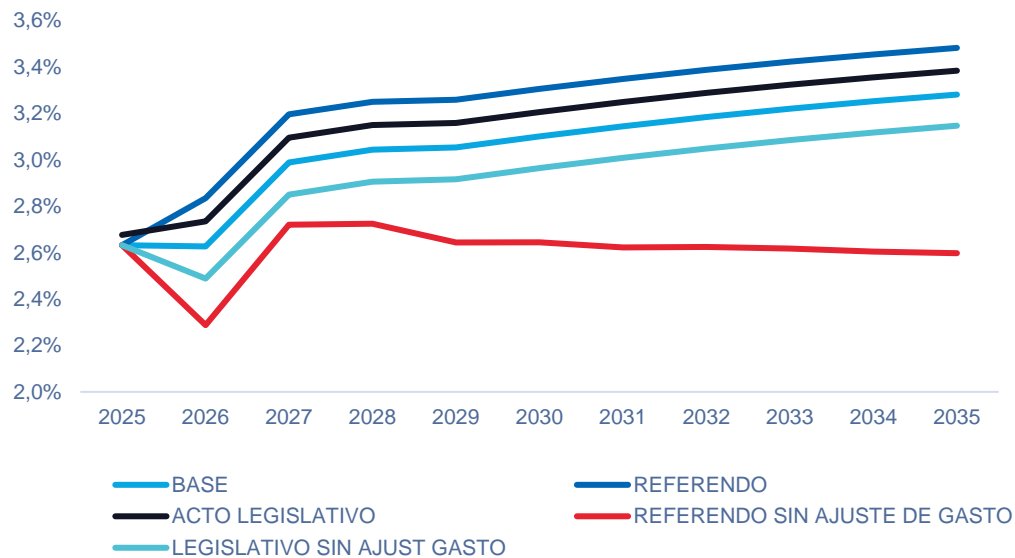
Ahora bien, en el caso del crecimiento del PIB bajo los distintos escenarios, se aprecia que la mejor trayectoria se obtiene en el caso del referendo (con o sin fondo de solidaridad), con traslado total de las competencias. En este caso, la tasa de crecimiento promedio durante el período es de 3,5%, producto de una mayor disponibilidad de recursos por parte de las regiones, acompañada de mayor eficiencia en su uso. Paradójicamente, el escenario menos favorable es igualmente el de referendo, pero en el caso en que no sea posible transferir completamente las competencias. En este caso, la tasa de crecimiento promedio caería al 2,6% (*figura 19*).

Tabla 27. PIB real de Colombia a pesos de 2022, diferentes escenarios.

Año/escenario	Base	Legislativo	Legislativo sin ajuste de gasto	Referendo	Referendo con fondo de solidaridad	Referendo sin ajuste de gasto
2024	1.505.678	1.506.182	1.505.678	1.505.678	1.505.678	1.505.678
2025	1.545.311	1.546.497	1.545.311	1.545.311	1.545.311	1.545.311
2026	1.585.905	1.588.791	1.583.765	1.589.117	1.589.117	1.580.663
2027	1.633.306	1.637.973	1.628.910	1.639.913	1.639.913	1.623.669
2028	1.683.019	1.689.566	1.676.248	1.693.213	1.693.213	1.667.909
2029	1.734.406	1.742.935	1.725.129	1.748.395	1.748.395	1.712.005
2030	1.788.193	1.798.817	1.776.272	1.806.200	1.806.200	1.757.276
2031	1.844.430	1.857.267	1.829.717	1.866.690	1.866.690	1.803.364
2032	1.903.166	1.918.345	1.885.504	1.929.931	1.929.931	1.850.697
2033	1.964.455	1.982.110	1.943.677	1.995.993	1.995.993	1.899.140
2034	2.028.350	2.048.627	2.004.281	2.064.945	2.064.945	1.948.608
2035	2.094.908	2.117.959	2.067.360	2.136.860	2.136.860	1.999.228
Crecimiento promedio período	3,05%	3,15%	2,92%	3,23%	3,23%	2,61%

Fuente: elaboración propia.

