

# **RIGIDECES EN LAS FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES EN COLOMBIA: marco normativo y patrones estructurales.<sup>1</sup>**

Caro Moreno Julio Cesar<sup>2</sup>  
Sanabria Gomez Segundo Abraham<sup>3</sup>

## **Introducción**

Las finanzas públicas constituyen una redistribución de la asignación que el mercado hace de los recursos de una sociedad. En ese sentido las finanzas públicas constituyen una distorsión del mercado, en la medida en que a través de ellas se extraen recursos a los agentes económicos mediante el cobro de impuestos y se resignan a través del gasto público. Como lo plantea Giraldo (2009, pág. 29) las finanzas públicas estarían haciendo una reasignación de los recursos por fuera de la asignación que hace el mercado.

El departamento de Boyacá, al igual que las demás entidades territoriales, es un departamento autónomo en la administración de sus recursos, por lo cual, deben existir las suficientes capacidades para dar el mejor manejo posible a dichos recursos, y de esta manera lograr mantener la regla fiscal propuesta por el gobierno nacional. Sin embargo, por problemas coyunturales causados por la pandemia de la covid-19, el manejo y la obtención de los recursos públicos ha sufrido variaciones, debido a los cambios en las prioridades y necesidades sociales.

De esta manera, es de relevancia identificar y exponer los aspectos normativos de las finanzas públicas subnacionales y examinar las tendencias de largo plazo, tomando como estudio de caso el departamento de Boyacá en los últimos 20 años; en especial observar el periodo de pandemia si existieron cambios significativos, tanto en el volumen de ingresos como en sus respectivas fuentes.

La identificación, se realizó a través de la recolección de bases de datos y el análisis en base a la teoría económica básica de las finanzas públicas, para de esta forma, lograr una explicación económica y estadística de las finanzas territoriales. Se logra evidenciar que la variación de los ingresos reales en el departamento ha sufrido una disminución importante en los últimos años, que se explica de gran manera por la importante dependencia y correlación de las transferencias del gobierno central y del pobre esfuerzo fiscal que realiza el departamento de Boyacá para obtener un aumento en el recaudo público que se ve reflejada en los indicadores.

## **Finanzas publicas**

se pretende presentar los planteamientos de diferentes teóricos acerca de las finanzas públicas y como se han desarrollado en Latinoamérica, especialmente en Colombia. Los conceptos generales acerca las “Las finanzas públicas se definen como el conjunto de elecciones económicas que manifiestan una relación de los ingresos y gastos del Estado, siempre y cuando estén contenidas en el sistema presupuestal, lo cual refleja una mutua relación entre ingresos públicos, gastos públicos y las diferentes actividades del estado. Esto debido, a que las mismas, no se ocupan únicamente de cuestiones de dinero, liquidez o necesidad de capital, sino a problemas de índole económico como lo son la asignación de los recursos, la distribución de riqueza, la estabilidad económica, empleo, inflación y el crecimiento y desarrollo económico”. (Padilla, 2009, pág. 2)

---

<sup>1</sup> Tema adscrito al proyecto de investigación: Lineamientos para modernizar la política pública que orienta el que hacer de las instituciones subnacionales, a partir de un modelo espacial a escala municipal en Colombia.

<sup>2</sup> Profesor de Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

<sup>3</sup> Profesor de Economía, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC).

Existen dos enfoques acerca de las finanzas públicas: el dogmático y el positivo. El dogmático, establece los objetivos deseables de las finanzas, es decir, como deben ser, mientras que el enfoque positivo hace un análisis de las finanzas públicas tal como se presentan en la realidad. Dichos enfoques se complementan en el análisis. El papel de las finanzas públicas dependerá de la visión que se tenga acerca del propósito que debe cumplir el estado en la economía (clásica, keynesiana, estructuralista etc.) (Padilla, 2009, pág. 3)

“Las finanzas públicas se definen como el conjunto de elecciones económicas que manifiestan una relación de los ingresos y gastos del Estado, siempre y cuando estén contenidas en el sistema presupuestal, lo cual refleja una mutua relación entre ingresos públicos, gastos públicos y las diferentes actividades del estado. Esto debido, a que las mismas, no se ocupan únicamente de cuestiones de dinero, liquidez o necesidad de capital, sino a problemas de índole económico como lo son la asignación de los recursos, la distribución de riqueza, la estabilidad económica, empleo, inflación y el crecimiento y desarrollo económico”. (Padilla, 2009, pág. 2).

“Los paradigmas acerca de las finanzas públicas surgen de los programas de ajuste y reformas estructural que se han venido desarrollando en la región latinoamericana después de la crisis de la deuda externa de 1982, y tienen como principio ideológico la vigencia y predominancia del mercado y así mismo, el desmonte del intervencionismo estatal” (Giraldo, 2009, pág. 22),

“... en las finanzas públicas las decisiones son políticas. Reflejando las prioridades que le da, la sociedad al gasto social frente a otros, como es el caso de la seguridad interna, derechos a las personas de la tercera edad, el papel del Estado frente al desarrollo económico, los pactos legales y constitucionales respecto al reparto de competencias y recursos entre niveles nacionales y subnacionales”. (Giraldo, 2009, págs. 22,23)

En Colombia la constitución del 1991 afianzó y establecido el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, en el que las finanzas realizan un rol fundamental, ya que el manejo autónomo de las mismas, las entidades territoriales tienen la capacidad de realizar las obras necesarias para mejorar el nivel de bienestar de sus respectivas poblaciones.

Al ubicar las finanzas públicas en un plano mucho más general, se la puede relacionar con los objetivos fundamentales de la política fiscal como son: la estabilización macroeconómica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos. En el caso de las entidades territoriales, el papel principal de las finanzas apunta a la asignación eficiente de recursos. Se considera que las funciones de estabilización y redistribución del ingreso, se pueden ejercer en mayor medida por el nivel nacional. Pero el objetivo de las finanzas públicas en mayor medida no se limita al suministro de bienes colectivos, sino también a otros objetivos fundamentales: la redistribución, la estabilidad y el desarrollo económico. Es por esto por lo que las finanzas públicas permiten al estado realizar los procesos de planeación, incorporación y aplicación de recursos, en procura del cumplimiento de sus funciones y competencias, de acuerdo con las características y necesidades del ente territorial” (Padilla, 2009, pág. 5).

Disciplina Fiscal: en el caso de la disciplina fiscal, se ejerce un control vertical por parte del ministerio de Hacienda sobre los temas fiscales y el límite en el crecimiento del gasto público, esto con lo referente meramente a las finanzas públicas.

Descentralización Fiscal: La descentralización puede verse como una metodología para introducir eficiencia y competencia en los mercados, ya sea entre municipios, ciudades, regiones, etc. Claramente la descentralización fiscal es uno de los mecanismos que más genera variaciones en las finanzas públicas, esto debido a que realiza un cambio total al recaudo de los ingresos públicos, por parte de las entidades públicas departamentales y municipales, provocando que las mismas sean

eficientes al momento de obtener recursos y qué además su gasto público sea focalizado es una población en especial.

“El principio de la descentralización se basa en el de la subsidiaridad, que consiste en que el servicio debe ser suministrado por el nivel inferior de gobierno que pueda proveerlo y financiarlo. De manera, que, siguiendo esta lógica, los bienes y servicios que son provistos por el nivel nacional, deben pasar al nivel intermedio (estados, departamentos o provincias), del nivel intermedio al municipal, y del municipal a las instituciones (colegios, hospitales, empresas de servicios públicos)” (Giraldo, 2009, págs. 36, 37)

### **Problemas de la Descentralización Fiscal**

La descentralización fiscal en Colombia inicio en la década de los noventa, y claramente contrajo varios problemas.

“... la descentralización puede ocasionar distorsiones de mercado, “guerras de impuesto”, y promover ineficiencias originadas en la baja capacidad de los gobiernos locales. Estos problemas se pueden solucionar a través del adecuado diseño del sistema de impuestos subnacionales (...) Un mayor poder en materia impositiva por parte de los gobiernos subnacionales, puede exacerbar las inequidades regionales. Aquellos departamentos más pobres naturalmente tienen una menor capacidad de generación de ingresos tributarios. Por otro lado, ampliar la autonomía de los entes territoriales podría provocar que se explote completamente las fuentes de ingreso otorgadas a ellos, deteriorando la calidad de los bienes públicos ofrecidos” (Fuentes, pág. 8)

“Adicionalmente, la descentralización fiscal puede llevar a un problema de “indisciplina fiscal”, posibilitado por una mayor autonomía presupuestal de los gobiernos regionales. Este problema se acentúa si el sistema de transferencias intergubernamentales permite recates financieros sin límites ni condiciones a los gobiernos subnacionales, creando un riesgo moral.

Para evitar este problema se proponen algunos instrumentos (Fuentes):

- El gasto que un gobierno local ejecute (en bienes públicos para beneficio de residentes) solo podrá ser financiado con impuestos cobrados a sus ciudadanos.
- Hacer difícil (o prohibir) las transferencias intergubernamentales que incentiven un gasto mayor a los ingresos
- Establecer una regla fiscal que limite déficit y monto de endeudamiento a los gobiernos subnacionales.

En América latina predominó un enfoque fuertemente intervencionista, con el Estado participando en muchas actividades económicas para promover el desarrollo económico, ejerciendo el poder monopolio en algunos sectores como el de la infraestructura y la provisión de servicios públicos. Al menos en los países en desarrollo, pocos progresos se observaron en la administración financiera pública” (Fuentes, pág. 1)

“La función del impuesto debe ser, en principio, esencialmente fiscal. Su objeto es suministrar los medios de funcionamiento de los órganos necesarios la vida colectiva. Cualquier otro fin es subsidiario y puede en ocasiones ser pernicioso” (Restrepo, 2018, pág. 41).

