

5. Impacto fiscal

Julio César Alonso / Ángela Marcela Martínez
Gloria Cecilia Martínez / Vanesa Montoya
Héctor Ochoa Díaz /

Este capítulo resume los resultados de los documentos de trabajo titulados: “Análisis Estadístico de los aspectos Fiscales de la Ley Páez”, *“Impacto de la Ley Páez sobre las Finanzas municipales: Un Análisi de Panel”* y *“Análisis Nacional del efectcto de la Ley Páez”*.

Como se mencionó en el capítulo 2, La Ley Páez implicó la reducción parcial o total del impuesto de renta y de aranceles para las empresas que se establecieron en el área de influencia, pero la exención de tributos del orden nacional también fue acompañada de la reducción de impuestos del orden municipal. En general se espera que cualquier reducción de impuestos genere mayores beneficios para la sociedad que la posible reducción de ingresos que sufriría la hacienda pública.

Como ya se ha discutido en los capítulos anteriores, la Ley Páez ha provocado transformaciones estructurales en la economía caucana que se han reflejado en el nivel de actividad económica y empleo del área de influencia. Pero como es natural, una exoneración de impuestos también puede generar costos fiscales tanto para la nación como para los municipios del área de influencia.

Este capítulo discute las implicaciones sobre las finanzas públicas locales y nacionales asociadas a las exenciones generadas por la Ley Páez directamente y a las exoneraciones complementarias de tributos locales.

5.1 Efecto fiscal para las finanzas del Gobierno Nacional Central

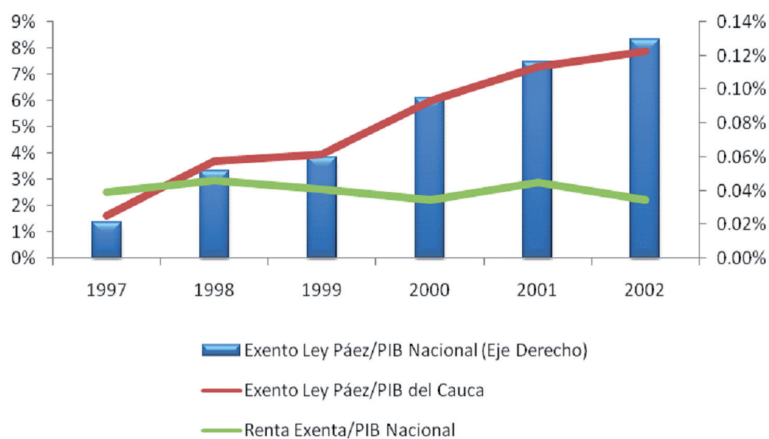
La Ley Páez pudo implicar para el Gobierno Nacional Central (GNC) un costo fiscal, al sacrificar unos posibles ingresos por concepto de impuestos de renta y aranceles. Es importante pues conocer cómo la Ley Páez afectó las finanzas del GNC.

Transformación de la economía caucana

En este apartado discutiremos el posible costo fiscal de la Ley Páez para el GNC por concepto de exenciones al impuesto de renta. Para la cuantificación de los costos fiscales del GNC se parte de la base de datos de la DIAN para el período 1996-2002¹¹.

Como se puede observar en el , el monto de renta exenta total como porcentaje del PIB nacional (medido en el eje izquierdo de las ordenadas) ha sido en promedio, en los seis años estudiados, del 2.5%. Sin embargo este monto tiene una tendencia decreciente y presentó un crecimiento negativo del 12% desde 1997 hasta el 2002. El monto exento por Ley Páez, que muestra un comportamiento creciente, representa en el 2002 el 0.13% del PIB nacional y el 7.9% del PIB del departamento del Cauca.

Gráfico 35. Costo de los beneficios tributarios de Renta y Ley Páez



Fuente: DIAN, DANE y cálculo propios

11 Los datos se emplean hasta el 2002, dado que a partir de ese año la DIAN dejó de capturar y reportar la información en el formato que permitía la estimación del costo fiscal. La DIAN, a través de los formularios de declaración de renta, obtenía el valor de la base no gravable total pero desagregada de acuerdo a los diferentes acuerdos de beneficios a la que se acogía el declarante. Desde el 2003, los formularios fueron simplificados y no existe la posibilidad de conocer de manera directa el monto exento únicamente por Ley Páez. Sin embargo, es importante resaltar que en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2005, del Ministerio de Hacienda, se hacen algunas anotaciones sobre el comportamiento de la renta exenta para el 2004 por la Ley Páez.

El costo fiscal en el que se incurre por realizar la exención de renta mediante la Ley Páez para el año t (CF_t) se estima como el valor de la base gravable exenta (BE_t) para el respectivo año multiplicada por la tarifa anual vigente del impuesto de renta, que para estos años fue del 35%. Es decir:

$$CF_t = 0.35 \times BE_t \quad (1)$$

Es importante resaltar que este cálculo sobreestima el efecto de la Ley sobre los ingresos del GNC, pues supone que el nivel de actividad económica sería el mismo con y sin Ley Páez. Es evidente que el nivel de actividad económica del Cauca y en especial la actividad industrial no hubiese sido el mismo sin o con la Ley Páez, pero no es muy claro que parte de esta nueva actividad económica del departamento del Cauca corresponde al desplazamiento de la producción de otros departamentos al Cauca y que parte corresponde a nueva producción que no existiría sin la Ley. Dado que no es posible determinar este monto, se realizará el cálculo tal como se expresa en (1), teniendo en cuenta que éste corresponderá a la “cota máxima” del costo fiscal.