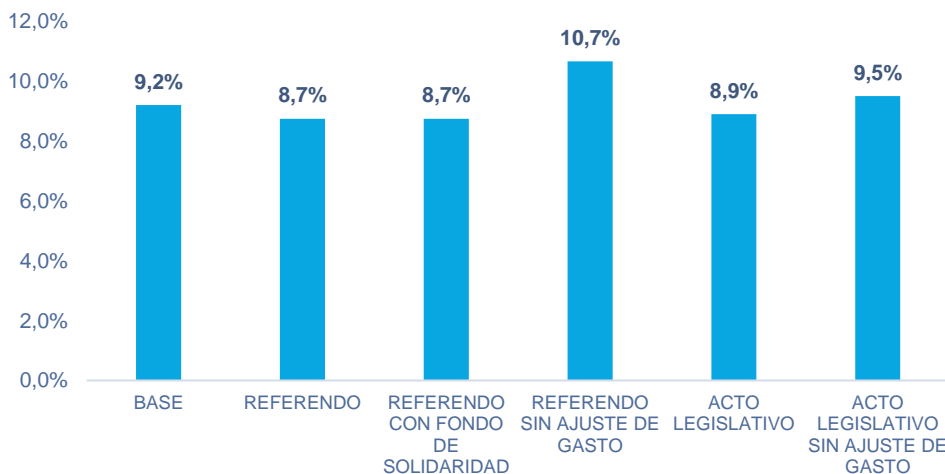
Figura 19. Tasa de crecimiento anual del PIB real bajo diferentes escenarios



Fuente: elaboración propia.

Respecto a la tasa de desempleo, los resultados van en la misma línea del crecimiento del PIB, de tal manera que la tasa de desempleo bajo los escenarios de referendo con traslado total de competencias son los más favorables, con una tasa de desempleo proyectada para 2035 del 8,7%, menor a la del escenario base (9,2%). Igualmente, en el caso del referendo con ajuste parcial, la tasa de desempleo aumenta hasta el 10,7%, siendo este el escenario menos favorable. Otro escenario de interés es el del Acto Legislativo sin traslado total de competencias, donde el desempleo se ubicaría en el 9,5%.

Figura 20. Tasa de desempleo año 2035, diferentes escenarios

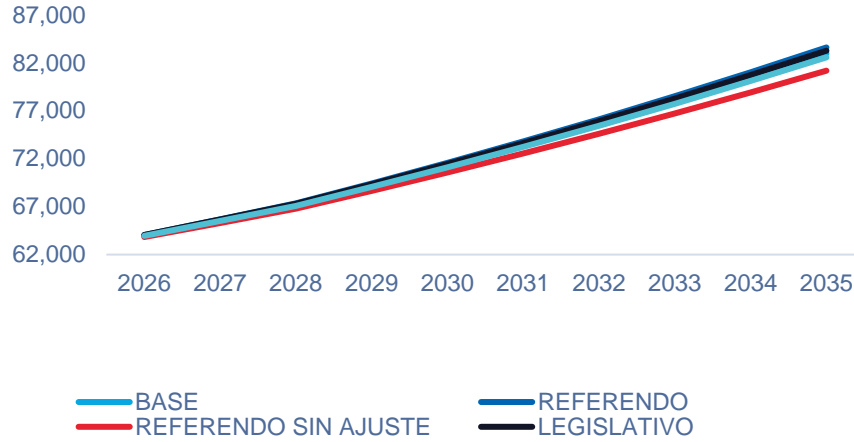


Fuente: elaboración propia

En el caso de las exportaciones e importaciones bajo los distintos escenarios, se aprecia que la mejor trayectoria se obtiene en el caso del referendo, con traslado total de las

