



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

95

Impuestos y
transferencias
territoriales:
Relaciones Fiscales
Bogotá-Región

**BOGOTÁ
CIUDAD DE
ESTADÍSTICAS**

IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS TERRITORIALES: RELACIONES FISCALES BOGOTÁ-NACIÓN.

Resumen

Los impuestos constituyen el principal mecanismo de financiación de las actividades del Gobierno. Aunque se reconoce la necesidad de la intervención del Gobierno en el sistema económico, la existencia de tributos no deja de tener costos para la economía. La situación se vuelve más compleja cuando se tiene en cuenta la existencia de diversos niveles territoriales de gobierno. Las relaciones entre el gobierno central y los territoriales definidas a través de la asignación de competencias tributarias (quien debe pagar impuestos, donde debe pagarlos, y cuanto debe pagar), la asignación de responsabilidades de gasto y el esquema de transferencias intergubernamentales adoptado pueden generar diversas dinámicas e impactos sobre la actividad económica y el bienestar de los ciudadanos. La definición de cada uno de estos aspectos responde tanto a motivos económicos como a factores políticos. El indicador de Presión Tributaria mide el impacto que el sistema tributario tiene sobre la economía. El presente documento calcula la Presión Tributaria para Colombia en el periodo 2000-2016, discriminándolo por cada uno de los niveles de gobierno. Igualmente se determina el impacto de las transferencias regionales tanto en las finanzas del Gobierno Nacional Central como en las Administraciones Territoriales. Se examinará aparte el caso de la ciudad de Bogotá. La ciudad tiene un régimen tributario especial que le permite recaudar tributos departamentales y municipales. Pero más importante aún, la ciudad aporta una parte significativa de los ingresos tributarios de la Nación, con lo cual la Presión Tributaria de la ciudad podría ser superior al del resto del país y las transferencias recibidas podrían no compensar este hecho.

Palabras Clave: Impuestos, Transferencias Intergubernamentales, Presión Tributaria, Esfuerzo Fiscal.

Abstract

Taxes are the main funding mechanism for government activities. Although the need for government intervention in the economic system is recognized, the existence of taxes has cost to the economy. The situation becomes more complex when one considers the existence of different territorial levels of government. Relationships between central and territorial governments defined through the allocation of tax assignment (who, where and how much must pay the taxes), the allocation of expenditure responsibilities and the intergovernmental transfer scheme adopted can generate diverse dynamics and impacts on economic activity and the welfare of citizens. The definition of each of these aspects responds as to economic reasons as to political factors. The Tax Pressure indicator measures the impact that the tax system has on the economy. The present document calculates the Tax Pressure for Colombia in the period 2000-2016, discriminating it by each of the levels of government. Likewise, the impact of regional on the finances of the Central National Government and the Territorial Administrations transfers is determined. The case of the city of Bogotá is studied separately. The city has a special tax regime that allows it to collect departmental and municipal taxes. In addition, the city contributes a significant part of the nation's tax revenues, which means that the city's Tax Pressure could be higher than the rest of the country and the transfers received may not compensate the city for this fact.

Key Words: Taxes, Intergovernmental grants, Tax Pressure, Fiscal Effort.

**IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS TERRITORIALES: RELACIONES FISCALES
BOGOTÁ-NACIÓN.**

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ

Enrique Peñalosa Londoño

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

Andrés Ortiz Gómez

SUBSECRETARÍA DE INFORMACIÓN Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Antonio José Avendaño Arosemena

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS MACRO

Claudia Andrea Ramírez

INVESTIGADORES

Miguel Angel Gómez Velásquez

Carlos Cantor Ortiz

**EQUIPO DE LA DIRECCIÓN DE ESTUDIOS MACRO SECRETARÍA DISTRITAL DE
PLANEACIÓN**

Claudia Andrea Ramírez, Directora

Carlos Cantor Ortiz, Profesional

Adriana Ivonne Cárdenas Anaya, Profesional

Vanessa Cediél Sánchez, Profesional

Nelson Arturo Chaparro, Profesional

Edwin Cuevas Chaves, Profesional

Camilo Gaitán Victoria, Profesional

Miguel Angel Gómez Velásquez, Profesional

Diana Sánchez Guerrero, Profesional

OCTUBRE 2017

Contenido	
1	Introducción 8
2	Marco Teórico 9
	Presión tributaria 9
	Indicadores de Esfuerzo Fiscal y Recaudo Per-cápita 12
	Los procesos de descentralización fiscal..... 14
	Federalismo fiscal..... 15
	2.1.1 Otras miradas a la descentralización 18
3	Gobierno Nacional Central..... 19
	Contexto Macroeconómico..... 19
	Los Tributos del Orden Nacional 21
	Presión Tributaria de los Impuestos Nacionales 25
	3.1.1 Comparación Internacional 29
	Los Aportes Parafiscales 32
	Transferencias de la Nación a las Regiones 34
	3.1.2 Colombia: marco jurídico..... 34
	3.1.3 Monto..... 37
4	Gobiernos Territoriales 39
	Impuestos Territoriales 39
	4.1.1 Impuestos Departamentales 40
	4.1.2 Impuestos Municipales 43
	Presión Tributaria Regional 49
	Grado de Dependencia de las Transferencias de la Nación 52
5	Presión Tributaria Total, Esfuerzo Fiscal e Indicadores Per-Cápita..... 54
	Presión Tributaria Total..... 55
	Esfuerzo Fiscal e Indicadores Per-cápita 59
6	El caso de Bogotá 60
	Contexto Macroeconómico..... 60
	Los impuestos distritales..... 62

La carga Tributaria que soporta la ciudad.....	67
Impacto de las transferencias de la Nación	76
7 Conclusiones.....	80
Bibliografía.....	84
Anexo A	86
Anexo B	90

Tabla de cuadros

Cuadro 1: Evolución de los Ingresos Tributarios del Gobierno Nacional en miles de millones de pesos, 2000-2016.....	23
Cuadro 2: Algunos Indicadores Fiscales del Gobierno Nacional Central	25
Cuadro 3: Presión Tributaria: Impuestos Nacionales, 2000-2016	26
Cuadro 4: Evolución de la Presión Tributaria Nacional, 2001-2016	27
Cuadro 5: Colombia: Aportes Parafiscales, 2000-2016.....	32
Cuadro 6: Impuestos a la nómina: Comparación Internacional, 2006-2015	33
Cuadro 7: Evolución de las Transferencias de la Nación a los Gobiernos Territoriales, 2000-2016	37
Cuadro 8: Ingresos Tributarios de los Gobiernos Departamentales (Miles de Millones de Pesos), 2000-2016.....	41
Cuadro 9: Ingresos Tributarios de los Gobiernos Departamentales (Participación Porcentual por Impuesto).....	42
Cuadro 10: Ingresos Tributarios de los Gobiernos Departamentales (Participación Porcentual por Departamento), 2000-2016	42
Cuadro 11: Algunos Indicadores Asociados a los Ingresos Tributarios de los Gobiernos Departamentales.	43
Cuadro 12: Ingresos Tributarios de los Gobiernos Municipales - Capitales (Miles de Millones de Pesos), 2000-2016	45
Cuadro 13: Ingresos Tributarios de los Gobiernos Municipales - Capitales (Participación Porcentual por Impuesto), 2000-2016	45
Cuadro 14: Ingresos Tributarios de los Gobiernos Municipales - Capitales (Participación Porcentual por Capital), 2000-2016	46
Cuadro 15: Algunos Indicadores Asociados a los Ingresos Tributarios de los Gobiernos Municipales – Capitales, 2000-2016.....	46
Cuadro 16: Ingresos Tributarios de los Gobiernos Municipales – No Capitales (Miles de Millones de Pesos), 2000-2016	47
Cuadro 17: Algunos Indicadores Asociados a los Ingresos Tributarios de los Gobiernos Municipales – No Capitales, 2000-2016.....	49
Cuadro 18: Presión Tributaria de las Administraciones Centrales Territoriales, 2000-2016	49
Cuadro 19: Presión Tributaria de las Administraciones Centrales Territoriales por Impuesto, 2000-2016	50
Cuadro 20: Dependencia de las Transferencias (Porcentaje), 2000-2016.....	52