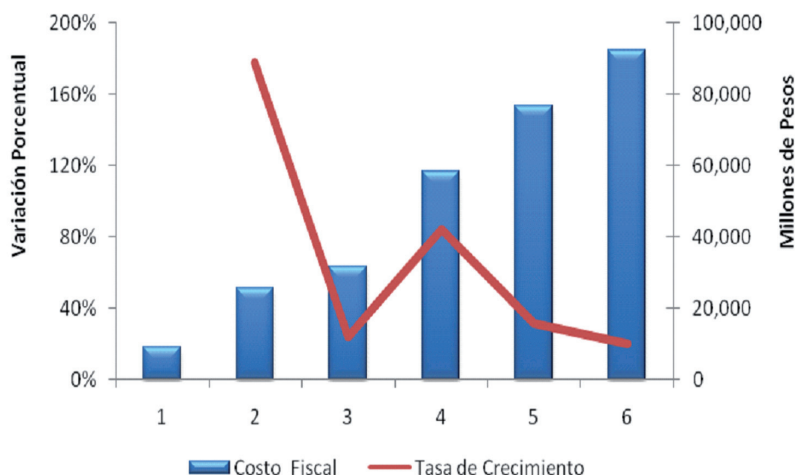
Al realizar este cálculo, como se nota en el Gráfico 36, el costo fiscal de la Ley Páez en pesos corrientes ha venido creciendo hasta alcanzar, en el 2002, un monto de \$92.316 millones. En el año 1998 se presentó el mayor crecimiento del costo fiscal, 178%, dado que la mayoría de las empresas se constituyeron entre 1996 y 1997 lo que implica un incremento del monto exento y por ende del costo fiscal. En el año 2000 se presenta un crecimiento del 84% nuevamente explicado por el significativo número de empresas que se constituyeron en 1999.

Aunque el costo fiscal ha venido aumentando, como se dijo anteriormente, en los últimos tres años se presenta un crecimiento decreciente explicado especialmente por la disminución del número de empresas e industrias constituidas y las variaciones en los porcentajes de beneficios otorgados por la Ley.¹²

12 La cuantía de exención rige durante diez años de acuerdo con unos porcentajes a partir del período de constitución: 100% para las empresas preestablecidas o establecidas de Junio del 1994 hasta 1999, el 50% para las instaladas entre 1999 y junio del 2001 y del 25% para las establecidas entre el 2001 y el 2003.

Transformación de la economía caucana

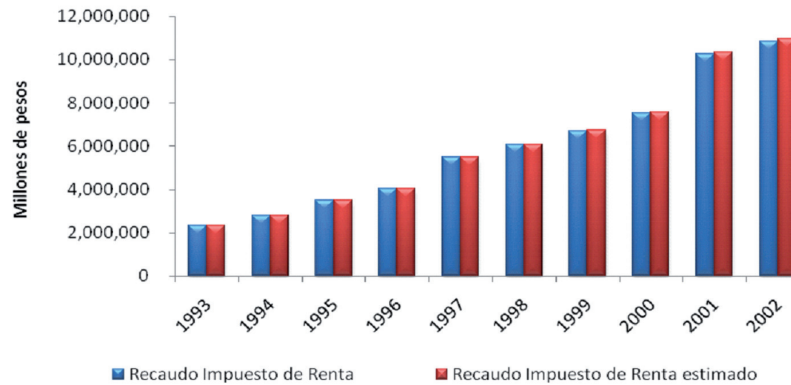
Gráfico 36. Costo Fiscal de la Ley Páez y su tasa de crecimiento



Fuente: DIAN y cálculo propios

El valor presente neto (VPN) del costo fiscal acumulado al año 2002 de la Ley Páez es de \$375.099 millones del 2002, lo cual representa el 0.18% del PIB colombiano y el 11.22% del PIB del Cauca, y el 3.4% del recaudo nacional por impuesto de renta (para el 2002). Este valor representa el costo de oportunidad en el que incurre la nación para lograr canalizar recursos de inversión hacia un departamento que los requería, mientras que se dejan de recaudar unos ingresos por razón de impuestos. Sin embargo, esto se ve representado en la consolidación de nuevos parques industriales como: 1-PARQUE INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL CAUCA, localizado en Caloto y Puerto Tejada, 2-TROCADERO, en Puerto Tejada, 3-EL PARAÍSO, en Santander de Quilichao, 4-PARQUESUR y, 5-CAUCADESA, en Opio Villa Rica y, por último, 6-SAN NICOLÁS, en Caloto, así como en el crecimiento de la economía caucana y la inserción de esta al comercio exterior, lo que a su vez se traduce en mejoras de la economía nacional y crecimiento del recaudo nacional por impuesto de IVA.

Gráfico 37. Recaudo Nacional por Impuesto de Renta y Monto no recaudado por Ley Páez



Fuente: DIAN y cálculo propios

Ahora bien, conociendo el costo fiscal en el que incurre la nación resulta importante realizar una estimación de cuál hubiese sido el recaudo total por impuesto de renta teniendo en cuenta el monto exento por Ley Páez. Claro está, bajo el supuesto de que a pesar de no existir la Ley el número de nuevas empresas que se constituirían sería el mismo, es decir que la renta total sería igual a la renta líquida gravable más la renta exenta por Ley Páez. A pesar que este cálculo es un estimativo sobrevalorado, dado que probablemente muchas de estas empresas no se hubieran constituido de no existir las exenciones, sería el monto máximo que estaría dejando de recaudar la nación por motivo de renta exenta. Como se observa en el Gráfico 37, la diferencia entre el recaudo total por impuesto de renta efectivo y el recaudo estimado¹³ bajo un escenario sin exenciones de Ley Páez no es significativa. Esto quiere decir que la nación no dejó de percibir grandes ingresos por razón de Ley Páez.

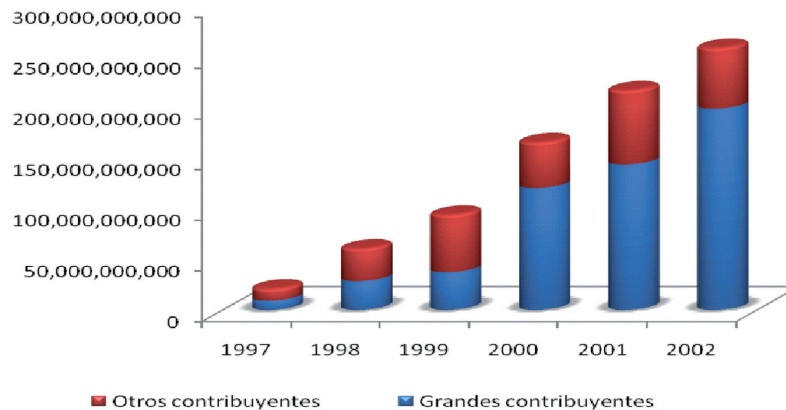
Por otro lado, es muy importante observar que han sido los grandes contribuyentes los que han obtenido mayores beneficios por las exenciones de Ley Páez en los tres últimos años estudiados,

¹³ Calculado como el recaudo total por impuesto de renta más el monto exento por Ley Páez.