“Los países de América Latina, si bien han intentado aplicar la visión ortodoxa en las finanzas públicas, numerosas razones han impedido su aplicación en forma efectiva y eficiente. Se puede considerar que han enfrentado obstáculos: 1) alto nivel de evasión (magnitud de la economía informal, bajo nivel de conciencia fiscal, el nivel de las maniobras fraudulentas, etc. 2) limitada

capacidad de control por parte de las administraciones tributarias, y 3) el elevado gasto fiscal (la aplicación de múltiples mecanismos de exenciones o regímenes fiscales preferenciales a sectores económicos con significativa capacidad contributiva)” (Gonzales, 2009, pág. 9)

### **Instrumentos de asignación de recursos públicos**

Los lineamientos de la asignación de recursos públicos tienen su punto de partida en los procesos electorales, mediante la votación que los ciudadanos dan a favor de unos representantes con base en unas propuestas de gobierno limitadas por un marco constitucional y legal, participación que les permite revelar sus preferencias en cuanto a bienes públicos.

Tales representantes, cuando presentan, ante las corporaciones de elección popular, los proyectos de planes de desarrollo y de presupuestos, e igualmente, cuando los miembros de tales corporaciones aprueban los instrumentos de asignación de recursos públicos, deben reflejar las opiniones de los electores, quienes inicialmente tienen una participación directa limitada a la selección de los representantes, pero cuya decisión se soporta en una teoría conocida como la elección pública que busca articular lo político con lo económico.

Una etapa siguiente de participación de los ciudadanos en la asignación de recursos públicos se lleva a cabo a través del proceso de formulación de los planes de desarrollo, por medio de los consejos de planeación, que tienen carácter consultivo y sirven de foro para la discusión de dichos planes. Una etapa final se puede generar en la elaboración de los presupuestos participativos, en donde la comunidad participa ejerciendo un papel protagónico en el proceso de asignación de recursos públicos, al igual que en el control y fiscalización, lo cual contribuye a consolidar la convivencia democrática. Sin embargo, la asignación de recursos públicos vía presupuestos participativos es muy limitada debido a la alta inflexibilidad del gasto, tanto a nivel nacional como territorial, señalada en la Constitución Política y otras normas jurídicas, el servicio de la deuda, la existencia de rentas de destinación específica y las vigencias futuras, entre otros aspectos.

Con respecto a los planes de desarrollo, la Constitución Política de 1991, en los artículos 339 y 340, definió sus contenidos, propósitos y la necesidad de constituir los consejos de planeación como primera instancia de participación ciudadana. Actualmente, la Ley 152 de 1994 es la norma marco de la planeación en Colombia y desarrolla los artículos de la Constitución Política sobre la materia.

En términos generales, el plan de desarrollo fija las directrices económicas, políticas, sociales y ambientales que orientan el desarrollo de la Nación o del ente territorial. También incluye las estrategias, programas e inversiones para asegurar el uso eficiente de los recursos, aspecto que se debe reflejar en el presupuesto de cada vigencia fiscal, bien sea de la Nación o de los entes territoriales, dependiendo del plan.

El plan nacional de desarrollo está conformado por un plan general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, de conformidad con el artículo 339 de la Constitución Política. El plan de desarrollo de las entidades territoriales está conformado por un diagnóstico, una parte estratégica, un plan de inversiones a mediano y corto plazo y un documento de seguimiento y evaluación.

El plan de inversiones incluye la formulación de programas y subprogramas que corresponden a cada uno de los objetivos formulados y los proyectos prioritarios de inversión, proyección de ingresos, gastos de inversión, en donde se elaboran los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectan los costos de los programas más importantes de inversión pública. Es de aclarar que los presupuestos plurianuales consisten en la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando estos requieren para su ejecución más de una vigencia fiscal.

De otro lado, los presupuestos forman parte del sistema presupuestal, consignado en el artículo 6 del Decreto 111 de 1996, integrado por el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones y el presupuesto. El referido sistema hace que el presupuesto no se aborde como rueda suelta. Además, tiene como propósitos propender por el equilibrio entre los ingresos y los gastos, de manera que se genere la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, la asignación de recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto, para así utilizar eficientemente los recursos.

### **Eficiencia y eficacia en el gasto público**

Los problemas fiscales se suelen asociar con la escasez de recursos. Sin embargo, a esa situación hay que sumarle la ineficiencia e ineficacia en el gasto público. Por ello, el gasto público debe mejorar en efectividad, lo que implica gastar mejor los recursos disponibles.

Según el Informe Final de la Comisión del Gasto (2017), casos de ineficiencia del gasto público son las obras inconclusas, los proyectos mal ejecutados y con sobrecostos; los problemas de focalización que permiten favorecer con subsidios a las personas que no son pobres y excluir de este beneficio a quienes sí lo necesitan, los costosos sistemas de subsidios o gasto tributario a personas que no tienen justificación si se comparan con los beneficios que le proporcionan a la sociedad, un régimen pensional que compite entre sí, con altas distorsiones entre regímenes por los subsidios, y un sistema de salud que asume una cantidad de gasto por medicamentos y procedimientos, donde no hay claridad en cuanto a las prioridades de la salud.

La anterior situación es impulsada por el confuso sistema de programación y de presupuestación que no permite saber con claridad en qué, cómo y cuándo se gasta, por lo que se requiere avanzar hacia presupuestos por programas. El estado precario de la evaluación del impacto de los gastos estatales, la falta de transparencia en la información y los frecuentes casos de corrupción en el manejo de los recursos públicos, la influencia del clientelismo y la politiquería en la asignación del gasto y los nombramientos de la burocracia, la fragmentación y falta de flexibilidad en la asignación de los recursos presupuestales que dificultan la orientación del gasto en función de las necesidades reales de la sociedad, la cultura del sector público soportada por fallos judiciales y el régimen de contratación estatal que genera condiciones para incurrir en hechos de corrupción.

No obstante, lo anterior, en los presupuestos se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto, actividad que debe hacer cada entidad del Estado, a través de los entes de hacienda, planeación y control interno mediante análisis sobre los gastos, de manera previa, perceptiva y posterior, es decir, la materialización del control administrativo. Con respecto a la asignación y ejecución del gasto público, también existen los controles: político (a cargo del Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales), social (ejercido a través de las veedurías ciudadanas, entre otros mecanismos de participación), fiscal y disciplinario.

La ineficiencia e ineficacia en el gasto público puede terminar en responsabilidades de carácter penal, disciplinario y fiscal, entre otras.

En cuanto a la responsabilidad fiscal, es competencia de las autoridades de control fiscal la comprobación, inspección, fiscalización o intervención sobre el erario o tesoro público para asegurar su manejo pulcro y satisfactorio. De conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política, la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control

fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.

Los órganos de control fiscal vigilan la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. El control fiscal se ejerce de manera posterior y selectiva. Además, puede ser preventivo y concomitante, de conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política. Los órganos de control fiscal establecen la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponen las sanciones pecuniarias que sean del caso, recudan su monto y ejercen la jurisdicción coactiva.

### **Lógica legal y normativa de las finanzas publicas**

Las leyes del sistema presupuestario (LSP) imponen a los gobiernos locales y nacionales reglas claras para formular, adoptar y ejecutar el presupuesto, así como presentar informes del presupuesto anual, así como también especifican objetivos o metas para la política fiscal de mediano plazo. Estas leyes conforman el marco que permite alcanzar cinco objetivos del sistema de gestión pública financiera

Es claro, que para el sostenimiento de un país y sociedad es necesario de un sistema estructural e institucional que tenga las facultades aptas para recaudar los recursos con los cuales se financiara el Estado; “para el caso colombiano, dichos recursos tienen dos funciones claras y que están reglamentadas en la Constitución Política, las cuales se enfocan principalmente en generar condiciones que promuevan el desarrollo económico y social” (Aristizabal, 2020, pág. 20).

Es seguro también afirmar que, “ligado a cada una de estas actualizaciones, el gobierno nacional que se encargue de presentar ante el Congreso de la Republica y ante la ciudadanía en general este tipo de reformas tiene la enorme responsabilidad de generar un marco legal que sea justo y que a su vez atienda adecuadamente las necesidades del país, sin pretender dejar algún vacío en cuanto a las responsabilidades que el gobierno tiene con los ciudadanos y la ciudadanía” (Aristizabal, 2020, pág. 20)

Uno de los pilares fundamentales en los que se cimienta Estado de derecho es el principio de legalidad, mandato que implica el sometimiento de todas las actuaciones de la administración a una norma, ya sea un principio o una regla. En materia tributaria este principio ha sido explicado por la Corte Constitucional en Sentencia C-987 de 1999, en tres dimensiones, i) en primer lugar se encuentra la representación popular en materia tributaria, según la cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados, ii) en segundo lugar se encuentra la predeterminación de los tributos, la cual exige que la norma que establezca nuevos tributos deberá definir sus elementos esenciales como los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas y iii) la Corte señala que las entidades territoriales están autorizadas para establecer tributos y contribuciones, pero de conformidad con la Constitución y la ley.

Lo anterior implica que las actuaciones en materia tributaria deben darse en el marco de lo permitido por la normas vigente, ya que toda manifestación administrativa que desconozca los parámetros determinados por el legislador estará viciada por desconocer el principio de legalidad y podrá ser demandada para que se declare su inexecutable o ilegalidad según el caso.

Frente al principio de reserva de ley en materia tributaria, es necesario mencionar que el mismo hace parte del principio de legalidad e implica que el surgimiento de las obligaciones tributarias solamente puede darse mediante el proceso legislativo adelantado en el Congreso de la República, lo que deriva en que las asambleas y concejos municipales no están facultados para crear tributos si los mismos no tienen un marco legal que los anteceda.

Romero (2013), aborda el principio de reserva de ley en materia tributaria asignándole cuatro características. La primera tiene que ver con la exigencia de la autoimposición o consentimiento de los impuestos (“nullum tributum sine lege” o “no taxation without representation”), de acuerdo con esta característica los poderes públicos no pueden exigir unilateralmente el pago de cualquier prestación patrimonial a los ciudadanos, si antes éste no ha sido regulado por normas jurídicas de un mayor rango jerárquico emitidas por los representantes políticos.