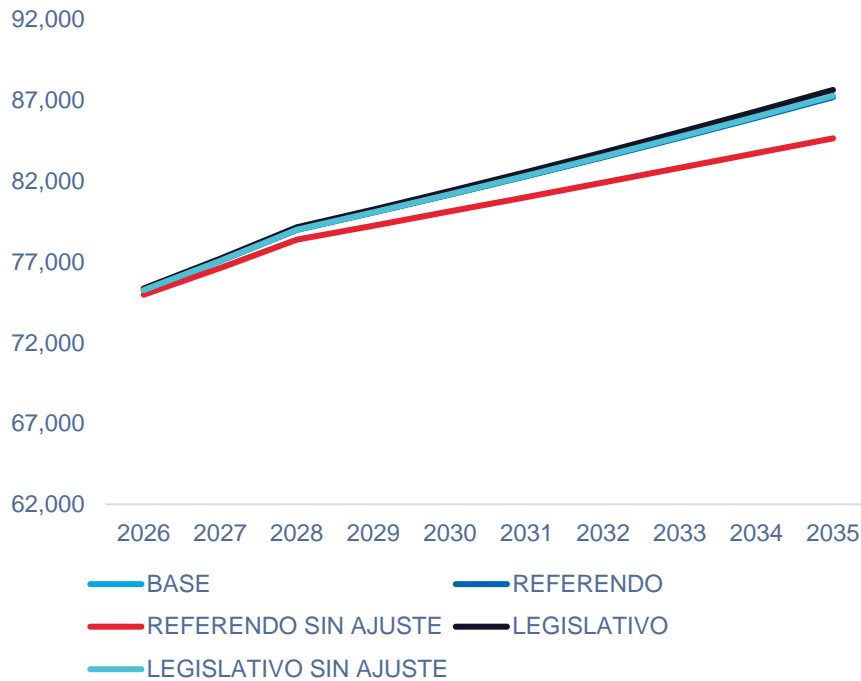
competencias. No obstante, el escenario menos favorable es igualmente el de referendo, pero en el caso en que no sea posible transferir completamente las competencias

Figura 21. Exportaciones en millones de dólares corrientes



Fuente: elaboración propia.

Figura 22. Importaciones en millones de dólares.



Fuente: elaboración propia.

6.4 Crecimiento económico departamental y bienestar

Una de las preguntas más importantes alrededor de las propuestas analizadas es si estas favorecen la convergencia regional. En efecto, uno de los principales retos en materia de desarrollo regional es garantizar que aquellas regiones de menores ingresos puedan moverse de una senda de bajo crecimiento a una de alto, de tal manera que se genere un proceso de convergencia regional en el país. Esto es especialmente importante en términos de crecimiento económico y bienestar.

El modelo propuesto permite analizar el comportamiento del valor agregado por departamento bajo los diferentes escenarios (*tabla 29*). En general, las reformas propuestas, de ser posible realizar una transferencia completa de competencias a los departamentos, favorece el crecimiento económico de todos los departamentos en comparación con el escenario base en un valor de entre 0,4 y 0,6 puntos porcentuales adicionales. Por el contrario, en los escenarios donde el ajuste es parcial, el crecimiento promedio del valor agregado es menor al del escenario base.

Ahora bien, una de las medidas de bienestar más usadas en el análisis económico es el PIB per cápita, ya que este permite comparar la evolución de distintos países o regiones controlando por el tamaño de la población y su crecimiento. La *tabla 29* muestra un crecimiento promedio del PIB per cápita del 2,37% promedio anual para el país en el escenario base. Tanto el AL 03, como el referendo, mejoran este indicador, siempre que se logre realizar una transferencia completa de competencias. En caso contrario, el crecimiento será menor al del escenario base.

Tabla 28. Tasa de crecimiento promedio del valor agregado por departamento, diferentes escenarios.

Año/escenario	Base	Legislativo	Legislativo con ajuste parcial	Referendo	Referendo con fondo de solidaridad
Vaupés	3,15%	3,26%	3,05%	3,31%	0,84%
Cundinamarca	3,14%	3,27%	3,01%	3,33%	0,27%
Atlántico	3,11%	3,24%	2,99%	3,30%	2,38%
Bolívar	3,10%	3,22%	2,99%	3,28%	2,31%
Cauca	3,09%	3,21%	2,97%	3,27%	1,89%
Santander	3,09%	3,22%	2,96%	3,28%	2,13%
Guaviare	3,07%	3,18%	2,95%	3,24%	0,68%
Sucre	3,06%	3,17%	2,95%	3,23%	1,99%
Amazonas	3,05%	3,17%	2,93%	3,23%	1,74%
Córdoba	3,05%	3,16%	2,93%	3,22%	2,16%
Guainía	3,05%	3,15%	2,95%	3,20%	0,98%
Valle del Cauca	3,05%	3,18%	2,93%	3,24%	2,68%
Caquetá	3,02%	3,14%	2,91%	3,19%	2,40%
Vichada	3,01%	3,13%	2,90%	3,19%	1,51%
Magdalena	3,00%	3,12%	2,89%	3,18%	1,97%
Antioquia	2,99%	3,12%	2,87%	3,18%	2,06%
Caldas	2,99%	3,11%	2,87%	3,17%	2,22%
Risaralda	2,99%	3,11%	2,87%	3,17%	2,65%
Bogotá D.C.	2,97%	3,08%	2,85%	3,14%	2,75%
Nariño	2,97%	3,08%	2,85%	3,14%	2,28%
San Andrés	2,95%	3,07%	2,82%	3,14%	2,87%
Tolima	2,95%	3,07%	2,83%	3,13%	2,25%
Quindío	2,94%	3,06%	2,82%	3,12%	2,23%
Boyacá	2,93%	3,05%	2,82%	3,11%	1,78%
Norte de Santander	2,88%	2,99%	2,77%	3,04%	2,39%
Huila	2,86%	2,97%	2,75%	3,03%	1,62%
Chocó	2,83%	2,93%	2,72%	2,98%	1,39%
Putumayo	2,54%	2,63%	2,45%	2,68%	1,24%
Arauca	2,38%	2,48%	2,28%	2,53%	1,43%
Casanare	2,34%	2,44%	2,24%	2,49%	0,86%
Cesar	2,28%	2,37%	2,19%	2,41%	0,94%
Meta	2,26%	2,35%	2,16%	2,40%	0,90%
La Guajira	2,25%	2,34%	2,17%	2,38%	0,78%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 29. Tasa de crecimiento del PIB per cápita promedio por departamento, diferentes escenarios.