Transformación de la economía caucana

mientras que los otros contribuyentes, que comprenden las personas jurídicas y las personas naturales, eran inicialmente las más beneficiadas por las exenciones, alrededor del 60% en los primeros tres años fiscales.

Gráfico 38. Discriminación del monto total de renta exenta por Ley Páez entre grandes contribuyentes y otros contribuyentes (1997-2002)



Fuente: DIAN y cálculo propios

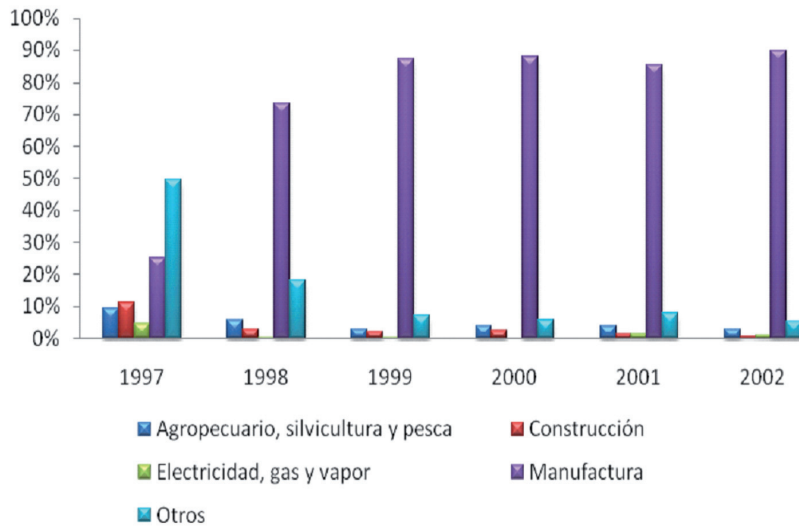
El Marco Fiscal de Mediano Plazo para el 2005, del Ministerio de Hacienda, reporta que el costo fiscal del total de las rentas exentas asciende a \$1.502 miles de millones (mm) para el 2004 y el monto exento de los grandes contribuyentes de las sociedades privadas por razón de Ley Páez fue de \$396 mm y representa el 25.4% del total por rentas exentas.

Por otro lado, es importante conocer cuáles fueron las principales actividades económicas que se vieron beneficiadas con las exenciones de la Ley Páez y, por eso, es importante realizar un análisis descriptivo del monto exento y costo fiscal por cada actividad. Estos resultados refuerzan las conclusiones del capítulo . Las manufacturas han sido la actividad más desarrollada en la región y por ende la que representa un mayor costo fiscal para la nación. Esto se puede observar en el : el sector manufacturero pasó de tener una participación del 21%,

en 1997, al 90% al final del período. En los dos primeros años estudiados el sector construcción tuvo una participación del 15% y 18% respectivamente, gracias al creciente número de construcciones que se dieron debido a la Ley (construcción de parques industriales por ejemplo).

Sin embargo, después de 1999, el sector construcción y los otros sectores perdieron participación al ser absorbida por las manufacturas. Sólo para el año 2000, como se puede observar en el Gráfico 39, el sector electricidad, gas y vapor, adquirió una participación considerable la cual no se presentó en los años subsiguientes. Este hecho se trató de explicar a partir de la consolidación de empresas; sin embargo, no se encontró evidencia suficiente para sustentar la razón del incremento de la producción de este sector en dicho año, en especial porque esta participación sólo se dio en esa proporción en el año 2000.

Gráfico 39 Discriminación del Total de la renta exenta por Ley Páez entre los principales sectores económicos (1997-2002)



Fuente: DIAN y cálculo propios

Transformación de la economía caucana

Para resumir, se encontró que el monto exento por Ley Páez como porcentaje del PIB nacional y como porcentaje del PIB del Cauca ha venido decreciendo, logrando en el 2002 una participación de 0.11% y 7.9%, respectivamente. El costo fiscal tuvo su mayor crecimiento en 1998, explicado por el aumento del número de empresas constituidas y los altos porcentajes de los beneficios otorgados. Sin embargo a partir de ese año, aunque el costo fiscal ha venido aumentando, lo ha hecho de manera decreciente.

De acuerdo a nuestras estimaciones, el valor presente neto para el GNC del costo fiscal de la Ley Páez (acumulado hasta el 2002) corresponde al 0.18% del PIB nacional, monto relativamente bajo. Es más, se brinda evidencia de que en caso de no haber existido la exención otorgada por la Ley Páez el recaudo total por impuesto de renta sería prácticamente igual al observado.

El costo fiscal ha sido explicado en un 90% por el sector manufacturas, el cual ha tenido la mayor participación en los beneficios otorgados por la Ley, y son los grandes contribuyentes los que cuentan con mayores exenciones en los últimos períodos de la Ley. Esto demuestra que con la Ley Páez se consolidó el sector manufacturero, constituido por empresas catalogadas como grandes contribuyentes, es decir, que cuentan con altos niveles de capital, patrimonio y ventas.