En segundo lugar, el principio de la reserva de ley tiene un carácter garantista individual de la libertad patrimonial y personal del ciudadano frente a las posibles pretensiones recaudatorias arbitrarias del poder público. La tercera característica tiene que ver con el rol de la reserva de ley para preservar la unidad del ordenamiento jurídico y garantizar la igualdad básica o tratamiento uniforme para los contribuyentes y por último, el principio brinda seguridad jurídica a los contribuyentes, permitiéndoles conocer con precisión el alcance de sus obligaciones fiscales y las consecuencias que pueden derivarse de su conducta.

En la Sentencia C-227 de 2002, la Corte Constitucional sintetizó este principio está vinculado a la noción de “no hay tributo sin representación”, mencionada anteriormente, es dicha oportunidad se recordó que el principio abarcaba la representación que asumen las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, siempre y cuando se tenga en cuenta que dicha representación se limita al principio de legalidad del tributo, en este sentido, las autoridades del orden territorial pueden fijar algunos elementos del tributo directamente, siempre que se haga en el marco de una ley anterior.

En 50 años, Colombia, ha tenido alrededor de 29 reformas tributarias. A continuación, se mencionará un breve resumen de dichas reformas fiscales a partir del año 2000, en el cual Colombia ha transcurrido por numerosos cambios que obligado a modificar en repetidas veces el sistema tributario.

En el año 2000, con la Ley 633, y posterior a los últimos años de la década de los 90, en donde se encontraban las Acciones de Emergencia Económica, donde se tomaron medidas desde la Ley 488 de 1998, las cuales limitaban los beneficios en la venta de acciones de empresas que no tuviesen índices bursátiles elevados, se aumentó el monto de los intereses en los préstamos de vivienda en las UPA, hubo medidas económicas de fomento al ahorro. “Formalmente, en el año 2000, se aprobó la Ley 633 la cual expedía normas complementarias en temas tributarios, con una tendencia clara, guiada por el incremento en los impuestos indirectos denotados en el Artículo 468” (Aristizabal, 2020, pág. 22).

“En los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe se dieron reformas como la Ley 788 de 2002, con la que se amplió la base del IVA del 10% al 16% y se aplicó una tarifa de 20% en la telefonía móvil. Luego llegó la Ley 863 de 2003, y el gravamen a los movimientos financieros pasó del 3x1.000 al 4x1.000 y se creó el impuesto al patrimonio. También se dieron cambios de corte tributario como la Ley 1004 de 2005, con modificaciones en las zonas francas, la Ley 1111 de 2006 y la Ley 1370 de 2009” (Elejalde, 2014)

Menos de un año después, de la anterior Ley de Reforma tributaria, se aprobó la Ley 863 de 2021, la cual trajo muchos cambios en términos de recaudo y consiguó críticas por los cambios tan grandes que esta contenía. El informe de impacto de reformas tributarias del Doctor Erik Haindl Rondanelli, dice que esta reforma tuvo que presentarse ... Ante la infactibilidad política de continuar reduciendo el gasto público en los montos programados por el Gobierno Colombiano, se hizo necesario aliviar el déficit fiscal recurriendo nuevamente al uso de instrumentos tributarios. Para esto se dictó la Ley 863 de 2003, que en cierto sentido profundiza las reformas del año anterior.

En el año 2006, finalizando el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, se aprobó la Ley 1.111 de 2006, siendo la intención principal del gobierno, según Juan Fernando Mejía: ...realizar

una reforma estructural consistía básicamente en eliminar las exenciones y los variados tratamientos tributarios con el objeto de simplificar los tributos, facilitando a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones y al Estado su administración. La teoría tributaria ha establecido que la relación recaudo/administración debe ser lo más alta posible, no siendo rentable para el Estado disponer de una estructura tributaria compleja en cuanto a la fiscalización, el manejo y el cobro de los tributos.

“En el año 2009, después de 3 años del segundo periodo presidencial Álvaro Uribe Vélez, se aprobó la Ley 137037, la cual únicamente pretendía adicionar cambios en el estatuto tributario Dentro de estos incluía, reducciones en términos del impuesto de renta, pasándolo del 40 al 30% en las deducciones con respecto a las inversiones en activos fijos productivos” (Aristizabal, 2020, pág. 26).

“Para Juan Manuel Santos las múltiples reformas también marcaron su agenda, como fueron la Ley 1430 de 2010, que eliminó la deducción de renta por inversión, la Ley 1607 de 2012, con la que se gravaron algunos servicios con una tarifa de 5%, la Ley 1739 de 2014, famosa por la sobretasa al Cree y la creación del impuesto a la riqueza, y Ley 1819 de 2016, con la que subió el IVA del 16% al 19%” (Elejalde, 2014).

Esta reforma también fue importante desde el punto de vista de que aclaro y designo responsabilidades en materia fiscal a instituciones del Estado con el fin de darle la responsabilidad a cada una de estas instituciones sobre la evasión de impuestos, y de tal forma disminuir la evasión. “En 2012, la Ley 160740, se aprobó nuevamente otro proyecto de reforma tributaria, la cual tenía por objetivo modificar estructuralmente el sistema de impuestos colombiano. El cual empezó modificando el artículo 10 del estatuto tributario, el cual hacía referencia a el carácter de “Residencia para efectos Tributarios” estableciendo los periodos de residencia para efectos tributarios, y las condiciones que adquieren quienes residen por las de 183 días en el país.” (Aristizabal, 2020, pág. 27).

En 2016, a razón de la entrada de Colombia en la OCDE, se aprobó otra Ley de reforma tributaria, por medio de la Ley 181947, la cual hizo claridad sobre la declaración de las rentas de pensiones, las de Capital, las rentas no laborales y demás. Así mismo, como estaba establecido desde la reforma pasada, el gobierno nacional decidió mantener el cuatro por mil, el impuesto a la riqueza, la sobretasa, y subsidiar en servicios públicos los estratos 1, 2, y 3. Además, como herramienta para sostener fiscalmente al país después de la caída de los precios del petróleo, el gobierno aprobó el plan de dinamismo económico, en donde por medio del impuesto a la riqueza, se subsidiarán programas de educación superior y de atención a primera infancia, sustituyendo el vacío que dejaría entonces la caída de los precios internacionales de petróleo en el sector educación.

Por otro lado, con respecto al IVA, se modificó la tarifa general al 19% en el grueso de los bienes teniendo en cuenta unas exenciones del 5% de algunos bienes mayormente referidos a productos de construcción. La ley 2010 del 2019, en la cual permite una normalización tributaria para que los contribuyentes con activos omitidos o pasivos inexistentes aclaren su situación fiscal, además reduce la tarifa del impuesto a la renta para las empresas al 30% para 2022, establece 3 días sin IVA al año con el fin dinamizar la economía del país y establece un descuento del 50% sobre el impuesto de Industria y Comercio (ICA) para 2020 y 2021 y para 2022, un descuento del 100%.

Y por último, la ley 2155 del 2021 (Ley de inversión social), la cual entre sus puntos más importantes está una nueva normalización tributaria para que los contribuyentes con activos omitidos o pasivos inexistentes aclaren su situación fiscal; implica el régimen de tributación simple, de forma que a este se podrán adscribir empresas cuyos ingresos brutos anuales sean inferiores a 100.000 unidades de valor tributo (UVT) equivalentes a 3.700 millones de pesos, y no a 80.000 UVT correspondientes a 2.600 millones de pesos, como venía operando; establece para las empresas una tarifa del 35% del impuesto sobre la renta en 2022. Y, a partir de ese año, una reducción al 30%. Esto afectaría a cualquier persona cuyos ingresos brutos anuales sean superiores a las 100.000 UVT y que, por lo

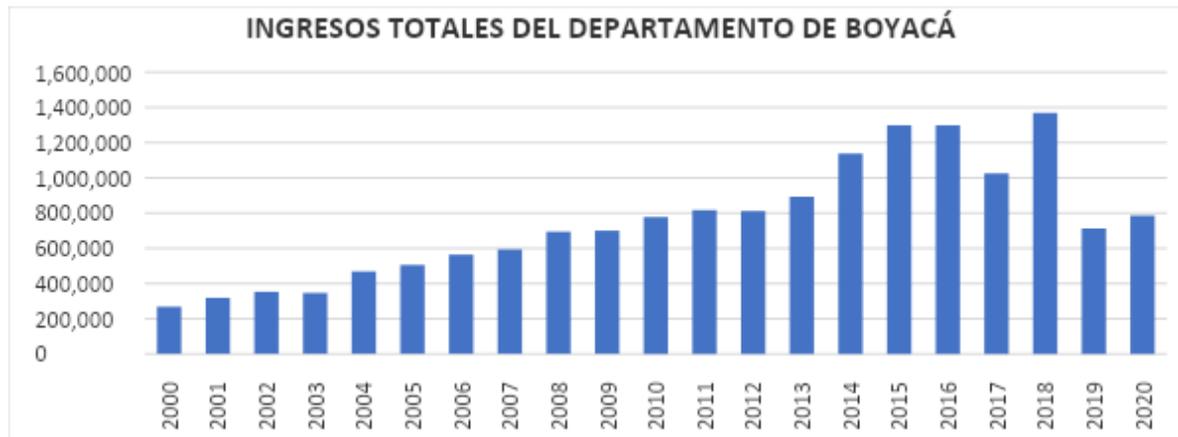
tanto, no pueden adscribirse al Régimen Simple. Y, por último, establece de manera permanente 3 días sin IVA anuales.

## Evolución de las finanzas públicas en el departamento de Boyacá

En el presente capítulo, se planteó como objetivo describir de manera general la estructura y tipología fiscal histórico, los gastos fiscales totales, déficit fiscal y una estructura general del avance de las finanzas públicas del departamento de Boyacá.