	Base	Referendo con fondo de solidaridad	Referendo sin ajuste de gasto	Acto legislativo	Acto legislativo sin ajuste de gasto
San Andrés	3,26%	3,44%	2,87%	3,36%	3,14%
Bogotá D.C.	3,12%	3,18%	2,75%	3,20%	3,00%
Valle del Cauca	3,11%	3,23%	2,68%	3,21%	2,98%
Risaralda	3,04%	3,23%	2,65%	3,12%	2,92%
Atlántico	2,77%	2,96%	2,38%	2,86%	2,65%
Bolívar	2,71%	2,98%	2,31%	2,79%	2,59%
Norte de Santander	2,69%	3,08%	2,39%	2,75%	2,59%
Caquetá	2,64%	3,20%	2,40%	2,68%	2,53%
Tolima	2,64%	2,90%	2,25%	2,72%	2,52%
Caldas	2,62%	2,82%	2,22%	2,71%	2,50%
Quindío	2,62%	2,83%	2,23%	2,70%	2,50%
Santander	2,61%	2,75%	2,13%	2,72%	2,48%
Nariño	2,56%	3,07%	2,28%	2,61%	2,45%
Antioquia	2,49%	2,62%	2,06%	2,59%	2,37%
Córdoba	2,46%	2,92%	2,16%	2,52%	2,35%
Magdalena	2,26%	2,70%	1,97%	2,32%	2,15%
Cauca	2,25%	2,64%	1,89%	2,33%	2,14%
Sucre	2,23%	2,80%	1,99%	2,26%	2,12%
Boyacá	2,20%	2,43%	1,78%	2,29%	2,09%
Amazonas	1,99%	2,85%	1,74%	2,04%	1,87%
Huila	1,98%	2,27%	1,62%	2,06%	1,87%
Arauca	1,76%	1,99%	1,43%	1,83%	1,66%
Vichada	1,76%	2,70%	1,51%	1,80%	1,65%
Chocó	1,58%	2,43%	1,39%	1,61%	1,48%
Putumayo	1,45%	1,92%	1,24%	1,49%	1,36%
Meta	1,25%	1,35%	0,90%	1,33%	1,16%
Cesar	1,24%	1,43%	0,94%	1,31%	1,15%
Casanare	1,23%	1,35%	0,86%	1,32%	1,13%
Guainía	1,12%	2,64%	0,98%	1,12%	1,02%
La Guajira	1,04%	1,36%	0,78%	1,09%	0,96%
Vaupés	0,91%	2,68%	0,84%	0,89%	0,81%
Guaviare	0,89%	1,59%	0,68%	0,92%	0,78%
Cundinamarca	0,74%	0,88%	0,27%	0,85%	0,61%
TOTAL	2,37%	2,54%	1,98%	2,45%	2,25%

Fuente: elaboración propia.