5.2 Efecto fiscal para las finanzas del Gobierno Nacional Central

La Ley 218 de 1995, al estimular el establecimiento de nuevas empresas en la región, podía aumentar los ingresos municipales, debido a que aquéllas debían pagar los impuestos de industria y comercio, sobre las ventas que realizaran desde la zona, el predial, y el de la gasolina. Adicionalmente, al incrementarse el nivel de empleo de las personas residentes en la región, el consumo podría aumentar, lo cual beneficiaría los negocios ya establecidos en los municipios, o los nuevos que resultaran como consecuencia de la

mayor capacidad de compra de los residentes, tales como tiendas, supermercados, almacenes, proveedores de servicios y sitios de diversión, sobre los cuales también aumentaría la recaudación del impuesto de industria y comercio. Igualmente, se esperaba que se incrementaran los ingresos municipales derivados de las licencias de construcción de facilidades industriales y comerciales y posiblemente de las nuevas viviendas que fueran el resultado del aumento del empleo y las mejoras en el bienestar de los habitantes.

Para tener claros los efectos de esta ley en las finanzas de los municipios que resultaron beneficiados con ella, existen disponibles las bases de datos de ingresos y egresos de los municipios, preparadas por el Banco de la República, Planeación Nacional, y la Contraloría General de la Nación, así como la información fragmentada suministrada por algunos de los municipios y las entrevistas que se hicieron a los alcaldes, secretarios de hacienda y secretarios de los Concejos Municipales. Desafortunadamente existe poca información que cumpla con las condiciones de continuidad en el tiempo y consistencia, lo cual dificultó el análisis.

Es importante tener en cuenta que algunos municipios del departamento del Cauca aprobaron exenciones adicionales a las ya brindadas por la Ley Páez, sobre el impuesto de industria y comercio. Por ejemplo, Puerto Tejada otorgó exención del gravamen por 10 años a las empresas industriales y por 5 años a las comerciales y de servicios; Santander de Quilichao estableció una exoneración máxima del 35% por 5 años, de acuerdo con la localización y otros criterios que estableció el concejo municipal; y Caloto las exoneró de impuestos municipales por 10 años, a partir de 1996.

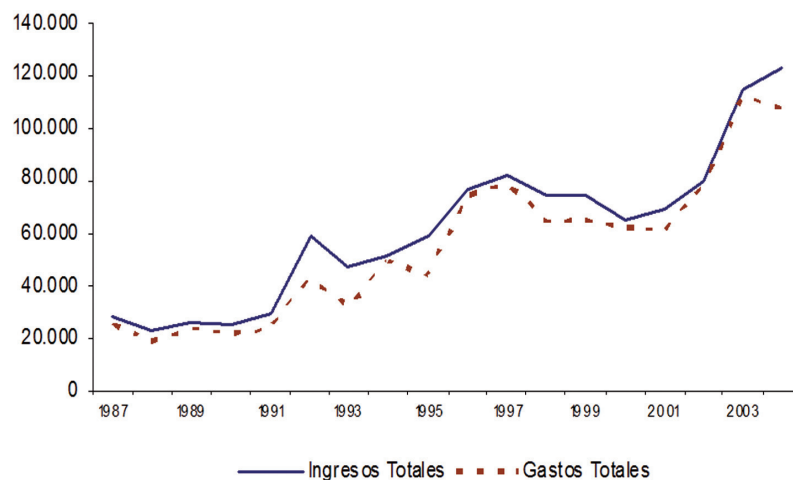
Pero los cambios en las finanzas locales no solamente se podrían presentar en los ingresos. Igualmente, es importante considerar el comportamiento de los gastos de los municipios para encontrar algún patrón que pueda relacionarse con la aplicación de la Ley. Esto permite responder preguntas tales como: ¿incrementaron los municipios sus gastos en inversión para atender la necesidad del aumento de la infraestructura?; ¿debieron incrementar los gastos en educación o en salud para mejorar la calidad de la mano de obra disponible para ser empleada por las empresas?; o ¿el aumento de ingresos tributarios solo sirvió para que el municipio incrementase la burocracia de una forma improductiva?

Transformación de la economía caucana

5.2.1 Análisis descriptivo de la información

Al observar el comportamiento de los ingresos y gastos consolidados de cuatro municipios del área de influencia de la Ley Páez (Popayán, Caloto, Puerto Tejada y Santander De Quilichao)¹⁴ se observa un manejo estable y juicioso de sus finanzas públicas (Ver Gráfico 40). Durante todo el período estudiado, se observan tres variaciones significativas: (i) un crecimiento de los ingresos totales de 97% y 82% en los Gastos Totales para el año 1992. (ii) En el año 1996, primer año de vigencia de la Ley Páez, se presentó un incremento significativo de los gastos (68%), los cuales fueron compensados con un incremento de solo el 30% en los ingresos. (iii) Por último, desde el 2001, se observa un crecimiento marcado tanto de los ingresos como de los gastos, los cuales se explican principalmente, como se verá más adelante, por el incremento en los ingresos por transferencias.

Gráfico 40. Ingresos y Gastos, consolidado de los municipios del área de influencia, 1987-2004 (Millones de pesos de 2004)

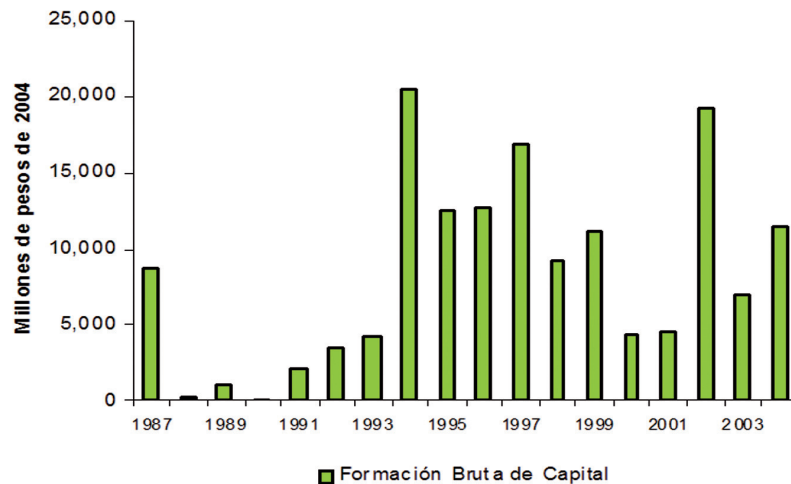


Fuente: Banco de la República y cálculos propios.