**Ingresos:** según el Manual de Finanzas del Fondo Monetario Internacional los ingresos fiscales son “todas las transacciones que incrementan el patrimonio neto del sector gobierno general se clasifican como ingreso. Los gobiernos reciben tres tipos principales de ingreso por sus operaciones fiscales: impuestos, contribuciones sociales y otros ingresos. En el caso de muchos gobiernos, los ingresos provenientes de estas fuentes se complementan con donaciones. Debe destacarse que la venta de un activo no financiero no se considera ingreso porque no tiene efecto alguno en el patrimonio neto, pues solo modifica la composición del balance sustituyendo un activo (el activo no financiero) por otro (los recursos producto de la venta)”. (FMI, 2001, pág. 44).

Gráfico No.1 Ingresos Totales en el Departamento de Boyacá, durante el periodo 2000-2020



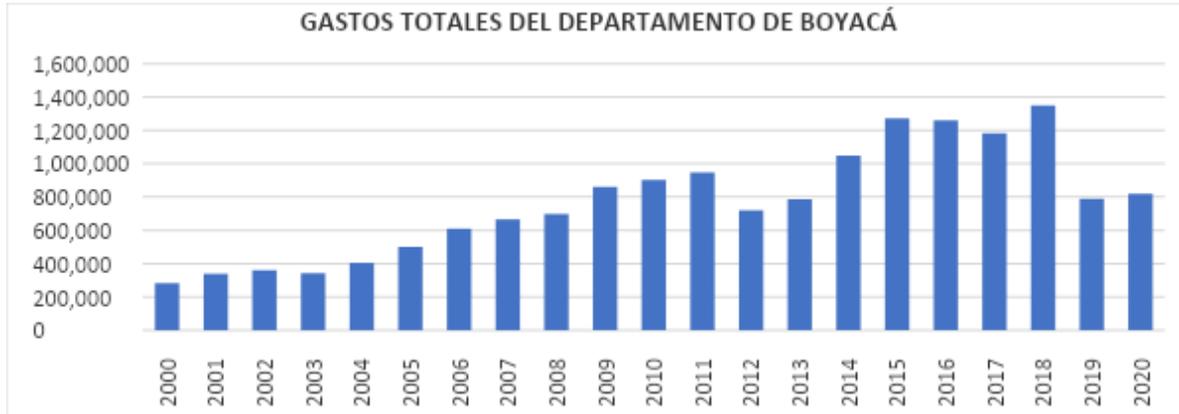
Fuente: Departamento Nacional de Planeación

En el gráfico no. 1, se observa que a partir de 2000, los ingresos han mantenido un aumento constante y sostenido hasta el año 2013, pasando de 267.203 a 890.851 millones, a partir del año 2014 es claro que los ingresos aumentaron de manera significativa hasta el año 2016, esto debido en parte a la bonanza en los precios del petróleo que produjo un aumento de las transferencias por parte del gobierno central y un importante aumento de los ingresos de capital e ingresos tributarios. En el año 2017 se rompió la tendencia de manera significativa por primera vez desde que inicio el siglo XXI en el cual los ingresos tuvieron una disminución porcentual de -21.06% con respecto al año anterior. Sin embargo, en el año 2018 el departamento obtuvo el pico más importante de ingresos en el periodo estudiado llegando a los 1.366.572 millones de pesos, que luego en los dos años siguientes se contrajo, llegando a los 712.400 millones de pesos y 785.513 en el 2018 y 2019.

**Gastos:** Según el Manual de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, el gasto es “todas las transacciones que reducen el patrimonio neto del sector gobierno general se clasifican como gasto. La compra de un activo no financiero no es un gasto debido a que no tiene efecto alguno en el patrimonio neto, pues solo modifica la composición del balance sustituyendo un activo (el activo no financiero) por otro o por un pasivo (el pago a cambio del activo). Los principales tipos de gasto son los siguientes: remuneración a los empleados, uso de bienes y servicios, consumo de capital fijo,

intereses, subsidios, donaciones, prestaciones sociales y otros gastos. Además, el gasto puede clasificarse aplicando un criterio funcional, por ejemplo, en salud o protección social” (FMI, 2001, pág. 45).

**Gráfico No. 2 Gastos totales del departamento de Boyacá, durante el periodo 2000-2020**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

En el grafico no. 2 se observa el comportamiento de los gastos totales, en el mismo cabe destacar que a partir del año 2000 hasta el 2011 se mantuvo un continuo aumento de los gastos, luego a partir del año 2012 el comportamiento de los gastos es irregular, sin una tendencia fija. Como se observa los gastos más importantes en el periodo de análisis es del año 2014 a 2018, este último, es el año con mayor gasto en el periodo, donde en dichos años se caracterizan por el un aumento significativo en los gastos de funcionamiento y los gastos y las transferencias (nóminas y a entidades). En cuanto a las disminuciones de los gastos totales, los más importantes fueron en los años 2012, 2013, 2019 y 2020; en el caso de los dos primeros años, la disminución en los gastos se vio evidenciada en la disminución de los gastos en funcionamiento y en transferencias (nómina y a entidades) en el 2012, los gastos de funcionamiento paso de 129.735 millones de pesos a 111.096 millones de pesos y en transferencias de 82.883 millones de pesos a 59.795 millones de pesos, causando una importante disminución en los gastos totales.

### **Indicadores económicos y análisis cuantitativo**

En el presente apartado se va a tratar todo lo relacionado a los indicadores económicos; desde el punto de vista teórico, mencionar la importancia de los mismos al momento de realizar un análisis económico respecto a las finanzas públicas, la clase de datos necesarios para la realización de dichos indicadores, los conceptos generales de los indicadores territoriales, el concepto general de las operaciones efectivas de caja; además de la realización de algunos de los indicadores más importantes para el análisis económico cualitativo y cuantitativo de las finanzas públicas en el departamento de Boyacá. Y, por último, se realizarán algunas correlaciones con respecto a los indicadores obtenidos, con el fin de completar el análisis económico de las finanzas públicas y poder determinar la significancia de dichos indicadores para el departamento de Boyacá.

El análisis estructural e histórico de las finanzas públicas se realiza sobre la base de indicadores cuantitativos, cualitativos y de preguntas orientadoras que permiten identificar problemas, causas y efectos sobre las finanzas de las entidades territoriales. Antes de iniciar el análisis cuantitativo se debe transformar las cifras de cada rubro contenido en las operaciones efectivas a pesos constantes de un año base, con el objetivo de examinar su evolución en términos reales, es decir, descontando el efecto inflacionario

### Variación marginal del recaudo real

El objetivo de este indicador económico es examinar año a año el crecimiento real del recaudo con el fin de determinar los momentos en los cuales este ha sido superior y estudiar las causas que han conducido a esas situaciones (si fue alguna circunstancia coyuntural o si es permanente, o si la gestión fue eficiente, etc.) (DNP, 2008)

**Gráfico no. 3. Variación marginal del recaudo real en Boyacá 2001-2020**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

En el grafico no. 3, la variación real de la recaudación tributaria en el departamento de Boyacá, han existido tres comportamientos importantes de destacar; el primero es el pico más importante de recaudación en el departamento, que se presentó el periodo 2003-2005, llegando a tener el pico más importante con un recaudo real del 41%, el segundo es en año 2015, donde la variación real llego a ser del 21%, siendo el segundo pico más importante. Por último, es importante mencionar que por primera vez en el periodo estudiado, en el año 2019 tuvo una variación negativa, llegando a ser del -21% y -12% en 2020. Durante el periodo, se observa que, al pasar los años, la variación marginal del recaudo real en Boyacá ha ido disminuyendo a través del tiempo hasta llegar variaciones negativas.

### Participación tributaria en los ingresos totales

El cálculo de este indicador se debe hacer en diferentes años de tal forma que permita analizar la evolución y la importancia relativa de los impuestos dentro de los recaudos de la entidad territorial y, a partir de allí, identificar las posibles causas de dichos cambios. (DNP, 2008, pág. 45)

**Gráfico no. 4. Participación tributaria en los ingresos totales en Boyacá 2000-2020**

**Gráfico no. 4. Participación de ingresos tributarios en los totales, Boyacá.**



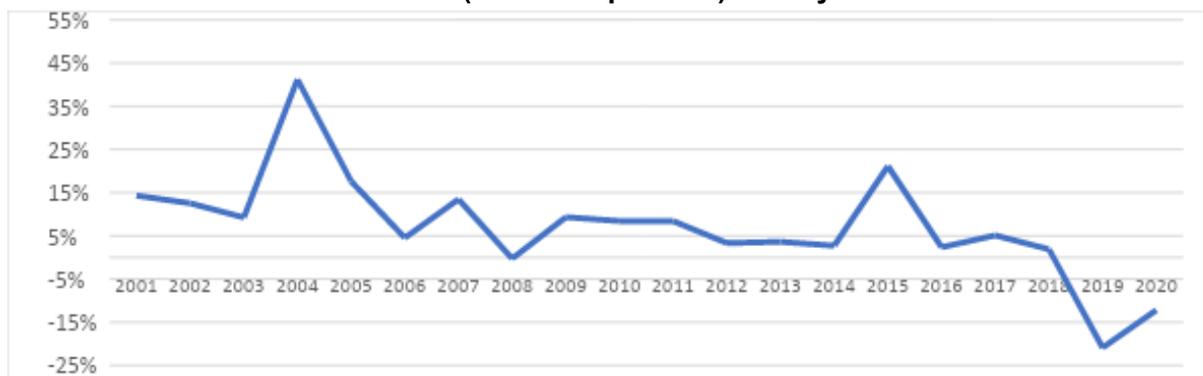
Fuente: Departamento Nacional de Planeación

En el gráfico no.4, la participación de la tributación ha tenido dos periodos totalmente diferentes, en el primer periodo, 2000-2013, ha mantenido un comportamiento más consistente, teniendo aumentos y disminuciones no significativamente importantes; el otro periodo es a partir del año 2013 hasta 2020, en el cual las variaciones en la participación del recaudo tributario en los ingresos totales tuvo un comportamiento totalmente inconsistente, y con variaciones abismales, como el caso del año 2014, en cual la participación fue del 19.2% o en el caso del año 2019, donde la participación fue del 32.2% demostrando la importante inconsistencia de dicho periodo.