Cuadro 21: Transferencias del Sistema General de Participaciones, 2000-2016	53
Cuadro 22: Relación Impuestos y Transferencias por Sistema General de Participaciones, 2000-2016	54
Cuadro 23: Presión Tributaria Total, 2000-2016.....	55
Cuadro 24: Presión Tributaria Total (Participación Porcentual), 2000-2016	56
Cuadro 25: Indicadores de Esfuerzo Fiscal, 2000-2016.....	59
Cuadro 26: Impuestos Totales: Recaudo per cápita, 2000-2016.....	60
Cuadro 27: Bogotá: Ingresos Tributarios, 2000-2016	63
Cuadro 28: Bogotá: Índices de Evasión, 2012-2016.....	65
Cuadro 29: Bogotá: Indicadores Tributarios, 2000-2016.....	65
Cuadro 30: Bogotá: Ingresos Tributarios: % del PIB Nacional y de Bogotá, 2000-2016.....	66
Cuadro 31: Estadísticas de Recaudo Bruto de los Ingresos Administrados por la DIAN, 2005-2016p	68
Cuadro 32: Ajuste a las estadísticas de Recaudo Bruto de los Ingresos Administrados por la DIAN 2005-2016p.....	69
Cuadro 33: Grandes Contribuyentes: Factores de ajuste, 2005-2016.....	70
Cuadro 34: Estimación Recaudo Bogotá: Grandes Contribuyentes 2005-2016.....	70
Cuadro 35: Estimación Recaudo Bogotá: Total Impuestos Nacionales Recaudo Bruto 2005-2016	70
Cuadro 36: Ajuste Bogotá Total Impuestos Nacionales de Brutos a Netos, 2000-2016	71
Cuadro 37: Bogotá: recaudos parafiscales, 2005-2016	72
Cuadro 38: Bogotá: recaudos parafiscales estimados, 2005-2016	72
Cuadro 39: Impuestos Territoriales para cálculo del Componente Departamental de la Presión Tributaria de Bogotá, 2005-2016.....	73
Cuadro 40: Estimación Impuestos Departamentales Bogotá, 2000-2016	74
Cuadro 41: Bogotá: Presión Tributaria Total, 2000-2016.....	75
Cuadro 42: Bogotá: Dependencia de las Transferencias de la Nación, 2000-2016	76
Cuadro 43: Bogotá: Sistema General de Participaciones, 2000-2016.....	77
Cuadro 44: Conglomerados Formados	79

Tabla de Gráficos

<i>Gráfico 1: Transferencia General sin Contrapartida.....</i>	17
<i>Gráfico 2: Transferencia General con contrapartida</i>	17
<i>Gráfico 3: Colombia: Principales Variables Económicas, 2000-2016.</i>	20
<i>Gráfico 4: Evolución de la Presión Tributaria Nacional, 2001-2016</i>	24
<i>Gráfico 5: Ingresos Tributarios del Gobierno Nacional Central: Porcentaje del PIB</i>	28
<i>Gráfico 6: Colombia y Latinoamérica y el Caribe: Ingresos Tributarios del Gobierno Central o Federal: Porcentaje del PIB, 2000-2015</i>	29
<i>Gráfico 7: Ingresos Tributarios Nacionales de América Latina y el Caribe por país: Porcentaje del PIB. 2000 y 2015</i>	30
<i>Gráfico 8: América Latina y el Caribe: Gobierno Nacional Central y Federal: Impuestos Directos e Indirectos: Participación Porcentual. 2015.</i>	31
<i>Gráfico 9: Transferencias de la Nación a las Regiones: Algunos Indicadores.....</i>	37
<i>Gráfico 10: Distribución de las Transferencias de la Nación a las regiones: Participación Porcentual, 2000-2016.....</i>	38

Gráfico 11: Municipios No Capitales: Recaudo por Impuesto (Participación Porcentual), 2000-2016	47
Gráfico 12: Municipios No Capitales con Mayor Participación en el Recaudo Tributario 2016	48
Gráfico 13: Presión Tributaria de los Impuestos Sub-nacionales: Comparación Internacional, 2000-2016	51
Gráfico 14: América Latina y el Caribe: Presión Tributaria de los Gobiernos Sub-nacionales, 2000 y 2015	51
Gráfico 15: Evolución de la Presión Tributaria, 2000-2016	57
Gráfico 16: Presión Tributaria y Consumo de los Hogares, 2000-2016	57
Gráfico 17: Presión Tributaria 2000-2015: Comparación Internacional, 2000-2016	58
Gráfico 18: Bogotá: Indicadores Macroeconómicos, 2000-2016	61
Gráfico 19: Participación dentro del Recaudo Territorial Total, 2000-2016	64
Gráfico 20: Gobiernos Territoriales: Impuestos/PIB 2016	67
Gráfico 21: Presión Tributaria Total, Bogotá vs Colombia, 2005-2016	76
Gráfico 22: Análisis de Conglomerados	79

1 Introducción

Desde la promulgación de la Constitución de 1991 la situación fiscal en Colombia ha experimentado diversos cambios, en especial la expansión del tamaño del Estado, de hecho, de acuerdo a los datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los gastos del Gobierno Central como porcentaje del PIB pasaron del 10,7% en 1994 al 15,4% en el 2000 y para el 2016 llegaban a 18,7%. Este aumento se debe principalmente al proceso de descentralización que está viviendo el país desde la carta magna, pues esta tenía como objetivo el fortalecimiento de las regiones a nivel administrativo, económico y político.

Esto generó una demanda creciente de recursos por parte del Gobierno Central, pues el proceso de descentralización genera una mayor transferencia de recursos a los entes territoriales. No obstante, no se contó con una política que fortaleciera los ingresos tributarios de los gobiernos locales, llevando a que estos dependieran de los recursos del Gobierno Central. Lo cual se tradujo en continuas reformas a la estructura tributaria del país, intentando aumentar los ingresos para mantener el proceso de descentralización. En pocas palabras, el Gobierno Central se ha visto obligado a aumentar sus ingresos, dado que el gasto también ha venido incrementando constantemente. Sumándole a esto, a finales del siglo pasado, en 1999 el país vivió una de sus peores crisis económicas, llevando a que los problemas fiscales del país se acentuaran.

Bogotá, al ser el Distrito Capital del país tiene una dinámica particular y el proceso de descentralización lo afectó de manera diferencial, haciendo importante el estudio de cómo ha sido la evolución de este distrito desde el inicio del proceso de descentralización hasta la fecha, en especial en términos fiscales. Enfocándose principalmente en la evolución del recaudo que ha tenido Bogotá, y como esta ha recaído principalmente en los ciudadanos, esto se conoce como Presión Tributaria.

Por lo tanto, este trabajo tiene dos objetivos; el primero es determinar la evolución de la Presión Tributaria en el periodo 2000-2016 para Colombia y Bogotá. Segundo, observar la evolución de los pagos del Gobierno Nacional por transferencias regionales, de esta manera analizar el éxito del proceso de descentralización a través de la independencia tributaria de las regiones. Las regiones que necesiten de las transferencias del Gobierno Nacional para cubrir sus gastos administrativos, tienen dependencia financiera. Caso contrario sucede cuando sus gastos son cubiertos por sus propios recaudos.

El trabajo consta de siete secciones, la primera es la introducción. La segunda, hace una revisión teórica del tema de las transferencias interregionales y la Presión tributaria. En la tercera se presenta y analiza el comportamiento de algunas variables fiscales del Gobierno Central, y cuantifica la Presión Tributaria que se le puede atribuir a los impuestos nacionales. La cuarta, presenta las finanzas territoriales, se construye la Presión Tributaria Regional y el impacto de las transferencias en los ingresos locales. En la quinta sección, se construye la Presión Tributaria Total en base a los datos obtenidos en las dos secciones anteriores. En la sexta se analiza el caso de Bogotá. Y en la séptima se concluye.

2 Marco Teórico

El análisis fiscal se debe realizar en múltiples dimensiones, pues los impuestos afectan a todos los agentes de la economía, incluyendo al Estado (Kiser & Karciski, 2017). Además, los impuestos es el elemento de la economía más distorsionante del mercado, de hecho, los impuestos tienen la capacidad de corregir el mercado o de sacarlo completamente del equilibrio en el que se encontraba. Igualmente, es a través de los impuestos que los Estados logran sostener su estructura y proveer bienes y servicios a los ciudadanos (Acemoglu, Naidu, Restrepo & Robinson, 2013). Por lo tanto, el Estado debe realizar un esfuerzo para recolectar la mayor cantidad de impuestos, pero sin asfixiar a los consumidores, pues de hacerlo puede terminar afectando a la economía (Correira, 2010).