¹⁴ Villa Rica no fue incluido en el estudio pues éste se consolidó municipio solo desde 1997, y no existe información anterior que permita hacer un estudio comparativo de su situación antes y después de la Ley y, por otro lado, se encontró que en el municipio de Padilla no se instaló ninguna empresa beneficiaria de la Ley Páez, y por lo tanto no se puede percibir algún impacto fiscal real o medible.

Esta situación permitió a los municipios tener capacidad para llevar a cabo inversiones en infraestructura y en bienes de capital, para complementar las inversiones privadas que se dieron a raíz de la constitución de nuevas empresas beneficiarias de la Ley Páez. Así, la formación bruta de capital fijo, como se observa en el Gráfico 41, presentó unos niveles bajos en los años 1987-1990, pero a partir de este año se incrementó, alcanzando un valor de \$20.494 millones en el año 1994, mientras que en los últimos años del estudio se muestra muy variable.

Gráfico 41. Formación bruta de capital fijo real, consolidado para los municipios del área de influencia de la ley Páez, 1987-2004



Fuente: Banco de la República. Cálculos propios.

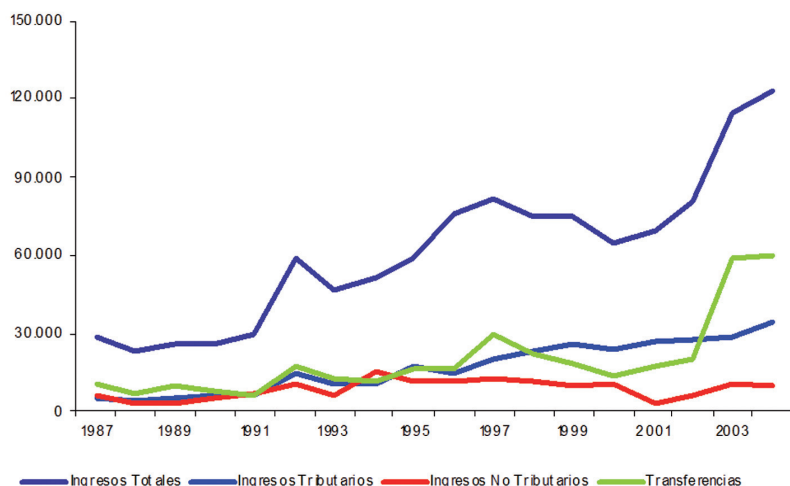
Para explicar las tres variaciones significativas anteriormente mencionadas, es importante apreciar detalladamente el comportamiento de las diferentes fuentes de ingresos que reciben los municipios y cómo se han distribuido. Para ello se analizarán inicialmente los ingresos y posteriormente los gastos.

Los ingresos totales consolidados (crecieron en un 97% para 1992), principalmente motivados por las transferencias (que crecieron

Transformación de la economía caucana

en un 190% para el mismo año), y los ingresos tributarios que lo hicieron en un 155%. Este crecimiento se dio de manera marcada debido a que el municipio de Popayán vio incrementados los ingresos por transferencias; hacia 1996, los ingresos totales se elevaron moderadamente (en un 30%), principalmente porque los ingresos por licencias de construcción aumentaron. A partir de este momento, los ingresos totales disminuyeron gradualmente entre 1998 y el 2001, hasta que en 2002 se dio un crecimiento del 17% y en el 2003 del 56%. Ambos se explican por un incremento significativo en las transferencias (193%).

Gráfico 42. Ingresos reales, consolidados para los municipios del área de influencia de la ley Páez (Millones de pesos de 2004)

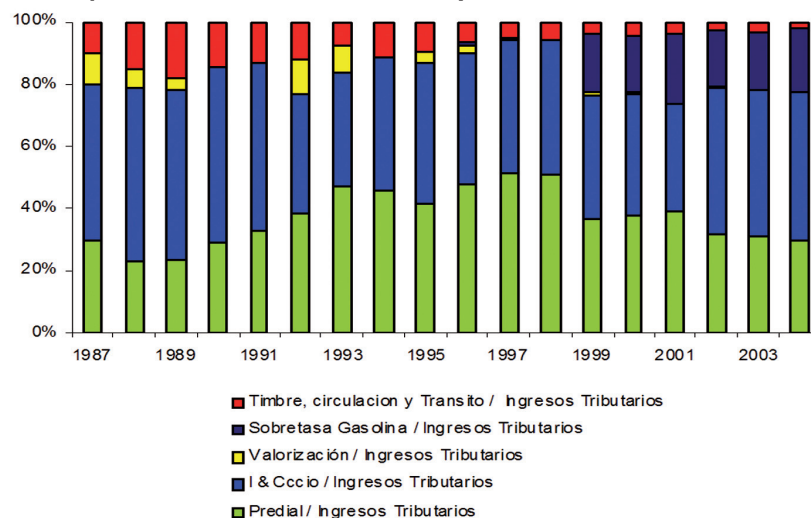


Fuente: Banco de la República. Cálculos propios.

En el Gráfico 43 se aprecia que el recaudo del impuesto predial ganó participación en los ingresos tributarios entre 1995 y 2000. Esto se puede explicar porque en 1996 se constituyeron 470 empresas, 276 en 1997, 253 en 1998 y 413 en 1999, lo cual incrementó el recaudo de manera considerable durante estos años, tanto del impuesto predial como el de industria y comercio. Este último, presenta un comportamiento relativamente estable, pues a pesar de que se instalaron más empresas, fue objeto de exoneraciones en

municipios como Caloto, donde el Concejo Municipal, mediante el acuerdo 016 de julio 9 de 1996, exoneró del impuesto de industria y comercio y sus complementarios de avisos y tableros, durante un término de 10 años, a todas aquellas empresas que se establecieran en el municipio durante los tres años siguientes a partir de la fecha en que entró en vigencia el acuerdo, con la condición de que generaran puestos de trabajo, de acuerdo a lo estipulado en los acuerdos subsiguientes. Sin embargo, el acuerdo 003 de 2001, derogó el citado 016 de 1996, lo cual hace evidente el incremento en el recaudo por este concepto a partir del año 2002 (pasó de un 30.8% en 2001 a un 43.5% en 2002). Esto también se explica porque algo similar ocurrió en Puerto Tejada, en donde el Concejo Municipal, mediante los acuerdos 026 de junio de 1995, exoneró del pago del impuesto de industria y comercio a toda persona natural o jurídica que estableciera su actividad industrial o comercial en el municipio, a partir de la publicación de dicho acuerdo, y éste fue luego modificado por el acuerdo 027 de septiembre de 2000, en el que se especificaba que los beneficios expiraban el 31 de diciembre de 2003.