7. Conclusiones y recomendaciones

Los esfuerzos por profundizar la descentralización en Colombia han sido constantes y coherentes con la visión y espíritu de la Constitución de 1991. En ella, se reconoce la importancia de conciliar la visión de una República unitaria, con la necesidad de contar con una amplia autonomía por parte de los gobiernos locales que les permita reconocer las particularidades de los territorios y sus retos. Si bien se han dado pasos importantes en materia de descentralización política y administrativa, se requiere aún un trabajo importante en el la descentralización fiscal, de tal forma que los gobernantes locales cuenten con los recursos y competencias para gestionar y hacer viable sus propuestas y políticas.

Un análisis de las propuestas actuales con mayor probabilidad de hacer curso exitoso en el legislativo, tanto desde una perspectiva internacional comparada, como a la luz de los resultados obtenidos a partir de la construcción de un modelo de EGC regional, permite obtener las siguientes conclusiones y recomendaciones.

1. Es necesaria una mayor profundización de la autonomía fiscal, pero esta debe ser coherente con los retos fiscales del país.

Un análisis comparativo a nivel internacional, muestra que Colombia ocupa una posición intermedia en América Latina en materia de descentralización, superada por países como Argentina, Perú, Brasil o México. Estos países, a su vez, aparecen en posiciones intermedias al compararse a nivel global.

Uno de los ítems donde se destacan los países con mayor grado de descentralización a nivel internacional es el fiscal, donde los impuestos de mayor recaudo como renta e IVA son apropiados en conjunto por los gobiernos nacionales, estatales y locales (p.e. Alemania, Canadá y Estados Unidos de América). Sin embargo, es importante anotar que en ningún caso estos impuestos corresponden exclusivamente a los entes estatales y/o locales, reconociendo la importancia de que estos puedan financiar al Gobierno central. Por otro lado, existe una gradualidad en materia de distribución de recursos desde los gobiernos nacionales hasta los locales, siendo los primeros quienes poseen una mayor apropiación y los últimos una menor.

Una potencial reforma fiscal en Colombia, siguiendo las experiencias internacionales, debería procurar una gradualidad similar que garantice que parte de los recursos de estos impuestos sean apropiados por el gobierno nacional y otra parte por los gobiernos departamentales, quienes actualmente poseen unos ingresos incluso menores a los municipales, situación exótica a nivel mundial y que genera una disfunción entre los diferentes niveles de gobierno.

2. Es necesario revisar el esquema tributario en Colombia, buscando una mayor disponibilidad de recursos para los entes territoriales y evitar un proceso recentralizador

El actual sistema de distribución del SGP ha cumplido con su papel de sistema de compensación regional, donde aquellos departamentos con mayor actividad económica

financian indirectamente a los más rezagados. Esto se hace evidente al observar que departamentos como Vichada, Vaupés y Chocó, por ejemplo, reciben montos significativamente mayores de transferencias vía SGP que la renta recaudada en sus territorios. Al mismo tiempo, se observa una convergencia en indicadores de salud, educación y servicios públicos entre regiones, los mismos que son financiados a través de partidas específicas del SGP.

Sin embargo, las modificaciones que ha sufrido este sistema a lo largo de las últimas dos décadas han hecho que cada vez la disponibilidad de recursos para las regiones vía SGP sea menor en comparación con los ingresos de la nación. Esta dinámica, no sólo limita la disponibilidad de recursos para las regiones, sino que además genera un fenómeno de recentralización, donde el gobierno nacional dispone de cada vez más recursos respecto a los ingresos totales que pueden ser usados discrecionalmente, y lo gobernantes locales quedan nuevamente supeditados a la voluntad del gobierno de turno para desarrollar proyectos de alta envergadura en sus regiones.

Las propuestas actuales del AL 018 y el referendo por la autonomía fiscal, avanzan en la dirección correcta al buscar mayores recursos para las regiones y limitar la discrecionalidad en el gasto por parte del gobierno nacional. Sin embargo, se destaca que en el caso del referendo hay una mayor ambición en términos de la eliminación del SGP y su visión de “distribución desde el centro”, a favor de un proceso de generación de recursos propios vía impuestos de renta y patrimonio que generan incentivos adecuados a los gobernantes locales para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo territorial.

Pero además de revisar los procesos de distribución de los hoy impuestos nacionales, se hace necesario modernizar las estructuras tributarias de departamentos y municipios, de tal manera que les permitan mejorar su recaudo y depender menos de impuestos de carácter antitécnico y coloniales, como los impuestos a los licores, cigarrillos y tabaco, por ejemplo. Incentivos adecuados por parte del gobierno nacional que disminuyan la pereza fiscal serían fuente importante de ingresos para los entes territoriales.