### **Esfuerzo fiscal real**

En este indicador se pretende conocer si la entidad territorial está realizando esfuerzos dentro de su administración para aumentar el recaudo por impuesto. Si el resultado es positivo, se dice que la administración territorial, realizó un esfuerzo fiscal por incrementar el recaudo real entre dos años.

**Gráfico no.5. Esfuerzo fiscal real (variación positiva) en Boyacá 2001- 2020**



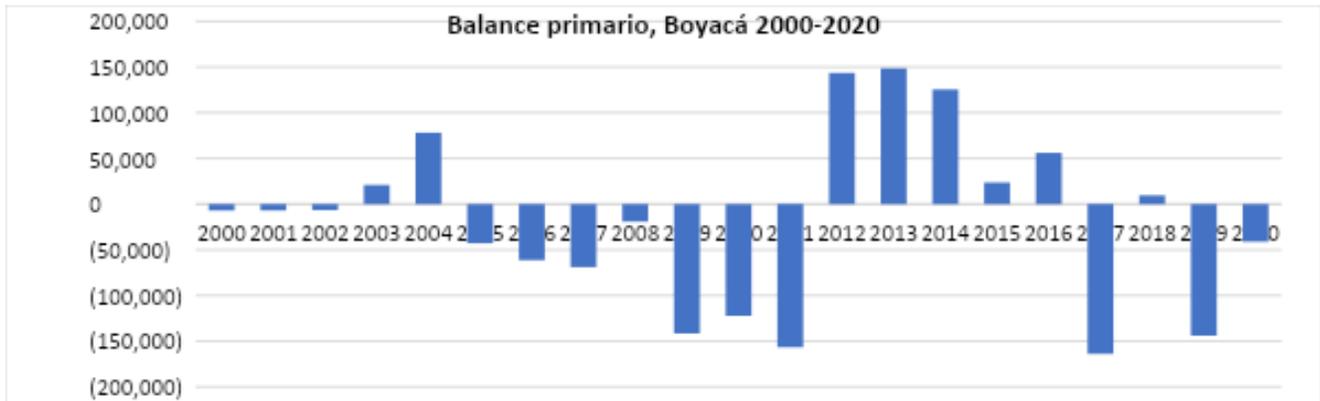
Fuente: Departamento Nacional de Planeación

En el gráfico no. 5, el esfuerzo fiscal fue de mayor a menor, durante los primeros años se observó un importante esfuerzo que tuvo su punto más alto durante todo el periodo en el año 2004 con un 41%, en los siguientes años fue disminuyendo paulatinamente, llegando a las cifras más bajas en los años 2019 y 2020, con cifras de -21% y -12%, respectivamente. Por lo tanto, se observa, que la entidad territorial ha perdido grado de capacidad para aumentar el recaudo de los ingresos tributarios.

### **Sostenibilidad fiscal**

Este indicador es usado como base para determinar la sostenibilidad fiscal y la capacidad de generación de ahorro para pagar el servicio de la deuda.

**Gráfico no. 6. Sostenibilidad fiscal y balance primario de Boyacá 2000-2020**

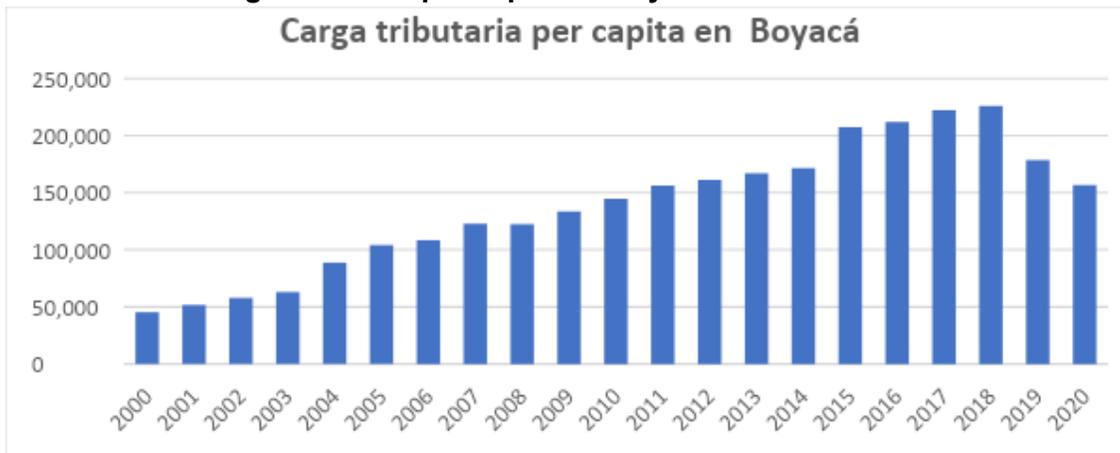


En el grafico no. 6, el comportamiento del balance primario es bastante irregular e inconsistente, en los primeros cuatro años las cifras son positivas, y por ende, la sostenibilidad y capacidad de apalancamientos es positiva, sin embargo, del 2005 al 2011 las cifras son negativas, mostrando una estabilidad fiscal muy débil y por ende una capacidad de endeudamiento insuficiente y así una tendencia en los siguientes años, con cinco años de cifras positivas y otros tres años con cifras negativas, demostrando la incapacidad de la entidad territorial de mantener un comportamiento regular y sostenible en sostenibilidad fiscal y capacidad de apalancamiento.

### Carga tributaria per cápita

Este indicador permite determinar el valor promedio que cada habitante le aporta, en forma de impuestos, a la administración territorial. Este valor se debe comparar con entidades territoriales con base económica similar entre ellas, con el fin de establecer posibles ineficiencias relativas en los recaudos. La interpretación de este indicador, es, a mayor valor del indicador, más recursos por persona recaudada la entidad territorial anualmente.

**Gráfico no. 7. Carga tributaria per cápita en Boyacá 2000- 2020**



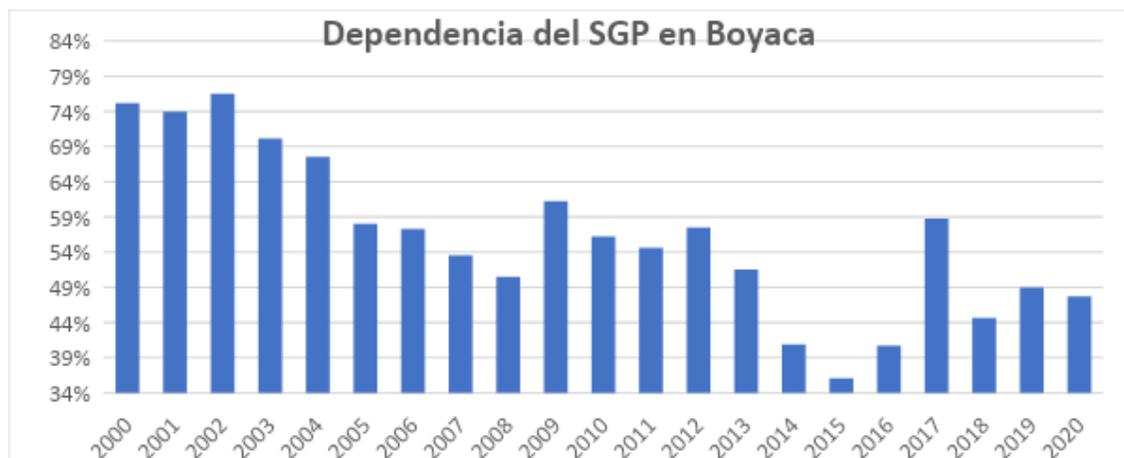
Fuente: Departamento Nacional de Planeación

En el grafico no. 7, a través de los años la carga tributaria por persona ha ido en aumento, el cual paso de 45.347 pesos en el año 2000 a un aumento de más de cuatro veces para el año 2017 pasando a 226.185 pesos; además, es importante destacar que la tendencia de un aumento en la carga tributaria por persona termino en el año 2019 y 2020, en el cual dicho promedio tuvo disminuciones importantes, llegando a 156.518 pesos en el año 2020.

### Grado de dependencia corriente

El objetivo de este indicador es determinar el grado de dependencia que presenta la administración territorial de los aportes financieros provenientes de otros niveles de gobierno (incluidos los recursos del SGP que no son de forzosa inversión), así como el análisis de su evolución en un período determinado. Permite identificar situaciones que, en algunos casos, pueden explicar el fortalecimiento (debilitamiento) de la capacidad de la entidad para generar mayores recursos propios (tributarios, por ejemplo), estimuladas por la reducción de dichas transferencias”.

**Gráfico no 8. Dependencia del SGP en el total de ingresos corrientes en Boyacá 2000-2020**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

En el grafico no. 8, la dependencia de las diferentes transferencias ha tenido una tendencia a disminuir a través del tiempo, con unos porcentajes de dependencia muy altos a inicios del periodo, con el pico más alto en el año 2001 con una cifra del 76%, hasta llegar a una dependencia mínima en el 2015 del 36%

### **Pagos de funcionamiento**

El objetivo de este indicador es analizar el porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación, que la entidad territorial utiliza para cubrir los pagos de funcionamiento. El indicador se define como el porcentaje de cada peso de los ingresos corrientes de libre destinación que se destina para gastos de

**Gráfico no. 9. Pagos de funcionamiento en los ILCD en Boyacá 2000- 2020**



Fuente; Departamento Nacional de Planeación

En el grafico no. 9, los pagos de funcionamiento con respecto a los ingresos han tenido una disminución a través del tiempo, a pesar de alguna excepciones, como lo es el caso del año 2016, en el cual tuvo su punto más alto durante el periodo, la cual fue del 101 %, llegando a superar el total de los ingresos corrientes de libre de destinación, en lo demás, desde el año 2012 y exceptuando el 2016, los pagos en funcionamiento no superaron el 54% demostrando una mejora y optimización de los recursos.