Gráfico 43. Composición porcentual de los ingresos tributarios, en los municipios del área de influencia de la ley Páez, 1987-2004



Fuente: Banco de la República. Cálculos propios.

Transformación de la economía caucana

El municipio de Miranda exoneró inicialmente, según acuerdo 09 del 27 de mayo de 1995, en un 100%, del pago del impuesto de industria y comercio a empresas industriales, comerciales y de servicios que se establecieron allí; posteriormente, en el acuerdo 010 de mayo de 2003, esta exoneración se disminuyó a un 50% del impuesto de industria y comercio, debido según el acuerdo, a que la ley 617 de octubre 06 de 2000, obliga a los entes territoriales a realizar un esfuerzo fiscal para la financiación de sus gastos de funcionamiento, atender sus obligaciones y realizar la inversión social y, también, a la difícil situación económica que atravesaba el municipio.¹⁵ Santander de Quilichao brindó exenciones de impuesto de industria y comercio, en el acuerdo 003 de 1997, según el número de empleos generados y el tipo de industria, hasta en un máximo de 35%, durante 5 años, es decir que a partir del año 2003, se debía comenzar a pagar tarifas plenas, sin ningún tipo de beneficio.

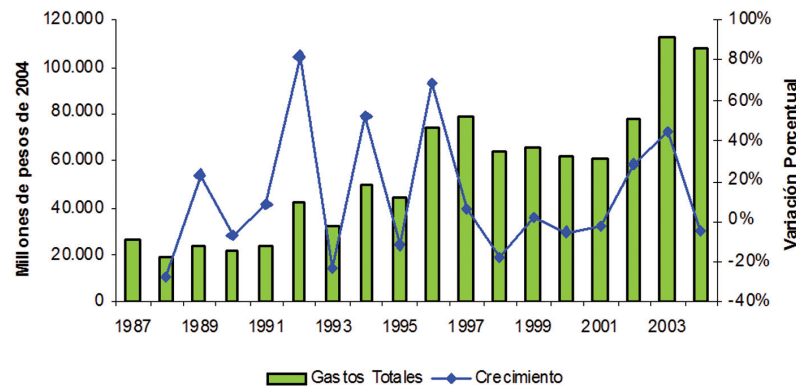
Todas estas exenciones explican en gran parte el comportamiento de los ingresos tributarios de la zona de influencia, pues los municipios trataron de ofrecer beneficios adicionales a los ya brindados por la Ley Páez para lograr que las empresas se establecieran en sus territorios. Sin embargo, las modificaciones que se hicieron a los acuerdos en los cuales se establecían exenciones, en forma generalizada en los citados municipios, para eliminar las exenciones, explican el incremento que se observa por concepto de Industria y comercio a partir del año 2002. Esta situación, si bien fue beneficiosa para los municipios, muestra la inseguridad jurídica que acompañó a la Ley Páez en los años de su aplicación, no solo desde el ámbito nacional, sino también del municipal. Inestabilidad que sin lugar a dudas desmotivó mayores inversiones en la zona.

Por su parte, los gastos se comportaron de manera estable en comparación a los ingresos, pero a pesar de esto, su tasa de crecimiento fue muy fluctuante, con picos y caídas en el período anterior a la Ley Páez. En los siguientes 11 años, después de entrar en vigencia la Ley, se pueden observar tres períodos: uno de

¹⁵ Acuerdo No. 010 de mayo de 2003, del Concejo Municipal de Miranda.

disminución del crecimiento de los gastos de 1995 a 1998, luego un período de aumento de 1998 a 2003 y un tercero, de contracción del gasto de 2003 a 2004.

Gráfico 44. Gastos reales consolidados de los municipios del área de influencia de la ley Páez, 1987-2004



Fuente: Banco de la República. Cálculos propios.

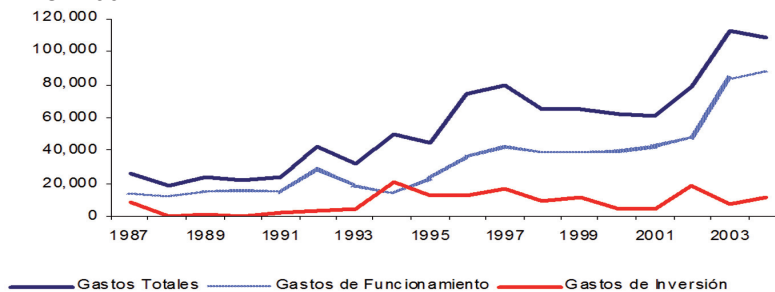
Los gastos de funcionamiento representaron un gran porcentaje de los gastos totales de los municipios del área de influencia (Ver Gráfico 45 y Gráfico 46), los cuales se incrementaron hasta el 2004 de manera considerable. Hacia 1987 el gasto de funcionamiento correspondía al 53.1% de los gastos totales, mientras que en 1992 era del 68.6%, pero para 1994 solo correspondía al 28.7% ocasionado principalmente por una reducción en el pago de salarios a los trabajadores públicos. Para el año 1995 se incrementó nuevamente a un 51.7%; en el 2000 fue de un 63.2% de los gastos; y en 2004 del 82.2%.