La situación fiscal también es determinante en la organización de la administración pública, de esta depende el tipo de gobierno que se tiene; centralizado, descentralizado o federal. Así mismo, la situación fiscal define la tipología del gasto y su distribución. Es por esto que el Estado debe recolectar impuestos en todo el territorio nacional, ya que de esta manera controla el territorio y a la población del país. La recolección territorial de impuestos también permite una mejor relación del Estado y sus ciudadanos, pues la tributación local permite transferir los recursos tomados por el gobierno a los ciudadanos a través de bienes y servicios básicos para la comunidad (Inman & Rubinfeld, 1997).

Dado los objetivos de este trabajo y lo complejo que es el análisis de la situación fiscal, se va a enfocar en tres conceptos básicos; presión tributaria, esfuerzo fiscal y recaudo per-cápita, y la descentralización. La primera se refiere al porcentaje que de los ingresos de las personas que son recaudadas en términos del PIB. Por su parte, el esfuerzo fiscal y el recudo per-cápita indican la capacidad de recolección de impuestos por parte del Estado. Y la descentralización es un proceso en donde el Estado busca distribuir el poder político y económico en todo el territorio nacional (Ospina & Monsalve, 2015).

Presión tributaria

El Gobierno financia principalmente sus actividades gracias a un conjunto de impuestos que impone a sus ciudadanos. Los impuestos son pagos obligatorios al gobierno, fijados por norma legal, de los cuales el contribuyente en principio no recibe ningún beneficio directo. Los impuestos nacen de la capacidad coercitiva del Estado y representan una obligación legal para el ciudadano. Podemos clasificar los impuestos en directos e indirectos:

- Los impuestos directos son aquellos que gravan el poseer un patrimonio o un ingreso (o renta). El tributo recae directamente sobre la persona (natural o jurídica) que posee dicho patrimonio o recibe dicho ingreso.
- Los impuestos indirectos, son gravámenes que recaen sobre la producción, la venta de bienes, la prestación de servicios, las importaciones y el consumo. Estos impuestos no recaen sobre la persona sino sobre los bienes y servicios.

Para determinar cuánto debe pagar cada persona se han definido dos criterios o principios; El principio del beneficio y el principio de la capacidad contributiva. El primero consiste en tributar según el beneficio que tenga el contribuyente por las acciones del Estado. Sin embargo, este criterio no es posible aplicarlo, pues no es posible determinar el costo-beneficio de la tributación a cada contribuyente. Por otro lado, el principio de la capacidad contributiva plantea que la tributación se debe aplicar según los ingresos que tiene cada contribuyente. Para lograr esto se utiliza tanto los ingresos percibidos, como las tendencias de consumo de las personas. Este último criterio es el que se utiliza actualmente para definir cuanto debe pagar cada contribuyente.

Dado lo anterior, el sistema tributario debe tener equidad horizontal y progresividad vertical, estas dos reglas son básicas para el buen funcionamiento. La equidad horizontal se refiere a que el monto de impuestos que se pagan debe estar correlacionado con los ingresos de cada contribuyente. Por su parte, la progresividad horizontal se refiere a que las personas con mayor capacidad de pago deben pagar más impuestos.

Además de estos dos principios básicos, el sistema tributario debe cumplir una serie de características para que sea óptimo, tanto en recolección, como en funcionamiento. El primero y más importante, el sistema tributario no debe ser distorsionador, en especial en el sentido de mantener la economía competitiva y asignar eficientemente los recursos. En este sentido, el sistema tributario debe responder rápidamente a las circunstancias económicas, tener políticas procíclicas, y ser eficiente en el gasto. Además, el sistema tributario debe tener impuestos progresivos, es decir que grave según la capacidad de pago de las personas, y debe tener una administración sencilla y de bajo costo, permitiendo mayor eficiencia y cercanía de los contribuyentes con el gobierno y el sistema tributario.

El desempeño tributario depende de tres variables; el tamaño de la base, el nivel de la tarifa y el nivel de evasión. El tamaño de la base se refiere a la cantidad personas que son gravadas, esta se puede ver afectada por las deducciones o extensiones que se hagan a las personas que pagan impuestos. Por lo tanto, un sistema tributario saludable evita hacer esto, pues no solo disminuye sus ingresos, sino que también puede incumplir la regla de equidad horizontal. La segunda variable se refiere a la tarifa que se aplica a cada base, lo que se busca es tener una cantidad apropiada de tarifas, ya que un número muy grande de estas genera desincentivas a pagar impuestos, pero un número muy bajo puede afectar el recaudo que tenga la nación. Por último, el nivel de evasión mide cuantas personas están evitando pagar impuestos con mecanismos ilegales. Este, mide la capacidad de fiscalización del Estado sobre su población.

Los elementos anteriores muestran que los impuestos tienen un efecto sobre el desempeño de la economía, porque estos no son neutrales para el funcionamiento de la economía; los gravámenes pueden variar las decisiones de ahorro e inversión de las personas y por ende el crecimiento económico, afectar el mercado laboral, modificar los patrones de demanda, etc. Se requiere por tanto una medida de la importancia relativa de los impuestos en la economía. A esta medida se conoce como Presión Tributaria. La Presión Tributaria corresponde a la razón entre los impuestos recaudados sobre el Producto Interno Bruto (PIB).

$$\text{Presión Tributaria} = \frac{T_t}{\text{PIB}_t} \quad (1)$$

Donde T_t son los recaudos tributarios del país en el periodo t agrupa, por tanto, los impuestos nacionales y los territoriales. Para este indicador se considera que el PIB es una medida adecuada de la capacidad tributaria de la economía. La Presión Tributaria mide que tanto grava un gobierno a sus ciudadanos. Esta medida se ha utilizado para realizar comparaciones internacionales y ver el peso de los distintos sistemas tributarios nacionales en un punto específico del tiempo, así como su evolución, pues este indicador tiene un factor temporal muy importante. Para realizar un análisis temporal de la Presión Tributaria hay que tener en cuenta el crecimiento nominal del recaudo tributario r , y la tasa de crecimiento de la economía n . Para dos periodos de tiempo, tenemos que:

$$\Delta \text{Presión Tributaria} = \frac{T_1}{\text{PIB}_1} - \frac{T_0}{\text{PIB}_0} \quad (2)$$

Al mantener constante la tributación y el PIB del período cero, pero agregando el crecimiento nominal de estos dos factores, se obtiene:

$$\Delta \text{Presión Tributaria} = \frac{(1+r) * T_0}{(1+n) * \text{PIB}_0} - \frac{T_0}{\text{PIB}_0} \quad (3)$$

Como podemos observar, en (3) el cambio de la Presión Tributaria depende de las condiciones iniciales de la economía y de la tributación, y del crecimiento nominal de estos dos factores, por lo cual la ecuación se puede representar de la siguiente manera:

$$\Delta \text{Presión Tributaria} = \frac{T_0}{\text{PIB}_0} * \left(\frac{r-n}{1+n} \right) \quad (4)$$

Para expresarlo como tasa de crecimiento pasamos el primer término a dividir:

$$\frac{\Delta \text{Presión Tributaria}}{\frac{T_0}{\text{PIB}_0}} = \left(\frac{r-n}{1+n} \right) \quad (5)$$

Dado que el denominador es siempre positivo, el crecimiento de la Presión Tributaria va a depender de la diferencia entre las tasas de crecimiento nominal de la tributación y de la economía $(r-n)$. Como se puede observar, para que el crecimiento de la Presión Tributaria sea positivo es necesario que el recaudo tenga un mayor crecimiento que la economía, en términos nominales. Para que esto ocurra es necesario que sucedan tres elementos:

- Un crecimiento vegetativo, que corresponde al ajuste anual de las bases tributarias por la inflación o por el crecimiento real de la economía. Por ejemplo, el consumo de algunos bienes gravados crece con la economía o el valor de algunos ingresos gravados se ajustan con la inflación, por tanto, el recaudo tributario debe aumentar por este efecto.
- Variaciones en las bases gravables o en las tarifas de los impuestos producto de reformas al sistema tributario.
- Mejoras en la gestión del recaudo tributario que bajen los niveles de evasión.

Los factores que más inciden en la Presión Tributaria de un país son: el tamaño económico, el ingreso per cápita, el grado de apertura económica, la estructura productiva, el tipo de sistema financiero y el grado de urbanización. Este último es el que más llama la atención, ya que esto se da porque el recaudo en las zonas rurales es difícil por el tipo de actividad económica que allí se presenta y por el tipo de intercambio comercial. Por lo tanto, el recaudo es más sencillo en las ciudades por la calidad y cantidad de información que se tiene. Es importante señalar que el tipo de sistema político del país no influye en la presión tributaria.