### Capacidad de generar ahorro

El objetivo de este indicador es medir la capacidad de generación de ahorro corriente en términos de los ingresos corrientes de la entidad.

**Gráfico no. 10. Capacidad de ahorro en Boyacá 2000-2020**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

En el grafico no. 10, dicho indicador es fundamental, debido a que las inversiones que pueda realizar la entidad territorial dependerán a la capacidad de ahorro que pueda tener la misma. Como se observa en el gráfico, la capacidad de ahorro del departamento a partir del año 2004 estuvo por encima del 60%, excepto en los años 2010 y 2016, en este año, debido a los altos gastos en funcionamiento la capacidad de ahorro fue negativa, llegando a ser del -4%.

### Autofinanciamiento de la inversión

El objetivo de este indicador es mostrar la proporción del ahorro que se utiliza en pagos de inversión. Es decir, el grado de auto-financiamiento (apalancamiento) que la entidad territorial tiene para cubrir pagos de inversión (DNP, 2008, pág. 57).

**Gráfico no. 11. Autofinanciamiento de la inversión en Boyacá 2000- 2020**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

El grado de autofinanciamiento fue superior al 10%, excepto en los años 2010 y 2016, en el segundo, el apalancamiento fue negativo llegando a ser del -1.1%, dicha variación se debe al importante aumento en los pagos de funcionamiento que genero la inexistencia de ahorros.

### **Correlaciones de las finanzas públicas e indicadores económicos territoriales**

El uso de las correlaciones entre diferentes variables económicas se realiza con el fin de analizar la dependencia de una variable (variable dependiente) respecto a una o más variables (variables explicativas) con el objetivo de estimar o predecir la media o valor promedio poblacional de la primera en términos de los valores conocidos o fijos (en muestras repetidas) de las segundas.

Además, proporcionar una explicación más completa se agregan estadísticas de la regresión, recta de la regresión, y graficas como el diagrama de dispersión, gráficos de los residuales, curva de regresión y gráfico de probabilidad normal. (Gujarati, 2009, pág. 16)

### **Correlación entre los ingresos totales del departamento de Boyacá y las transferencias del gobierno nacional a la entidad territorial**

$$Y = 0,3167x + 156862$$

$$R^2 = 0,8217$$

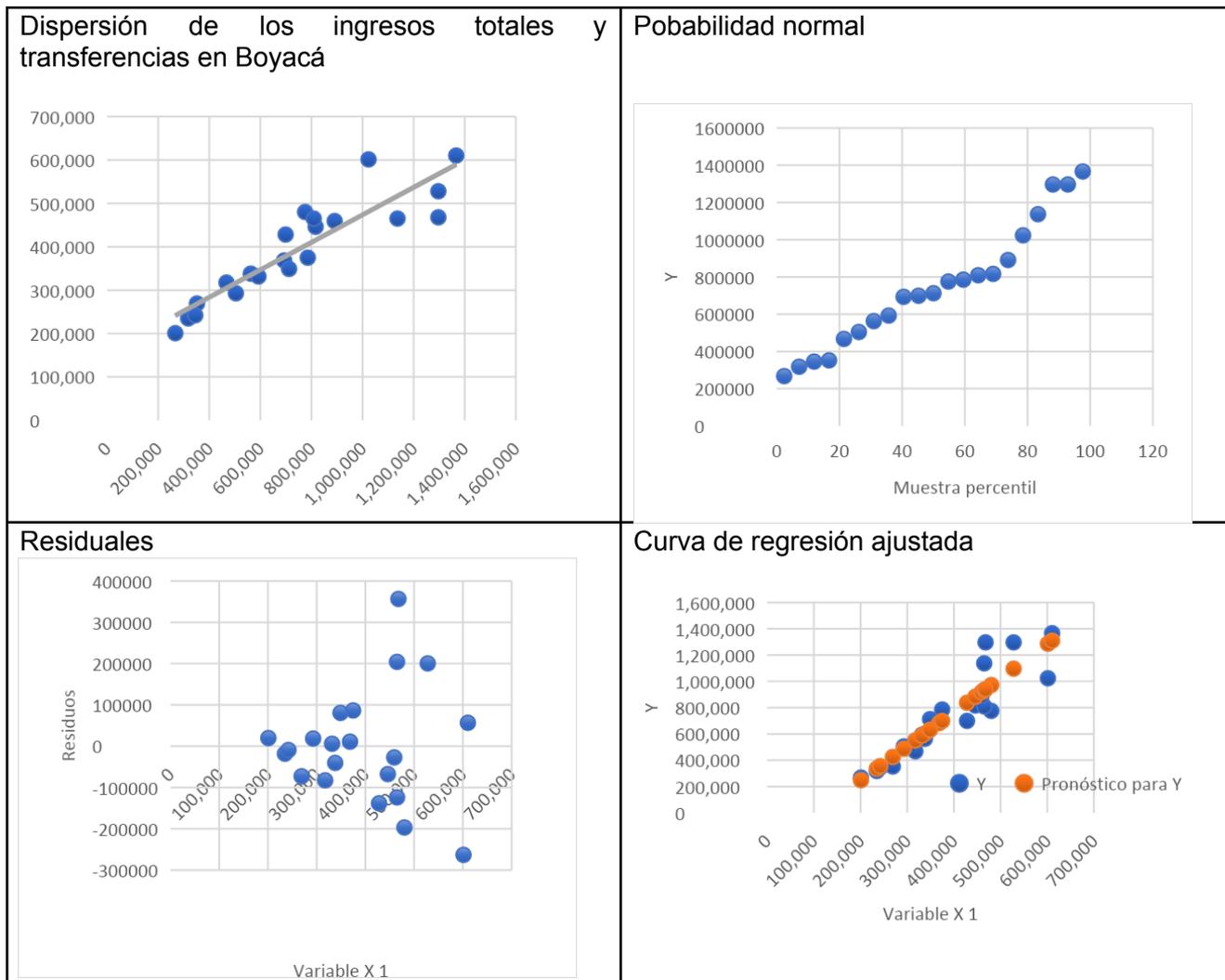
$$R^2 \text{ ajustado} = 0,8123$$

Y= Ingresos Totales  
X= Transferencias

Como se observa en los resultados y como se esperaba, existe una relación positiva entre los ingresos totales y las transferencias en el departamento de Boyacá, si este último aumentara en 1 peso, en promedio, las transferencias aumentarían casi en 32 pesos. Si las transferencias fueran totalmente nulas, los ingresos totales serían de 156,862 millones de pesos. Además, el  $R^2$  es del 0,81, lo que significa que 81% de la variación en los ingresos totales se explica por las trasferencias del gobierno central.

Lo anterior es totalmente coherente con la teoría económica, en la cual, las entidades subnacionales son significativamente dependientes de las transferencias del gobierno central y, por ende, las diferentes políticas públicas, inversiones, programas sociales y demás, dependerán de las mismas.

**Tabla no. 1.** Resultados gráficos de correlación entre ingresos totales y transferencias en Boyacá 2000-2020



Fuente: Autores

Como se observa en la tabla no. 2, es de importancia destacar que el diagrama de dispersión y el gráfico de probabilidad normal se encuentran acordes a los resultados encontrados en los coeficientes de la correlación, generando una distribución en forma de campana, la cual refleja que existe una correlación importante entre las dos variables analizadas