Así, se puede observar con claridad que este es el rubro con más peso en los gastos de los municipios del área de influencia, seguidos por gastos de inversión con un 33.3%, en 1987, porcentaje que bajó considerablemente entre 1988 y 1990 y se recuperó en 1991 (pasó de un 0.5% en 1990 a un 9.1% en 1991) y siguió una tendencia relativamente creciente aunque con altibajos (para 1994 correspondió al 41.4% de los gastos totales) (Ver Gráfico 46).

Transformación de la economía caucana

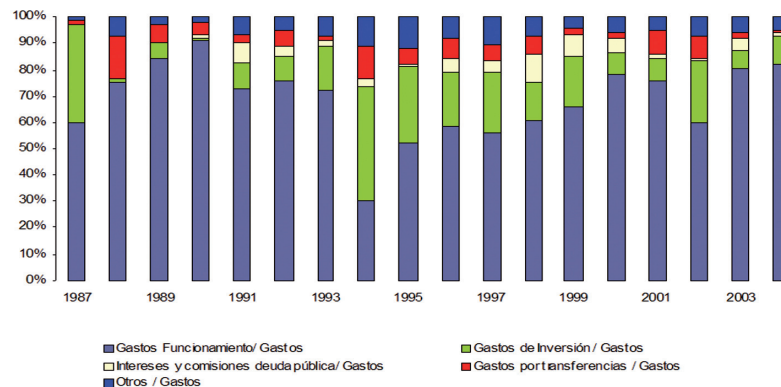
El Gráfico 45 muestra que los gastos de inversión han sido bajos en casi todo el período en estudio. Sólo para el año 1994 se presentó un incremento significativo (41.4%), el cual puede ser atribuido al gasto de inversión destinado a la reconstrucción de la zona afectada por el terremoto. Sin embargo, una vez implementada la Ley Páez, el comportamiento del gasto en inversión no presentó cambios significativos. Esto sustenta la hipótesis de que los gastos de inversión llevados a cabo en los municipios fueron impulsados en gran parte por el sector privado, respondiendo a los incentivos proporcionados por la Ley.

Gráfico 45 Gastos reales, municipios del Área de influencia de la ley Páez, 1987-2004



Fuente: Banco de la República. Cálculos propios

Gráfico . Composición porcentual de los gastos, consolidado de los municipios del área de influencia de la ley Páez, 1987-2004



Fuente: Banco de la República. Cálculos propios.

5.2.2 ¿Tuvo influencia la Ley Páez en el desempeño fiscal de los municipios?

Para determinar si la Ley Páez tuvo efecto en las finanzas municipales del área de influencia, Ochoa y otros (2007) emplea distintas pruebas estadísticas para un grupo de diez indicadores de desempeño fiscal. Estos indicadores permiten medir, entre otros, el comportamiento de los ingresos tributarios y las transferencias; el autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento; la dependencia que existe respecto de las transferencias; la magnitud de la inversión; la capacidad de ahorro; la importancia de los diferentes impuestos, industria y comercio y predial dentro de los recursos propios y en el total de los ingresos; la importancia de los recursos propios respecto del total (Una descripción breve de los indicadores fiscales se presentan en el anexo al final de este capítulo).

Ochoa y otros (2007) también tienen en cuenta en sus cálculos que posteriormente a la Ley Páez se adoptó la Ley 617 de 2000, sobre desempeño fiscal, hecho que podría tener efecto sobre las conclusiones. En especial, los autores al comparar el comportamiento promedio de indicadores fiscales antes y después de la Ley empleando pruebas estadísticas sobre las medias.

El análisis de los autores mostró que la importancia de los recursos propios, es decir de los ingresos tributarios, fue mayor en todos los municipios de la zona de influencia y los departamentos del Cauca y Valle. Este resultado significa que a pesar que los municipios hubieran realizado exenciones complementarias a la Ley Páez, el crecimiento promedio de los ingresos tributarios, al final del período de estudio, compensó la reducción experimentada en los primeros años de la Ley.

Se observa que mientras el gobierno departamental del Cauca se comportó de manera diferente a los municipios de la zona de influencia de la Ley Páez, con respecto a su capacidad de ahorro, la cual se mantuvo relativamente constante durante el período del estudio, la de los municipios se deterioró sensiblemente, en la etapa de 1996 a 2001, porque sus ingresos no crecieron al mismo ritmo que lo requerían sus gastos, para poder atender los requerimientos de desarrollo de la infraestructura necesaria para que las empresas pudieran operar en sus localidades.

Transformación de la economía caucana

Lo anterior se puede explicar, como ya se ha mencionado, porque los municipios llevaron a cabo diferentes exenciones en el impuesto de industria y comercio con el fin de atraer inversión hacia ellos. Esto explica el comportamiento decreciente de los ingresos totales a partir del segundo año de vigencia de la Ley Páez. A partir del 2001 los ingresos retoman su comportamiento creciente, dado que al acercarse los vencimientos de las exenciones adicionales otorgadas, los porcentajes de beneficios se iban reduciendo, por lo tanto los pagos del impuesto de industria y comercio se iban incrementando.

Ochoa y otros (2007) brinda evidencia que corrobora que la Ley Páez, en efecto, sí modificó el desempeño fiscal de los municipios analizados del departamento del Cauca. Por otro lado, Alonso y Montoya (2007) emplean modelos econométricos de panel para corroborar los resultados obtenidos por los primeros autores.