Indicadores de Esfuerzo Fiscal y Recaudo Per-cápita

El indicador de Presión Tributaria no ha estado exento de críticas, por ejemplo, se realizan comparaciones entre países, se ha señalado que este indicador no tiene en cuenta las diferencias en la estructura económica y el nivel de desarrollo de los países. También, se ha mencionado que la relación Recaudo Tributario/PIB no indica el esfuerzo requerido por los ciudadanos para alcanzar el ingreso que aparece como denominador en la razón. Para subsanar esto, se han creado indicadores de Esfuerzo Fiscal, los cuales tienen en cuenta a la población del país. El indicador más usado de estos es el “Índice de Frank”, el cual es la razón entre la presión tributaria y la renta per cápita, y se expresa de la siguiente manera:

$$E_{Frank} = \frac{\text{Presión tributaria}_t}{\text{PIB}_t / \text{Pob}_t} \quad (6)$$

Al comparar dos países con un mismo nivel de Presión Tributaria el país más pobre realizaría un mayor esfuerzo, pero el valor mismo del índice no es fácilmente interpretable. En la práctica se debe multiplicar el recaudo tributario por la población y dividirla por el PIB al cuadrado. Un aumento de la población induciría un mayor esfuerzo fiscal sin que obligatoriamente existan cambios en los tributos. Y el papel del PIB al cuadrado no es claro. Por lo que se han propuesto varias modificaciones a este indicador (Pizarro & Trigo, 1999). Una de estas es la de Bird (1999), en este indicador se incorpora el ingreso disponible y se divide por la renta per cápita, quedando de la siguiente manera:

$$E_{Bird} = \frac{\frac{T_t}{\text{PIB}_t - T_t}}{\frac{\text{PIB}_t}{\text{Pob}_t}} \quad (7)$$

Otra modificación es incluir el peso relativo de la población sujeta realmente a impuestos frente a la población total. Para lograr esto se incluye entonces la Tasa General de Participación (TGP) en el denominador del Índice de Frank. Esta se define como la razón entre la Población Económicamente Activa y la Población en Edad de Trabajar. La idea es que mientras mayor sea la TGP menor será el esfuerzo que una sociedad realiza para recaudar sus impuestos.

$$E_{TGP} = \frac{\text{Presión tributaria}}{\frac{\text{PIB}}{\text{Pob}} * \text{TGP}} \quad (8)$$

También puede usarse la Tasa de Ocupación (TO) en vez de la TGP. Esto con el fin de limitar el esfuerzo fiscal a quienes están ocupados. De nuevo la principal crítica a estas propuestas se centra que el valor mismo del índice, las unidades en que queda expresado y su interpretación.

Se podría señalar que estas medidas no se acercan a la realidad de cada contribuyente. Así se podría pensar en utilizar algún tipo de indicador de recaudo per-cápita. Podrían usarse diferentes medidas poblacionales: Población Total (Pob), Población en Edad de Trabajar (PET), Población Económicamente Activa (PEA) o Población Ocupada (PO). Para facilitar la comprensión sería deseable con estas medidas utilizar el recaudo en términos reales, para lo cual se podría deflactar por un índice de precios adecuado, en este trabajo usaremos el deflactor del PIB. Tendríamos entonces:

$$T_{percapita} = \frac{\tau}{Pob} \quad (9)$$

Donde τ representa el recaudo total en términos reales. Podríamos utilizar una medida más restringida de la población para acercarnos más a los reales y potenciales contribuyentes. Si se usa la PET (definida en Colombia como el segmento poblacional constituido por las personas de 12 años y más en las zonas urbanas y 10 años y más en las zonas rurales) tendremos:

$$T_{PET} = \frac{\tau}{PET} \quad (10)$$

Si se relaciona (9) con (10), se encuentra que el recaudo per cápita depende del recaudo a la población en edad a trabajar por la relación entre las personas en edad de trabajar y la población total. La ecuación queda de la siguiente manera:

$$T_{percapita} = T_{PET} * \frac{PET}{Pob} \quad (11)$$

Donde el ultimo ratio mide el peso de la PET dentro de la población total. Si expresamos en términos de tasas de crecimiento, nos queda:

$$Y_{T_{percapita}} \approx Y_{T_{PET}} + Y_{PET} - Y_{Pob} \quad (12)$$

Donde y_x representa la tasa de crecimiento de la variable x. La diferencia entre las tasas de crecimiento de la PET y la Población Total refleja la estructura demográfica de la Nación. En una sociedad en la cual disminuye la fecundidad, se reduce el número de niños respecto de los adultos en edad de trabajar, es decir hay un aumento relativo de la población en edades potencialmente activas. Esto crea condiciones favorables para el crecimiento económico. La sociedad podría pagar más impuestos y el recaudo tributario per-cápita podría aumentar ($y_{PET} - y_{Pob}$, *positiva*). Esta época sería ideal para generar superávit fiscal.

Con el paso del tiempo, el número de personas mayores empieza a aumentar respecto de los adultos en edad de trabajar debido a la baja fecundidad sostenida y al incremento de la esperanza

de vida. Comienza una etapa de envejecimiento de la población. En la medida en que las personas mayores no hayan ahorrado para cubrir sus necesidades durante la jubilación, el creciente cociente entre personas mayores y adultos en edad de trabajar supone una carga cada vez mayor para los adultos en edad de trabajar que han de apoyar a la población mayor -ya sea a través de cuidados individuales para sus propios padres o de manera colectiva a través del pago de impuestos-. También, relativamente hay menos contribuyentes (hay una menor entrada relativa de personas ingresando a la PET) y el recaudo per-cápita disminuiría ($\gamma_{PET} - \gamma_{Pob}$, *negativo*), llevando a déficit fiscal y a la necesidad de aumentar los impuestos.

Al sustituir la PET por la PEA o la PO, con lo cual deberíamos tener en cuenta las características del mercado laboral. En el primer caso usaríamos la Tasa Global de Participación, TGP:

$$T_{PEA} = \frac{\tau}{PEA} \quad (13)$$

Si combinamos la ecuación (13) y las ecuaciones (9) y (10), se obtiene que el recaudo real per cápita depende de la relación entre la población en edad de trabajar, aquellos que están económicamente activos y en la Tasa Global de participación. Dejando la ecuación de la siguiente manera:

$$T_{percapita} = T_{PEA} * \frac{PET}{Pob} * TGP \quad (14)$$

Y en el segundo caso se usaría la Tasa de Ocupación, TO (definida como la relación entre la PEA y la PET):

$$T_{PO} = \frac{\tau}{PO} \quad (15)$$

Al combinar las ecuaciones (9), (10) y (15), se obtiene que:

$$T_{percapita} = T_{PO} * \frac{PET}{Pob} * TO \quad (16)$$

Los procesos de descentralización fiscal

La descentralización puede entenderse como un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización hacia unidades distantes del centro (DNP, 2002). Dicho proceso implica la transferencia de funciones, competencias y recursos en diversas modalidades. Para el Sector Público mediante este proceso se intenta mejorar la eficiencia y la equidad del gasto público. Según Oates (1999), mediante la descentralización se busca alinear responsabilidades e instrumentos fiscales con los niveles apropiados de gobierno. La teoría del Federalismo Fiscal estudia cómo se logran estos objetivos.

Federalismo fiscal

Bajo la denominación de Federalismo Fiscal se han estudiado sistemas fiscales en los cuales participan diversos órdenes territoriales de la administración. Se busca explorar los roles de los diferentes niveles de gobierno y las vías en que se relacionan unos con otros. Tradicionalmente se reconoce un nivel superior que corresponde al ámbito nacional y un o unos niveles menores que corresponde a las administraciones locales. Dado esto, se debe definir cuál orden de la administración pública es el más apropiado para cumplir cada una de las funciones fiscales (estabilización macroeconómica, redistribución del ingreso y provisión de bienes y servicios). Es decir, cuales actividades y competencias deben asignarse a cada nivel de gobierno.

Se ha reconocido que las administraciones locales cumplen mejor la provisión de bienes públicos locales al estar en capacidad de conocer mejor las preferencias de sus ciudadanos (Rodden & Rose-Ackerman, 1997). Así mismo, los gobiernos locales han sido eficientes en redistribuir el ingreso, esto siempre y cuando el gasto responda correctamente a las necesidades de las personas. Sin embargo, la estabilización macroeconómica ha dependido históricamente de la administración Nacional (Botero, Hofman, Hernández & Pico, 2015). Por lo tanto, los gobiernos locales en un proceso de descentralización deben proveer bienes públicos a sus ciudadanos.