**Correlación entre la inversión per cápita y la carga tributaria per cápita en el departamento de Boyacá 2000- 2020**

$$I = 0,2453x + 11075$$

$$R^2 = 0,8885$$

$$R^2 = 0,8825$$

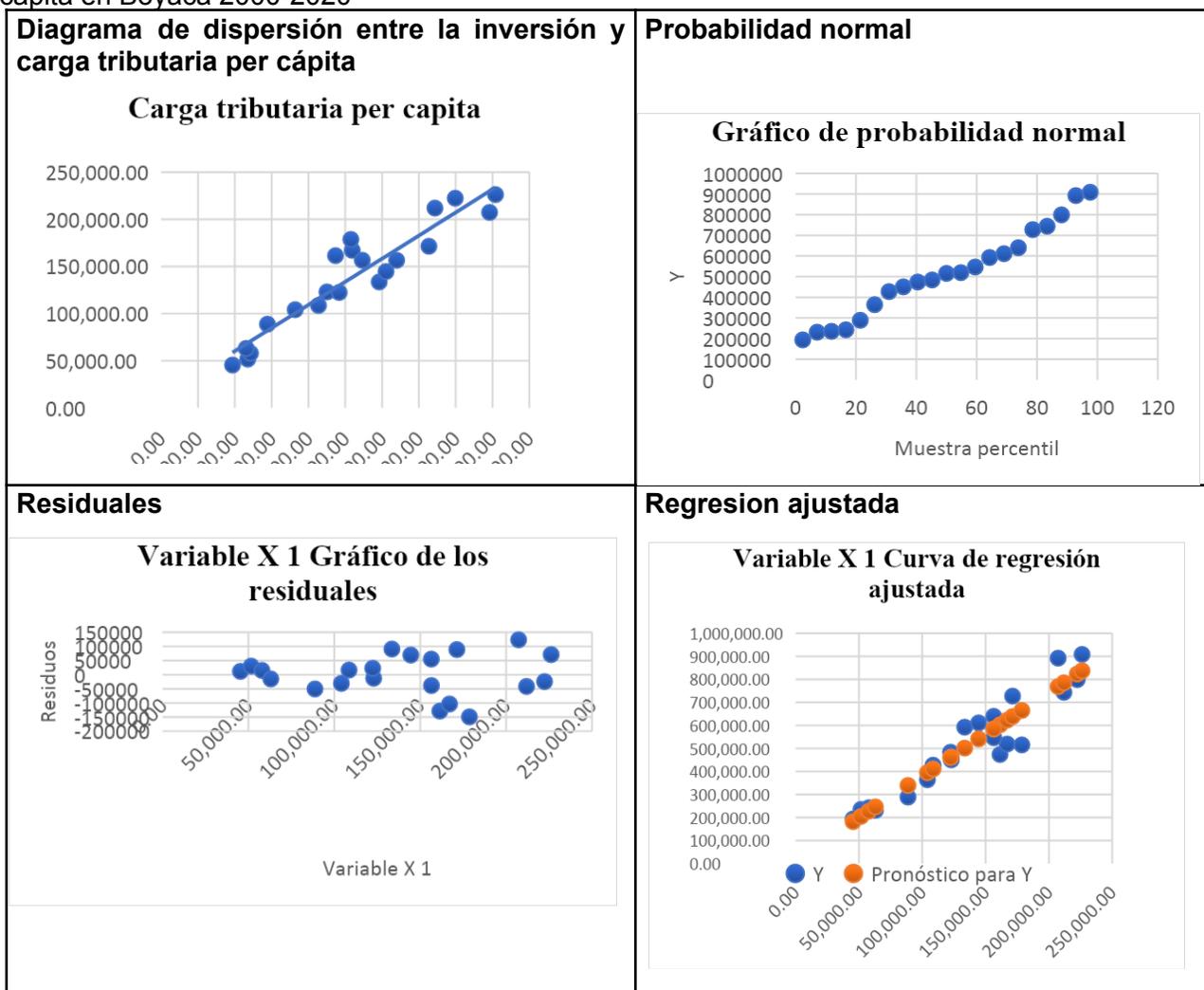
I= Inversión per cápita

X= Carga tributaria per cápita

Como se observa en los resultados y como se esperaba, existe una relación positiva entre la inversión por habitante y la carga tributaria por habitante en el departamento de Boyacá, si este último aumentara en 1 peso, en promedio, las transferencias aumentarían casi en 24 pesos. Si la carga tributaria fuera totalmente nula, la inversión por habitante total sería de 11,075 millones de pesos. Además, el  $R^2$  es del 0,88, lo que significa que 88% de la variación en la inversión per cápita se explica por la variación en la carga tributaria, además de una importante correlación entre dichas variables

Lo anterior es totalmente coherente con la teoría económica, en la cual, una variación en la carga tributaria por habitante genera una variación positiva en la inversión por habitante, es importante mencionar que la entidad territorial demuestra un comportamiento coherente especialmente cuando existe un aumento en la carga tributaria que se ve plasmada en la inversión por habitante, demostrando un grado de eficiencia en manejo de los recursos

**Tabla no.2** Resultados gráficos de la correlación entre la inversión per cápita y la carga tributaria per cápita en Boyacá 2000-2020



**Fuente: Autor**

El diagrama de dispersión y el gráfico de probabilidad normal se encuentran acordes a los resultados encontrados en los coeficientes de la correlación, generando una distribución en forma de campana,

la cual refleja que existe una correlación importante entre la inversión por habitante y la carga tributaria por habitante.

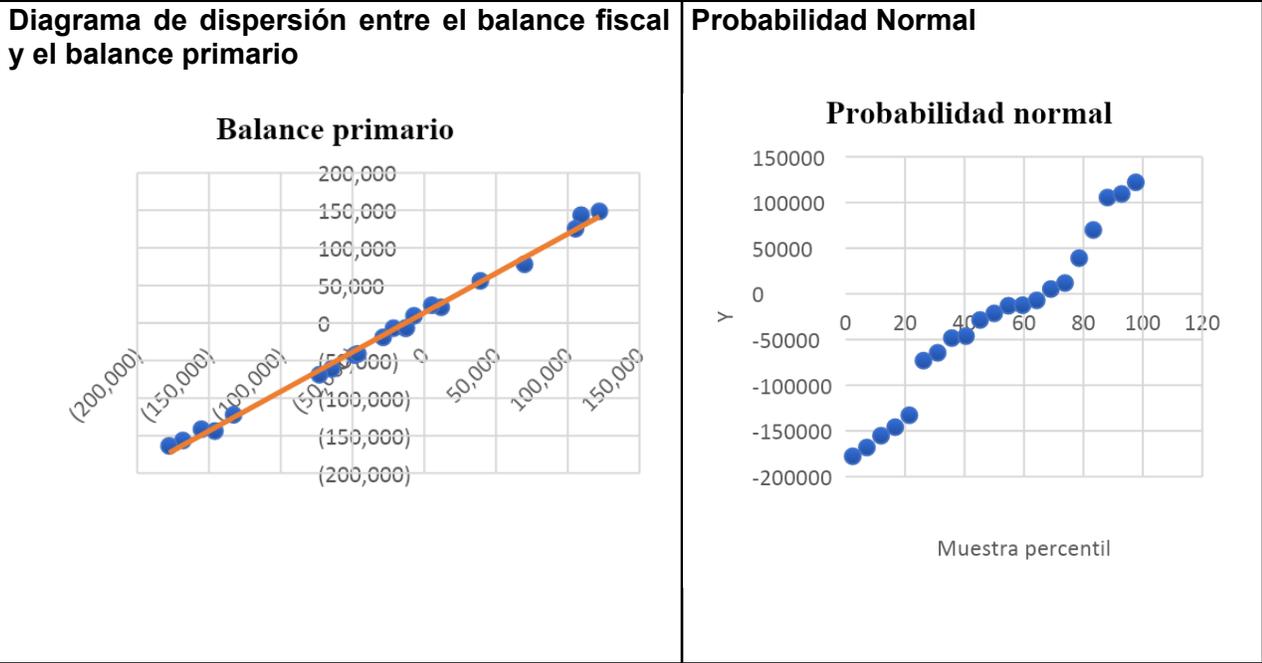
**Correlación entre el déficit o superávit fiscal total y el indicador económico, balance primario**

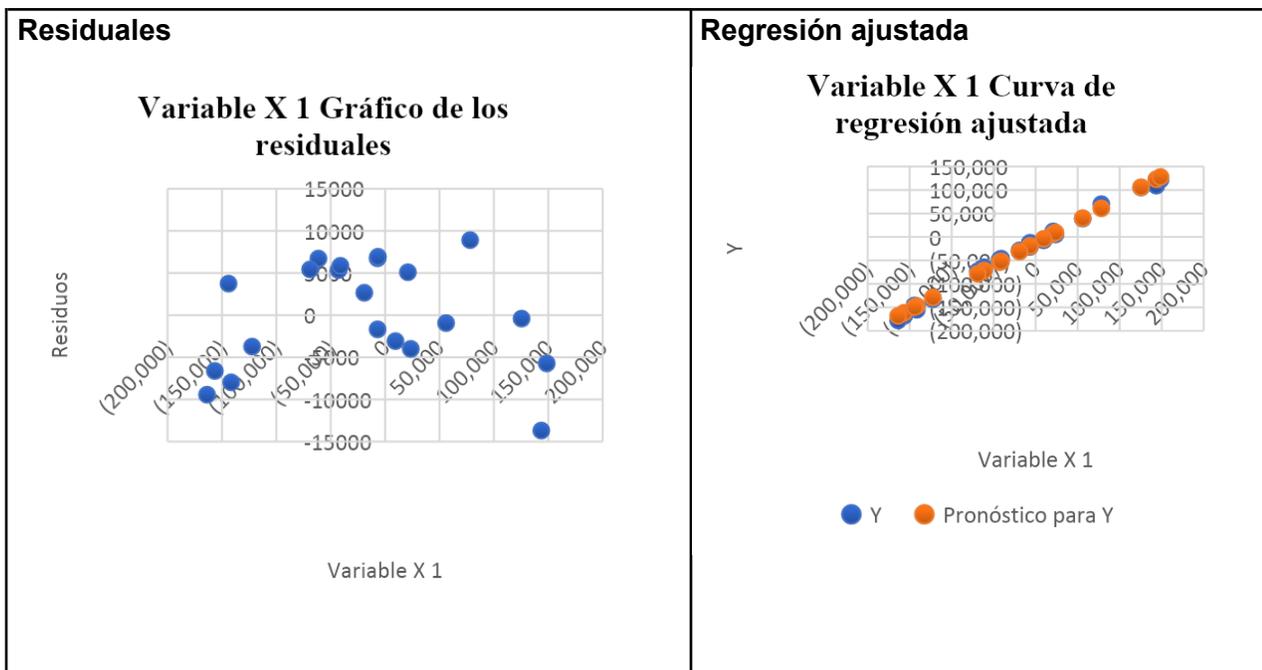
$Y = 1,0493x + 13666$   
 $R^2 = 0,995$   
 $R^2 \text{ ajustado} = 0,9947$   
 $Y = \text{balance fiscal}$   
 $X = \text{Balance primario}$

Existe una relación positiva entre el resultado fiscal y el balance primario en el departamento de Boyacá, si este último aumentara en 1 peso, en promedio, el resultado fiscal aumentaría casi en 104 pesos. Si el balance primario fuera totalmente nula, el resultado fiscal sería de 13,666 millones de pesos.

Además, el  $R^2$  es del 0,99, lo que significa que el 99% de la variación del resultado fiscal se explica por la variación en el balance primario, además de una importante correlación entre dichas variables.

**Tabla no. 3.** Resultados gráficos de la correlación entre el balance fiscal y el balance primario de Boyacá 2000-2020





**Fuente: Autores**

El diagrama de dispersión y el gráfico de probabilidad normal se encuentran acordes a los resultados encontrados en los coeficientes de la correlación, generando una distribución en forma de campana, la cual refleja que existe una correlación muy alta entre el resultado fiscal y el balance primario.