3. Las propuestas de reforma incrementan los ingresos de los departamentos, pero requieren de la creación de un fondo de compensación o “solidaridad” entre regiones.

Al analizar cómo los diferentes escenarios de reforma modifican la disponibilidad de recursos por parte de los departamentos, se evidencia que el AL 018, al mantener la misma estructura básica de reparto entre ellos, permite garantizar un mayor ingreso para todos en el tiempo, comparado un escenario donde se mantenga el actual esquema de SGP.

Sin embargo, en el caso del referendo por la autonomía fiscal, es inviable plantear una regla donde los ingresos de renta y patrimonio pertenezcan exclusivamente a los departamentos donde estos se causan, ya que se generaría una caída en ingresos para al menos 27 de los 33 departamentos del país (incluyendo al Distrito Capital).

En este sentido, es acertada la propuesta al plantear que estos impuestos serán de los departamentos y el Distrito Capital en su conjunto, sin embargo, esto plantea la necesidad,

a continuación, de desarrollar una regla de distribución de estos recursos entre ellos. Los resultados del modelo, sugieren que una posible regla de distribución que favorezca a todos los departamentos, es permitir que el 74% del recaudo de los impuestos de renta sean apropiados directamente por los departamentos donde estos se causen. El 26% restante, deberá ser usado para la creación de un fondo de “solidaridad” regional que, basado en criterios de distribución similares a los del actual SGP, garantizaría que todos los departamentos obtengan mayores recursos en comparación con el actual esquema.

4. El éxito de las reformas en materia de crecimiento depende fundamentalmente de la capacidad de garantizar la sostenibilidad fiscal del GNC a partir de un adecuado traslado de recursos y competencias.

Los diferentes ejercicios realizados dan cuenta del potencial que tienen las reformas para incrementar el crecimiento económico regional y nacional, así como impulsar el empleo. En efecto, mientras en el escenario base, donde se mantiene el actual esquema de SGP, se proyecta una tasa de crecimiento promedio del PIB total de un 3.05% entre 2026-2035, la implementación del Acto Legislativo o el Referendo con fondo de solidaridad, permitirían un crecimiento promedio del orden del 3.2% promedio anual. Así mismo, se proyectan disminuciones en la tasa de desempleo agregado de cerca de 0,5 puntos porcentuales comparado con el escenario base.

Estos mismos beneficios se trasladarían a los departamentos, cuyo crecimiento promedio, tanto del Valor Agregado como del PIB per cápita, crecerían en promedio cerca de 0,2 puntos porcentuales adicionales.

Sin embargo, para que este crecimiento se materialice, es fundamental que el GNC, en cualquiera de las dos reformas posibles, tenga la capacidad de transferir la totalidad de las competencias equivalentes a los ingresos a los entes territoriales, de tal forma que no se afecte la sostenibilidad fiscal. En los escenarios donde el traslado de competencias es parcial, y equivalente a sólo el 50% de los recursos transferidos, se generan escenarios de déficit primario que inducen aumentos en el costo de financiamiento del capital y caídas en la inversión, que terminan generando menores tasas de crecimiento del producto agregado y per cápita en comparación con el escenario base.

En este sentido, pensar en la sostenibilidad fiscal de las reformas, no sólo es necesario para garantizar el adecuado funcionamiento del GNC, sino para garantizar un entorno macroeconómico favorable que permita capitalizar la mayor autonomía fiscal y disponibilidad de recursos en los territorios.