Se entiende por bien público aquel que no es rival y no excluible (Samuelson, 1954). La no rivalidad quiere decir que el consumo de ese bien se puede realizar simultáneamente por muchos individuos. Por no exclusión entendemos que no es posible evitar que un individuo particular consuma dicho bien. Debido a esto no es posible para el mercado ofrecer una solución eficiente para la provisión de estos bienes, pues los consumidores no estarían dispuestos a pagar por uno de estos bienes, ya que pueden disfrutarlo libremente. Se requiere entonces de una decisión política que decida cuánto bien público producir y un cobro obligatorio para financiarlo. La provisión de bienes públicos corresponde a preferencias agregadas, por lo que las preferencias individuales no se ven reflejadas en este tipo de bienes.

Existen bienes públicos nacionales y locales. Si el bien tiene beneficios en un área determinada y su consumo solo lo pueden realizar los habitantes de esta zona, hablamos de un bien público local. La administración local tiene la posibilidad de conocer mejor las preferencias de sus habitantes y, por tanto, debería ser ella quien se encargue de la provisión del mismo. La descentralización fiscal consiste en asignar a los gobiernos locales la provisión de los bienes públicos locales, bajo el supuesto que las decisiones tomadas por estas administraciones reflejarán mejor y estarán más cerca de las preferencias individuales de sus ciudadanos.

No obstante, se reconoce aún un papel para la administración nacional. En primer lugar, muchos bienes públicos no tienen alcancen nacional, pero superan los límites de una región, por ejemplo, las vías que atraviesan varias regiones o de los distritos de riego, le corresponde entonces al gobierno nacional encargarse de la provisión de estos bienes. En segundo lugar, la provisión de un bien público local en una región puede generar externalidades positivas o negativas sobre las regiones vecinas, en estos casos el gobierno nacional debe crear los incentivos correctos para la adecuada provisión de este bien. En tercer lugar, las administraciones locales no son homogéneas en su capacidad de financiamiento, por lo que el gobierno nacional debería redistribuir los recursos

financieros para lograr una distribución más equitativa. Y cuarto, es posible que las decisiones del gobierno local no generen una provisión óptima de bienes públicos locales¹, en este caso el gobierno nacional debe intervenir.

La manera como el gobierno nacional corrige los problemas anteriormente mencionados a través de transferencias intergubernamentales. En consecuencia, las transferencias juegan un papel central en un sistema fiscal descentralizado. De hecho, su diseño responde a los objetivos que desea alcanzar el gobierno central, así como las consideraciones administrativas y políticas que estas puedan tener. Es importante resaltar que en un sistema democrático el esquema de transferencias resulta de un proceso político donde el ejecutivo propone una distribución de recursos entre los territorios y dicha propuesta debe ser avalada por el órgano legislativo. Los principales aspectos que se definen en este proceso son: los niveles administrativos, qué tipo de bien se proveerá y, el monto y tipo de transferencias a cada región.

El nivel administrativo se refiere al orden territorial que tiene el Estado–Nación. Para el caso colombiano, el nivel más bajo es el municipio, le sigue el departamento y finalmente está la nación. La nación realiza transferencias a los dos niveles siguientes, es decir a los departamentos y a los municipios, esto depende de los bienes y servicios a los que se quiere favorecer con la transferencia. En este sentido, las responsabilidades de cada de los entes territoriales debe ser muy clara, de lo contrario se presentan duplicidades en el gasto y errores en la gestión administrativa y provisión de los bienes públicos.

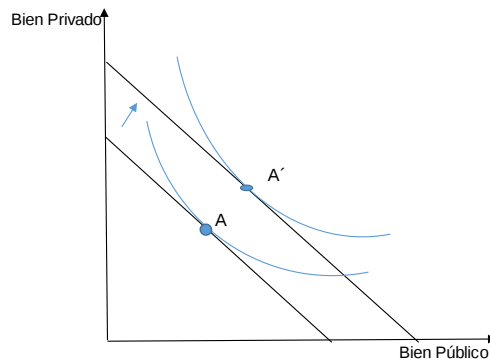
El monto de la transferencia, en Colombia, se encuentra definido por una asignación de bienes y servicios que debe proveer cada ente territorial definido por la nación. Sin embargo, este sistema no cumple los principios de descentralización, pues la nación no conoce las necesidades de las personas a nivel local, así mismo, las transferencias que se realizan tienen un monto fijo que depende de variables que se aproximan a la necesidad de la población, impidiendo un que los entes locales tengan la libertad en su gasto. La Nación colombiana, entendiendo estos problemas, planteó entonces dos tipos de transferencias: las generales y específicas. Las primeras son de libre asignación por parte del receptor, mientras que las segundas solo se pueden usar en la provisión de bienes y servicios que decida la Nación.

También debe tenerse en cuenta si el transferente le exige o no una contrapartida al receptor. Las transferencias, al constituir un ingreso adicional para el gobierno local, podrían desincentivar la obtención de recursos propios y la eficiencia en el gasto si llegan a representar una porción muy alta de sus ingresos totales (Dillinger & Webb, 1999), para evitar esto el gobierno nacional debe exigir un esfuerzo fiscal por parte del ente territorial. Este esfuerzo puede entenderse como un aumento de recaudo por parte de los municipios y departamentos, que entraría como variable determinante del monto de la transferencia. A esto se le conoce como transferencia con contrapartida, pues esta depende del esfuerzo fiscal del ente territorial, así como del uso que se le haya dado a la transferencia.

¹ Por incapacidad de la administración o por la presencia de fenómenos como la corrupción.

El gráfico 1 muestra el caso de una transferencia general sin contrapartida. De acuerdo a Oates (1999) el propósito de estas transferencias es canalizar recursos de jurisdicciones relativamente ricas hacia otras más pobres. En el eje horizontal encontramos el gasto del gobierno en bienes públicos. El eje vertical muestra el ingreso privado después de impuestos que se consume en bienes privados. La línea negra representa la restricción presupuestaria y las curvas azules las preferencias de la comunidad entre bienes públicos y privados. Al ocurrir la transferencia se observa un desplazamiento de la restricción presupuestaria. La transferencia aumenta el ingreso de la comunidad. Sin ninguna restricción parte de aquel ingreso se dedicará a aumentar el consumo de bienes privados y otra parte se dirigirá a bienes públicos.

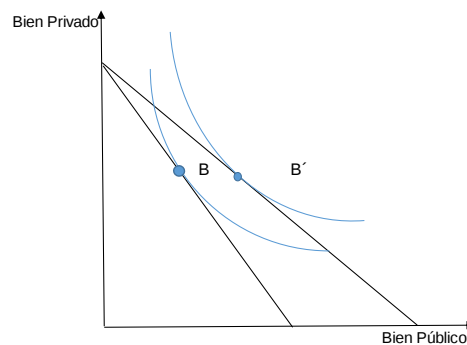
Gráfico 1: Transferencia General sin Contrapartida



Fuente: Adaptado de Gruber (2011) Figura 10.4

Por su parte, el gráfico 2 muestra una transferencia general con contrapartida, lo cual quiere decir que la administración central transfiere al gobierno local recursos adicionales con la condición que siga haciendo un esfuerzo en la provisión del bien público y que la transferencia se gaste solo en ese tipo de bienes. Por ello el precio relativo del bien público disminuye para el ente territorial. Se genera así un efecto sustitución: En B' se hace más gasto en bien público que en A'. Pues ahora el bien público es relativamente más barato que el privado.

Gráfico 2: Transferencia General con contrapartida



Fuente: Adaptado de Gruber (2011) Figura 10.3

Las transferencias con contrapartida son más eficientes, ya que permiten ampliar la provisión de bienes públicos para las regiones, a un menor costo para el nivel que transfiere. De igual manera, las transferencias específicas son recomendadas si lo que se quiere es incrementar la provisión de un tipo de bien público concreto. La administración nacional se inclinará por sistemas específicos con contrapartida mientras la administración local prefiere sistemas generales donde tenga mayor libertad para orientar sus recursos siguiendo las preferencias de sus electores.

2.1.1 Otras miradas a la descentralización

La descentralización es también un proceso político y administrativo, de hecho, América Latina empieza este proceso a causa de la crisis del sistema centralista en la región (Borja, 1987). El autor señala que el sistema centralista era un modelo ineficiente y tecno-burocrático con fuertes vínculos con las oligarquías nacionales, el cual había alejado a los ciudadanos de los centros de decisión. Por lo tanto, la descentralización aparece como una opción progresista que da reconocimiento a las comunidades locales y les transfiere competencias y recursos (Weingast, 1995). Así mismo, la descentralización amplía el espectro de derechos y libertades, incorpora sectores excluidos y permite un mayor control del desempeño de las administraciones públicas. La participación popular es requisito fundamental para la descentralización, pero no solo con mecanismos electorales, sino también mejores sistemas de información, apoyo a asociaciones y organizaciones locales de diversa (Ansolabehere & Snyder, 2002).