Lo anterior, es totalmente coherente con la teoría económica, en la cual, la variación del balance primario demuestra la sostenibilidad fiscal y la capacidad de ahorro que tiene el departamento para el pago de deuda, demostrando que el balance primario es un indicador muy dicente y correlativo con el resultado fiscal y el comportamiento de estas.

#### **Correlación entre los ingresos corrientes y el indicador económico, esfuerzo fiscal**

$$y = -6E-07x + 0,1881$$

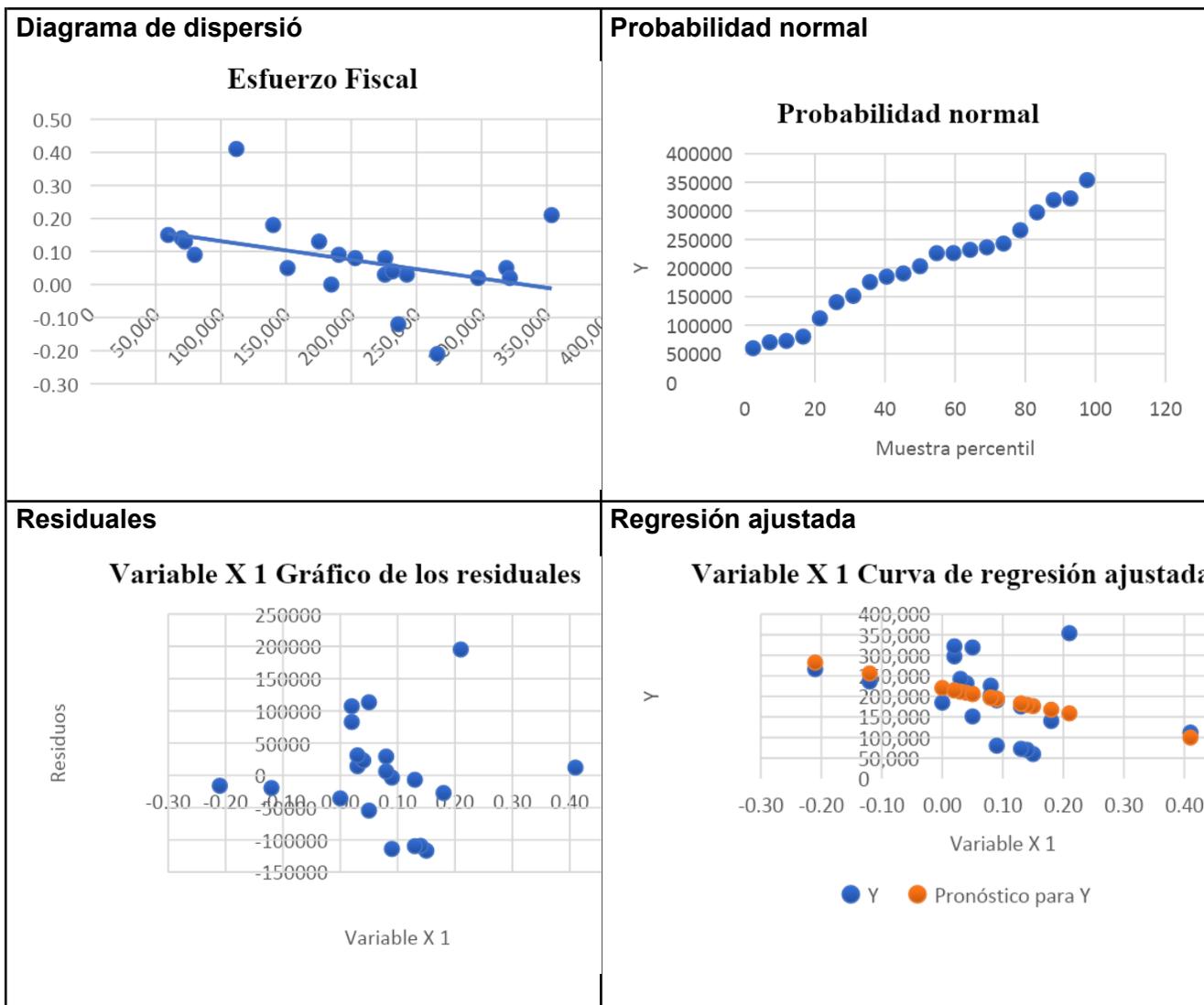
$$R^2 = 0,1662$$

$$R^2 \text{ ajustado} = 0,1222$$

Y= Ingresos corrientes  
X= Esfuerzo fiscal

Como se observa en los resultados, no existe una correlación entre el esfuerzo fiscal y los ingresos corrientes, los resultados entre los coeficientes no son adecuados con la teoría económica y el  $R^2$  demuestra que la correlación es mínima entre las dos variables.

**Tabla no. 4.** Resultados gráficos entre los ingresos corrientes y el indicador económico, esfuerzo fiscal



Fuente: autores

Lo anterior demuestra que, la entidad subnacional no genera una variación importante en los diferentes ciclos económicos del departamento de Boyacá, demostrando que la poca eficiencia que tiene la entidad al para generar herramientas y mecanismos para aumentar los ingresos tributarios con respecto a las coyunturas económicas y mantener una mayor elasticidad con respecto a los ciclos económicos del departamento.

### Discusión final

Para el caso de Boyacá, la política de descentralización fiscal genero un cambio fundamental en la metodología de recaudo y financiación de los recursos y con ello un cambio en el actuar del Estado, desde la aplicación de las políticas públicas e inversiones hasta la focalización y cobertura de estas.

Las finanzas públicas en el departamento de Boyacá tienen un comportamiento estable y controlado por parte de la entidad territorial durante el periodo estudiado, claro está, con algunos picos positivos y negativos por diferentes coyunturas económicas normales que sufre cualquier departamento de Colombia. En el caso de la deuda, factor fundamental de las finanzas y tema controversial entre diferentes entes y agentes, se puede mencionar que la deuda en el departamento ha logrado

manejarse de manera controlada y precavida, lo cual es fundamental para mantener una finanza públicas sanas.

Como se pudo observar, un factor muy importante a mejorar con respecto a la entidad territorial y que podría mejorar el recaudo y con ello un aumento de inversiones sociales y demás, es la eficiencia del esfuerzo fiscal para lograr un mayor recaudo fiscal cuando la economía del departamento se encuentra dinamizada, esto a través de creación y la mejora de herramientas de recaudo que eviten evasiones, contrabando y demás métodos que no permiten mejorar el recaudo público.

El comportamiento de los ingresos y gastos durante el periodo 2000- 2020 tuvo en su mayoría de tiempo tuvo un comportamiento parecido, en gran parte del periodo existió un constante aumento, sin embargo, en los últimos años se notó una importante disminución de los mismos, esto debido a la disminución de las transferencias del gobierno central a las entidades subnacionales, por parte de los ingresos, y que genero al mismo tiempo una disminución de los gastos, especialmente en funcionamiento e inversiones sociales.

El financiamiento y deuda en departamento de Boyacá con respecto al PIB se ha mantenido en niveles bajos, en el cual no supera el 2% en ningún año, mientras que los intereses de la deuda que van incluido en los gastos públicos han venido disminuyendo y no superan el 5% en los últimos, demostrando que el financiamiento a través de la deuda en Boyacá ha tenido un comportamiento estable y controlado por parte de las entidades públicas, lo cual es importante de destacar, debido a que el bienestar de las finanzas públicas dependen de gran manera en el nivel de deuda y la capacidad que tiene la entidad territorial para pagar dicha deuda que quedo demostrado en la correlación realizada entre el resultado fiscal y el indicador económico, balance primario, el cual en los últimos años ha perdido terreno en la capacidad de apalancamiento.

La variación de los ingresos reales en el departamento ha sufrido una disminución importante en los últimos años, que se explica de gran manera a la importante dependencia y correlación de las transferencias del gobierno central y del pobre esfuerzo fiscal que realiza el departamento de Boyacá para obtener un aumento en el recaudo público que se ve reflejado en el indicador económico esfuerzo fiscal y la correlación realizada con los ingresos corrientes.

La importante correlación existente entre la inversión per cápita y la carga tributaria per cápita en el periodo analizado es un importante resultado que demuestra la optimización y eficiencia en el uso de los recursos obtenidos a través de tributos que claramente genera un aumento en el bienestar de la sociedad boyacense a través de inversiones sociales, programas sociales, comercio y demás factores socioeconómicos.

## **Bibliografía**

Aristizabal, F. (2020). *Evolucion del sistema tributario Colombiano: Un analisis desde su competitividad*. Obtenido de <https://repository.uamerica.edu.co/bitstream/20.500.11839/8171/1/2161159-2020-2-EF.pdf>

Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2017). Informe final. Recuperado de: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (2 de abril de 2002). Sentencia C-227.

DNP. (2008). *Técnicas para el analisis de la gestión financiera de las ENTIDADES TERRITORIALES*. Bogota: Departamento Nacional de Planeación.

- Elejalde, L. B. (2014). *Portafolio*. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/reforma-tributaria/en-50-anos-en-colombia-van-casi-30-reformas-tributarias-555638>
- FMI. (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Fondo Monetario Internacional.
- Fuentes, R. V. (s.f.). *Revisión de literatura de las finanzas públicas*. ESAP.
- Giraldo, C. (2009). *Finanzas Públicas en América Latina: La economía política*. Bogotá : Ediciones desde abajo.
- Gonzales, D. (2009). *La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina*. CEPAL.
- Gujarati. (2009). *Econometría*. Mc Graw Hill.
- Kalmanovitz, S. (2021). *Economía Política de la Tributación*. *El Espectador*.
- Padilla, M. C. (2009). *FINANZAS PÚBLICAS*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Restrepo, J. C. (2018). *Elementos de Hacienda Pública*. Bogotá: Banco de la República.
- Romero, L. (2013). *La reserva de ley como principio fundamental del derecho tributario*. Castilla: Dixi.