Alonso y Montoya (2007), observan el comportamiento de las mismos indicadores fiscales y de las cuentas fiscales municipales más relevantes para determinar el efecto de la Ley Páez. Los autores estiman dos tipos de modelos: el primero corresponde a

$$R_{it} = \alpha^1_{i,t} D^1_{i,t} + \alpha^2_{i,t} D^2_{i,t} + \sum_{l=1}^m \alpha_l R_{i,t-1} + f_i + u_{it} \quad (2)$$

donde R_{it} corresponde a una de las razones o indicadores fiscales (ver anexo al final del capítulo) para el municipio i para el período $t=1,2,\dots,T$. Por otro lado $D^1_{i,t}$ y $D^2_{i,t}$ corresponden a variables *dummy* que toman el valor de uno para los años posteriores a la Ley Páez (1996 en adelante) y la Ley 617 (2001 en adelante), respectivamente, y cero en caso contrario. Finalmente, el modelo incluye un efecto fijo (f_i) por municipio y permite la presencia de valores rezagados de la razón para recoger la posible histéresis de la razón u_{it} corresponde al término de error.¹⁶ El segundo grupo de modelos considerados corresponde a:

$$L_{it} = \alpha^1_{i,t} D^1_{i,t} + \alpha^2_{i,t} D^2_{i,t} + \sum_{l=1}^m \alpha_l R_{i,t-1} + f_i + u_{it} \quad (3)$$

¹⁶ Asimismo se consideró, la posibilidad de incluir en el análisis municipios de otros departamentos, para lo cual se incluyeron otro conjunto de variables *dummy* ($\mathbf{b}^{\text{CAUCA}}$, $\mathbf{b}^{\text{HUILA}}$, $\mathbf{b}^{\text{NARIÑO}}$) que indican el departamento al que los municipios pertenecen. Pero esta familia de modelos no presentaron un buen ajuste por la heterogeneidad de los municipios. Por esto se decidió estimar un modelo únicamente con datos para el departamento del Cauca.

donde L_{it} representa el rubro de interés de las ejecuciones presupuestales del municipio i en el período t , y las variables dummy se definen como en el modelo (2). Estos modelos serán estimados para la misma muestra empleada anteriormente, pero expresadas a precios constantes del 2004.

Los resultados de estos dos autores, para ambas aproximaciones, indican que el comportamiento de las finanzas de los municipios fue diferente en el período posterior a la expedición de la ley frente al comportamiento que había presentado desde 1987 hasta 1995.

El análisis de modelos con datos de panel permite aislar dos tipos de efectos: Ley Páez y Ley 617 del 2000. Las estimaciones indicaron que, a pesar de que la ley 617 también generó un impacto sobre el desempeño fiscal de los municipios, en la mayoría de las ocasiones el efecto de la Ley Páez fue superior. De hecho, cuando se analizaron las cuentas de ingresos por predial e Industria y Comercio, se encontró que el cambio positivo que se presentó en el comportamiento de las cuentas se debió, exclusivamente, a la Ley Páez.

Retomando el comportamiento de los ingresos por predial e Industria y Comercio es importante aclarar que no obstante varios municipios de la zona de influencia decretaron exenciones tributarias adicionales, el recaudo por ambos conceptos fue en promedio mayor en el total de los municipios que se analizaron en el departamento del Cauca.

Cabe mencionar que si bien la evidencia estadística sugiere que la introducción de la Ley 218 del 1995 alteró el comportamiento de las finanzas municipales, esta no afectó todas las cuentas de las administraciones locales. De hecho, es importante mencionar que el déficit corriente no respondió ante la introducción de la Ley.

La actividad económica del departamento no resultó ser un factor que permitiera explicar modificaciones significativas en el desempeño fiscal de los municipios analizados; en este orden de ideas, a pesar de que la Ley permitiría activar la actividad económica de la región

Transformación de la economía caucana

para que se diera un proceso de recuperación de la zona afectada, ella no explica el cambio en el desempeño fiscal de los municipios. Sin embargo, se podría discutir sobre el efecto indirecto que la actividad económica tiene a través del recaudo tributario.

5.3 Referencias bibliográficas

Alonso, J. C. y Montoya V. (2007), “Impacto de la Ley Páez sobre las finanzas municipales: Un análisis de panel”, documentos de trabajo del CIENFI No. 4

Ochoa H, Martínez, A. , Martínez, G. y Montoya. (2007) “Impacto fiscal de la Ley Páez en los gobiernos municipales: un análisis estadístico”, documentos de trabajo del CIENFI No. 5

5.4 Anexo

Tabla 12. Indicadores de desempeño fiscal de los municipios de la zona de influencia de la ley Páez

		RAZONES	
Nombre	Formula	Significado	
1	Transferencias de inversión	$\frac{\text{Ingresos Tributarios}_t}{\text{Transferencias para inversión}_t}$	Importancia de los recursos propios en el total de transferencias para la inversión
2	Financiación del funcionamiento con recursos propios	$\frac{\text{Gastos de Funcionamiento}_t}{\text{Ingresos Corrientes}_t}$	Mide la disponibilidad de los ingresos propios destinados a los gastos de funcionamiento.
3	Dependencia de las transferencias	$\frac{\text{Ingresos por transferencias}_t}{\text{Ingresos Totales}_t}$	Es el porcentaje de los ingresos totales percibidos por transferencias
4	Importancia de los recursos propios	$\frac{\text{Ingresos Tributario } s_{it}}{\text{Ingresos Totales }_t}$	Muestra la capacidad del Municipio de generar sus propios recursos
5	Magnitud de la Inversión	$\frac{\text{Inversión Total}_t}{\text{Gasto Total}_t}$	Cuantifica el grado de inversión que hace la entidad territorial, respecto al gasto total.
6	Capacidad de Ahorro	$\frac{\text{Ahorro Corriente}_t}{\text{Ingresos Corrientes}_t}$	Es una medida de la solvencia que tiene el Municipio para generar excedentes propios de libre destinación.
7	Magnitud Predial	$\frac{\text{Recaudo Impuesto Predial}_t}{\text{Ingresos Corrientes}_t}$	Proporción de los ingresos corrientes que corresponden al recaudo por concepto de impuesto predial.
8	Importancia Predial	$\frac{\text{Recaudo Impuesto Predial}_{it}}{\text{Ingresos Tributario } s_{it}}$	Importancia del impuesto predial en los recursos propios
9	Magnitud Industria y Comercio	$\frac{\text{Recaudo Impuesto Industria y Comercio}_t}{\text{Ingresos Corrientes}_t}$	Proporción de los ingresos corrientes que corresponden al recaudo por concepto de impuesto de industria y comercio.
10	Importancia Industria y Comercio	$\frac{\text{Recaudo Impuesto Industria y Comercio}_t}{\text{Ingresos Tributario } s_{it}}$	Importancia del impuesto de industria y comercio en los recursos propios