Finot (2001) reconoce la descentralización como un proceso utilizado para profundizar la democracia en América Latina tras la crisis de los ochenta. Frente al Estado centralista se requería de un mecanismo que hiciera accesible la participación ciudadana. Los esquemas descentralizadores logran una mejor adecuación de la provisión de los servicios públicos a las necesidades territoriales, alivian la congestión de la administración pública central y dan una mayor participación al ciudadano dentro de los procesos de asignación y control del gasto público. Todo esto permitía una mayor participación del ciudadano dentro de la gestión y control del gasto.

Mookherjee (2014) revisa las críticas al centralismo administrativo y fiscal como un problema de agencia. En el centralismo las políticas son generalmente formuladas por planificadores y políticos en el centro e implementada por burócratas en las regiones. No se puede asegurar que las políticas, aunque bien intencionadas, sean las apropiadas para las condiciones locales o que los incentivos de los burócratas o políticos están alineados con el interés de los ciudadanos. El problema se agrava cuando no es claro ante quien responden los burócratas o gobernantes locales. Esto podría generar la aparición de fenómenos como la corrupción, el desperdicio de recursos y la captura de los burócratas designados por el Gobierno Central por grupos de interés.

La descentralización aparece como un mecanismo disciplinario para mitigar estos fenómenos. Al devolver competencias y funciones a los entes locales, su desempeño ante los ciudadanos se hace más visible y por tanto es un mecanismo para que los políticos regionales tengan que rendir cuentas ante sus electores, los ciudadanos sancionarían a los malos gobernantes a través de los diversos mecanismos de participación política (Weingast 1995). Frente a este argumento se han expuesto algunas observaciones: en primer lugar, los gobiernos locales serían más propensos a

ser capturados por las elites locales, en la medida que estas últimas lograrían organizarse mejor debido a su mayor cohesión y homogeneidad; en segundo lugar, toda la argumentación depende de la participación activa de la ciudadanía como instancia de control y nada garantiza que esto ocurra (Gelineau & Remmer 2006).

Los esquemas descentralizadores también requieren de cambios en los esquemas administrativos para su correcto funcionamiento, principalmente son tres características; desconcentración, delegación y devolución. El primero se refiere a que la administración central debe transferir sus competencias y recursos a los territorios, pero manteniendo la capacidad de revocatoria de alguna política pública. Por su lado, la delegación se encarga de hacer que los entes territoriales respondan ante la nación, con respecto a sus políticas públicas. Por último, la devolución es volver la administración central en una territorial, permitiendo que se tomen decisiones autónomas a nivel local (DNP, 2002).

3 Gobierno Nacional Central

Como se ha mencionado antes, el país se encuentra en un proceso de descentralización y dado el objetivo de este trabajo, primero se va a analizar el comportamiento fiscal de la Nación. Con esto, se quiere dar un contexto del comportamiento fiscal a nivel general, para luego observar el comportamiento a nivel local, más específicamente a nivel de Bogotá.

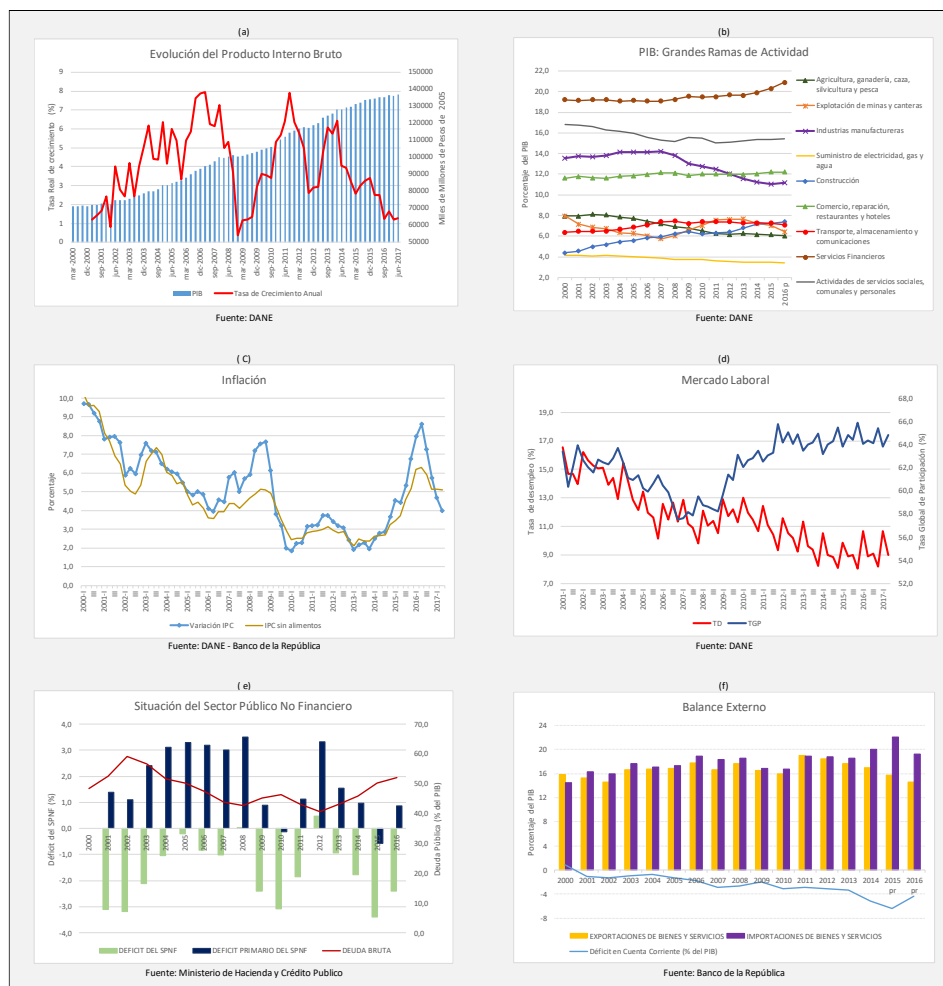
Contexto Macroeconómico

Este trabajo analiza el periodo 2000-2016, en esta primera sección da un vistazo general al contexto económico en que se han tomado las decisiones de política fiscal respecto a impuestos y transferencias territoriales. El gráfico 3, dividido en 6 paneles, muestra la evolución de algunas variables económicas durante este periodo.

El panel (a) muestra la evolución trimestral del Producto Interno Bruto (PIB) y su tasa de variación anual. Durante estos años el PIB presentó una tasa de crecimiento promedio del 4,01%. Sin embargo, a lo largo de los años el comportamiento ha sido muy variable. Hasta el 2007 la tasa de crecimiento presento una tendencia creciente llegando a valores por encima del 7,5%. En el 2008 se presenta un cambio de tendencia debido en parte a la política monetaria que desde el 2006 había buscado frenar el crecimiento del crédito, a la apreciación del peso durante el segundo semestre de ese año y a la falta de ejecución de obras civiles por los gobiernos locales. Estos factores fueron acentuados por la crisis financiera internacional.

En el 2009 se comienza a evidenciar una mejor situación gracias a la recuperación de la economía mundial y a los altos precios internacionales de las materias primas. En el 2011 el crecimiento de la demanda interna permitió compensar el impacto negativo de la crisis de algunos países de la zona Euro. Para el 2012 la economía se desacelera, pero sin alcanzar los niveles del 2008. Después de unos buenos resultados durante el año 2013, la tasa de crecimiento de la economía presenta una clara tendencia descendente que continua hasta el segundo trimestre del 2017. La caída de los precios externos de las exportaciones colombianas, la mala situación de algunos socios estratégicos y el impacto de fenómenos naturales como El Niño, explican dicha caída.

Gráfico 3: Colombia: Principales Variables Económicas, 2000-2016.



Por su lado, en el panel (b) se muestra la estructura del PIB por grandes ramas de actividad de la economía colombiana. Como se puede observar, la agricultura y la industria han venido perdiendo participación en la economía nacional. La minería tuvo una participación decreciente hasta el 2008 cuando los altos precios internacionales de carbón y petróleo alentaron dichas explotaciones. Cuando los precios cayeron también lo hizo la actividad del sector, siendo su participación inferior en el 2016 a la que tenía en el año 2000. En contraste algunos servicios han venido mejorando su participación en forma sostenida durante todo el periodo como fueron los casos del sector la construcción, el comercio, y los servicios financieros.