Bibliografía

- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). Decentralization and accountability in infrastructure delivery in developing countries. *The Economic Journal*, 116(508), 101-127. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01049.x>
- Bejarano, J., González, P., & Sánchez, L. (2024). Descripción, antecedentes y riesgo fiscal y macroeconómico del Proyecto de Acto Legislativo que modifica el Sistema General de Participaciones (SGP). *Borradores de Economía, Banco de la República*, (1286). Recuperado el 19 de diciembre de 2024, de <https://www.banrep.gov.co/>
- Bird, R., & Smart, M. (2002). Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries. *World Development*, 30(6), 899-912. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00006-5](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00006-5)
- Consejo Privado de Competitividad. (2024). *Índice Departamental de Competitividad (2024)*. Recuperado el 15 de noviembre de 2024, de <https://compite.com.co/indice-departamental-de-competitividad/>
- Davoodi, H., & Zou, H.-F. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study. *Journal of Urban Economics*, 43(2), 244-257. <https://doi.org/10.1006/juec.1997.2042>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2024). *Cuentas nacionales departamentales*. Recuperado el 20 de octubre de 2024, de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2024b). *Proyecciones de población*. Recuperado el 25 de noviembre de 2024, de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (2024). *Estadísticas de recaudo*. Recuperado el 12 de diciembre de 2024, de <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2024). *Ejecuciones presupuestales*. Recuperado el 5 de noviembre de 2024, de <https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Informacion-Presupuestal/Ejecuciones-Presupuestales>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2024b). *Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales (SISCODIS)*. Recuperado el 18 de noviembre de 2024, de <https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2f>
- Faguet, J.-P. (2012). *Decentralization and popular democracy: Governance from below in Bolivia*. University of Michigan Press.

Efectos económicos de las propuestas de descentralización fiscal en Colombia.

- Faguet, J.-P., & Sánchez, F. (2014). Decentralization and access to social services in Colombia. *Public Choice*, 160(1-2), 227-249. <https://doi.org/10.1007/s11127-013-0077-7>
- Gadenne, L., & Singhal, M. (2013). Decentralization in developing economies. *NBER Working Paper Series*, (19402). <https://doi.org/10.3386/w19402>
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Osterkat, S. C., Niedzwiecki, S., & Shair-Rosenfield, S. (2016). *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance (Vol. I)*. Oxford University Press.
- Kalmanovitz, S. (2024). *Las cuentas fiscales de la descentralización en Colombia. Planeación & Desarrollo (DNP)*. Recuperado el 28 de octubre de 2024, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/Planeacion-y-desarrollo/2023/diciembre/pdf/cuentas-fiscales-de-la-descentralizacion.pdf>
- Martínez-Vázquez, J., Lago-Peñas, S., & Sacchi, A. (2016). The impact of fiscal decentralization: A survey. *GEN Working Paper*, (A 2015-5).
- Martínez-Vázquez, J., & McNab, R. M. (2003). Fiscal decentralization, macrostability, and growth. *International Studies Program Working Paper Series, AYSPS, GSU Paper* (0302). <https://doi.org/10.2139/ssrn.373401>
- Mesa, C. A., Remolina, J. P., Pérez, A. C., & Igua, D. M. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) y Procuraduría General de la Nación.
- MinAmbiente. (2021). *Sistema General de Regalías (SGR)*. Recuperado el 30 de octubre de 2024, de <https://www.sgr.gov.co>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2023). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023*. Recuperado el 10 de noviembre de 2024, de <https://incp.org.co/wp-content/uploads/2023/06/Marco-Fiscal-de-Mediano-Plazo-MinHacienda.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) (2024a). Balance del Gobierno Nacional Central. Recuperado el 1 de noviembre de 2024, <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages/EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) (2024b). Presupuesto histórico SGR 2021-2022. Recuperado el 4 de diciembre de 2024, de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SGR/pages_newfolder/p2021-2022
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill.
- Oates, W. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Data and statistics*. OECD. <https://www.oecd.org/en/data.html>

- Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201-220.
- Rondinelli, D., Nellis, J., & Cheema, G. (1984). *Decentralization in developing countries*. *World Bank Staff Working Paper*.
- The World Bank. (2024). *How to measure decentralization: A summary of the global literature review on decentralization measures*. Recuperado el 12 de diciembre de 2024, de <https://worldbank.org>
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Zhang, T., & Zou, H.-F. (1998). Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China. *Journal of Public Economics*, 67(2), 221-240. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(97\)00057-1](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(97)00057-1)
- Marks, G. (2021). *Regional Authority Index (RAI) Version 3.1*. Recuperado el 15 de octubre de 2024, de <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority-2/>
- The World Bank. (2024). *Decentralization measures: Challenges and insights*. Recuperado el 18 de noviembre de 2024, de <https://documents.worldbank.org>



Conocimiento para el país posible

UNIVERSIDAD
EAFIT

Valor Público
Centro de estudios e incidencia

 @ CValorPublico

 valorpublicoeafit

 Valor Público EAFIT