La evolución de la inflación se presenta en el panel (c). Se presenta la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) total y sin alimentos. Hasta el 2006 la inflación tuvo una clara tendencia descendente (al tiempo que el PIB crecía), a partir de ahí y en los siguientes dos años la inflación aumento debido a cambios climáticos y al alza del precio internacional del crudo y de

algunas materias primas. Durante el 2009 se vio un descenso sostenido de los precios debido a la apreciación del peso que afectó el precio de los bienes importados y a la buena oferta de alimentos que no permitió un crecimiento del precio de estos últimos. Las intensas lluvias (que afectan el precio de los alimentos) y la depreciación del peso generaron presiones inflacionarias durante el 2011. A partir del 2013 se presenta una clara tendencia alcista en los precios que solo revirtió en el 2017.

El comportamiento de la Tasa de Desempleo (TD) y de la TGP se muestran en el panel (d). El país pasó de tener una TD promedio del 15,3% durante los años 2001 y 2002 a 9,1% en los años 2015 y 2016. La TGP mide la oferta del mercado laboral, esta ha tenido una clara tendencia creciente en el periodo. Lo que conlleva a pensar que la disminución en el desempleo obedece a un incremento de la demanda laboral. Pese a la caída en la Tasa de Desempleo sigue siendo alto el nivel de subempleo, que de acuerdo a cifras del DANE se ubicaba a finales del 2016 en 27%. Discriminando por grandes ramas de actividad, los incrementos porcentuales en la población ocupada en el periodo fueron mayores en el sector servicios (actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, intermediación financiera, transporte, almacenamiento y comunicaciones) y en menor medida en el comercio.

El balance fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) se presenta en el panel (e). Al iniciar el periodo de análisis el SPNF presentaba resultados deficitarios por encima del 3% del PIB. Las reformas tributarias, los ajustes a las transferencias territoriales y las medidas de ajuste a las finanzas regionales permitieron reducir el déficit hasta lograr el equilibrio fiscal en el 2008. La situación se reversó en el 2009 debido a la caída en los ingresos tributarios producto del menor crecimiento económico y para evitar una caída en la demanda interna el SPNF no ajustó sus gastos proporcionalmente, recurriendo a un mayor endeudamiento para financiar sus actividades. Para el 2012, las favorables condiciones internas y externas condujeron hacia un nuevo superávit fiscal. Sin embargo, la caída del precio del petróleo tuvo un fuerte impacto en las finanzas públicas a partir del 2014, obligando a que nuevamente se acuda a un mayor endeudamiento como mecanismo de financiación, ubicando la deuda bruta del SPNF como porcentaje del PIB en 52% para el 2016.

Desde el 2001 el país ha presentado en sus operaciones con el exterior una situación deficitaria en su Cuenta Corriente (CC). La evolución de este indicador y de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB se presentan en el panel (f). El déficit en CC presentó una tendencia creciente que tuvo su valor máximo en el 2015 ya que fue el 6,4% del PIB. Mientras las importaciones han seguido los cambios en el crecimiento del PIB, las exportaciones han respondido a los periodos de crisis y la recuperación internacional y a los vaivenes en los precios internacionales de las materias primas.

Los Tributos del Orden Nacional

La estructura tributaria de Colombia asigna impuestos a todos los niveles territoriales de la administración: Nación, Departamentos y Municipios. A nivel nacional podemos distinguir entre los impuestos recaudados por el Gobierno Nacional a través de la DIAN y los impuestos a la nómina que recaudan otras agencias y no entran a las cuentas del Gobierno. Este apartado presenta los

recaudos de la DIAN, en un aparatado posterior presentaremos los impuestos a la nómina. Los impuestos nacionales se dividen entre los directos y los indirectos. Los primeros están compuestos por: Renta y complementarios, Patrimonio, Riqueza, Impuesto sobre la renta para la equidad (CREE). Por su lado, los impuestos indirectos son: IVA, Gravamen arancelario, Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), Timbre, Impuesto al Consumo e Impuesto sobre los combustibles. En su diagnóstico acerca de la situación del sistema tributario la Comisión de Expertos para la Equidad Tributaria (Bonilla, et al, 2015) señalan que nuestro sistema tributario se caracteriza por: apoyarse en una legislación altamente compleja (es difícil de comprender por parte de los contribuyentes y de fiscalizar por parte del ente encargado de administrarlo), contener muchos impuestos anti técnicos, y tener un alto nivel de evasión. Respecto a los impuestos directos la Comisión señaló que, debido a la existencia de múltiples regímenes, la presencia de diversas exenciones y deducciones y el alto grado de evasión, no se cumplen con los principios de equidad horizontal y progresividad vertical. Además, el recaudo se concentra en unos pocos contribuyentes (los llamados Grandes Contribuyentes).

Según la misma Comisión, al referirse a los Impuestos Indirectos, anota que la base del IVA contiene muchos bienes excluidos y exentos lo que afecta el recaudo. Además, se grava la inversión en la medida que no se permite un descuento total sobre el IVA pagado en la adquisición de los bienes de capital, sumándole a esto, la evasión de estos impuestos es elevada. Así mismo, el GMF es un impuesto anti técnico con efectos negativos sobre la intermediación financiera, pero la Comisión reconoce que es un tributo de fácil recaudo que aporta recursos importantes. Respecto al impuesto sobre los combustibles la Comisión dice que este es bajo respecto a estándares internacionales.

El Cuadro 1 muestra la evolución de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional en el periodo 2000-2016. Los recaudos pasaron de \$19,6 billones en el 2000 a \$117,3 billones en el 2016. Con lo que se obtiene una tasa de crecimiento nominal media en el periodo de 11,82% anual, superior a la tasa de crecimiento nominal media del PIB que llegó a 9,28% anual. En términos reales el recaudo ha presentado una tasa de crecimiento del 6,52%.

El cuadro 1 deja entrever la cambiante estructura tributaria del Gobierno Central producto de las múltiples reformas tributarias que ha vivido el país. Estas no solo han modificado las tarifas y las bases de los impuestos existentes, sino que han introducido nuevos tributos. Dichas reformas responden a la necesidad de mayores recaudos no solo por los gastos emanados de la Constitución del 91 y la estrategia de mantener unas finanzas públicas sanas, sino también por la creciente carga pensional y la decisión de atender gastos específicos (Seguridad y Defensa, por ejemplo). También se han justificado estas reformas por la necesidad de modernizar los sistemas tributarios. Esto puede ser favorable para la economía, pues son cambios paso a paso, evitando alteraciones catastróficas en la estructura tributaria que permiten ir probando cómo funcionan los cambios y realizar los ajustes pertinentes (Harberger, 2002).

Cuadro 1: Evolución de los Ingresos Tributarios del Gobierno Nacional en miles de millones de pesos, 2000-2016

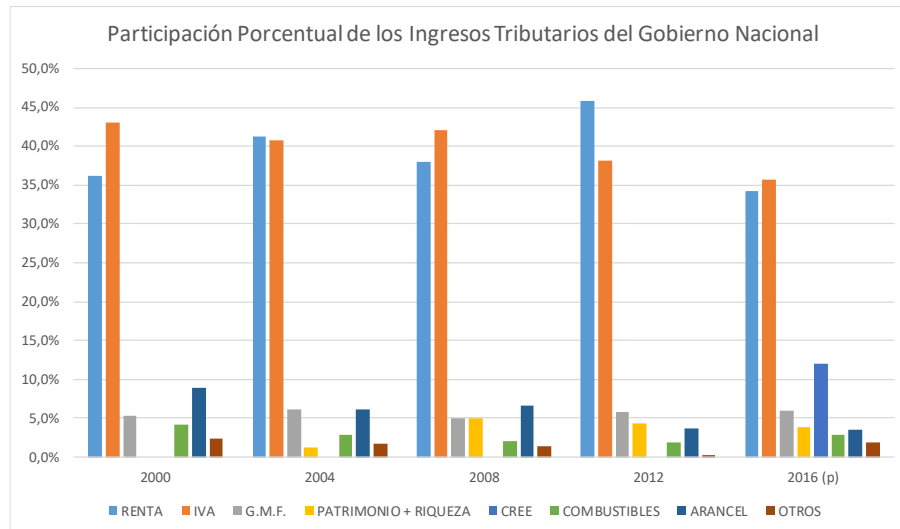
INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL Cifras en miles de millones de pesos corrientes 2000-2016p												
AÑOS / CONCEPTO	ACTIVIDAD ECONOMICA INTERNA								ACTIVIDAD ECON. EXTERNA		RESTO	TOTAL TRIBUTARIOS
	RENTA	IVA INTERNO	TIMBRE NACIONAL	G.M.F.	PATRIMONIO- RIQUEZA /1	IMPUESTO AL CONSUMO	IMPUESTO GASOLINA Y ACPM 2/	CREE	IVA EXTERNO	ARANCEL		
2000	7.104	5.910	401	1.037	0	0	833	0	2.535	1.744	79	19.644
2001	9.602	6.931	420	1.421	0	0	1.106	0	3.079	2.150	91	24.802
2002	10.115	7.364	511	1.443	1.241	0	977	0	3.265	2.083	88	27.087
2003	11.730	8.888	489	1.621	1.231	0	1.025	0	4.184	2.159	47	31.373
2004	15.182	10.074	572	2.238	452	0	1.057	0	4.882	2.233	47	36.735
2005	17.349	11.412	634	2.401	463	0	1.143	0	6.016	2.823	48	42.288
2006	21.062	13.288	714	2.672	523	0	1.187	0	8.275	3.493	64	51.278
2007	24.010	14.897	760	2.990	1.171	0	1.212	0	8.481	4.260	86	57.866
2008	24.448	17.650	769	3.200	3.200	0	1.288	0	9.414	4.292	88	64.349
2009	28.117	17.609	612	3.121	2.023	0	1.291	0	8.301	4.001	121	65.196
2010	26.219	19.592	357	3.226	1.971	0	1.419	0	9.219	4.652	127	66.781
2011	33.453	23.227	124	5.070	4.241	0	1.603	0	11.866	4.081	144	83.808
2012	43.672	24.262	59	5.468	4.184	0	1.735	0	12.062	3.523	175	95.140
2013	44.804	23.454	58	5.898	4.275	1.182	2.883	2.940	11.189	3.897	200	100.780
2014	37.622	26.397	72	6.442	4.118	1.648	2.981	12.461	12.353	3.987	261	108.342
2015	38.731	27.692	102	6.741	5.353	1.684	3.297	13.926	13.968	4.591	318	116.403
2016 (p)	40.216	28.405	97	7.079	4.440	1.700	3.335	14.111	13.474	4.113	358	117.329

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 p: Cifras Preliminares
 /1 Incluye Seguridad Democrática
 /2 El impuesto a la gasolina fue sustituido por el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM mediante la Ley 1607 de 2012.

El gráfico 4 muestra la variación de la composición de los ingresos tributarios tomando cinco puntos en el tiempo. Como puede notarse en Colombia el recaudo tributario nacional descansa en dos impuestos: Renta e IVA. Estos representan más del 80% del recaudo (incluyendo CREE en los últimos años).

Para el año 2000 los recaudos por IVA (tanto interno como externo) constituían la fuente más grande de ingresos tributarios para el Gobierno Nacional, alcanzando el 43% del total. Para el 2008 se empieza a notar una caída en este tributo momento en que llegó al 38,2%. Para el 2016 el IVA contribuyó con un 35,7% al recaudo. Lo que llevaría a un aumento de la tarifa del 16% al 19% en la reforma tributaria del 2016, cuyo efecto no alcanza a ser apreciada en el periodo considerado en este trabajo. La otra fuente importante de ingresos tributarios lo constituyen los recaudos por Renta y complementarios. En el 2000 este tributo contribuyo con un 36.2% del total, alcanzando un máximo del 45.9% en el 2012. Para el 2016 solo representa el 34.3% del total. Esta caída responde a los efectos de la Reforma Tributaria del 2012 (Ley 1607/2012) y es compensada con los ingresos del impuesto de renta para la equidad (CREE) que este mismo año aporta el 12% del total.

Gráfico 4: Evolución de la Presión Tributaria Nacional, 2001-2016



Fuente: Cálculos Propios a partir de Información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sobre los demás impuestos, los recaudos por Aranceles han presentado una caída sostenida en su participación durante todo el periodo. Cabe anotar que los ingresos externos (Arancel más IVA externo) dependen de la evolución de tres variables: Importaciones, tasa de cambio y la tarifa arancelaria. El gravamen a los movimientos financieros ha mantenido una participación entre el 5 y el 6.2%. Los impuestos sobre los combustibles (gasolina y ACPM) en el 2000 aportaban el 4.2% del recaudo, tuvieron su punto más bajo en el 2012 con un 1.8% y para el 2016 participaban con un 2.8%.

El Cuadro 2 muestra algunos indicadores asociados a los ingresos tributarios. Los Ingresos Totales del Gobierno Nacional Central han pasado de representar el 10,9% del PIB en el 2000 a 14,9% en el 2016. Los Gastos Totales han pasado del 15,4% en el 2000 a ubicarse alrededor del 19% del PIB en los últimos tres años. Los ingresos corrientes de la Nación los constituyen los recursos que percibe la misma de acuerdo a lo establecido en las disposiciones legales, por concepto de la aplicación de impuestos, tasas, multas y contribuciones, siempre y cuando no tengan un carácter ocasional. Los Ingresos Tributarios representan la mayoría de los ingresos corrientes de la Nación durante todo el periodo de análisis. Respecto a los Ingresos Totales, los Ingresos Tributarios se han mantenido alrededor del 89%, salvo en 2008 y 2009 cuando se recibieron los mayores dividendos de Ecopetrol.

Por otro lado, en los Pagos Corrientes, los Ingresos Tributarios cubren desde el 2004 una gran porción de estos, inclusive alcanzando en el año 2012 un 94,6% de este rubro. Dicho resultado responde a la decisión del Gobierno Nacional de guiar su política fiscal a través de una herramienta de programación financiera: el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Esta herramienta se estableció en la Ley 819 de 2003, en este mecanismo entre muchas cosas, planteó metas de superávit primario para un horizonte de 10 años y obliga a que el presupuesto de la vigencia sea consistente con dichas metas. Esto fue reforzado por la Ley 1473 de 2011 que estableció una regla

fiscal según la cual el Gobierno debe asegurarse que el déficit estructural se mantenga en una senda decreciente. Esto evita un crecimiento desbocado de los gastos comparado con el de los ingresos.

Cuadro 2: Algunos Indicadores Fiscales del Gobierno Nacional Central

ALGUNOS INDICADORES FISCALES DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL.						
Porcentajes						
	Ingresos Totales del GNC (%PIB)	Gastos Totales del GNC (% PIB)	Ing. Tributarios/Ing. Corrientes	Ing. Tributarios/Ing. Totales	Ing. Tributarios/Pagos Corrientes	Ing. Tributarios/Pagos Totales
2000	10,9	15,4	97,6	86,6	66,7	61,2
2001	12,2	16,6	98,5	90,2	71,5	66,0
2002	12,3	16,4	98,9	89,6	72,7	67,4
2003	12,6	16,6	99,3	91,4	74,3	69,6
2004	12,9	16,5	99,5	92,2	77,0	72,3
2005	13,5	17,4	99,5	92,4	77,2	71,5
2006	14,7	17,6	99,5	91,1	82,6	75,9
2007	15,0	17,8	99,3	89,5	84,6	75,4
2008	15,6	17,4	99,0	85,8	87,8	76,9
2009	15,3	19,0	99,3	84,5	77,2	68,0
2010	13,8	17,2	99,1	89,1	81,1	71,3
2011	15,2	17,2	99,3	88,9	91,5	78,7
2012	16,1	18,0	98,8	88,9	94,6	79,7
2013	16,9	19,0	99,0	84,2	89,5	74,7
2014	16,6	19,2	99,4	86,1	88,5	74,7
2015	16,2	19,1	99,3	89,9	90,4	76,2
2016 p	14,9	18,7	99,4	91,4	82,8	72,7

p: Preliminar
Fuente: Ministerio de Hacienda - - Calculos Propios.

Presión Tributaria de los Impuestos Nacionales

El indicador de Presión Tributaria de los impuestos nacionales (total de los recaudos de Impuestos Nacionales dividido entre el PIB) se presenta en el Cuadro 3. La Presión Tributaria en el 2000 se ubicaba en el 9,4%, para el año 2016 llegó a 13,6%. Esto representa un incremento de 4,2 puntos porcentuales en menos de dos décadas. El punto máximo que alcanzó la Presión Tributaria fue de 14,6% en el 2015. Lo cual quiere decir que entre el 2015 y el 2016, la Presión Tributaria cayó un punto porcentual.

El cuadro discrimina la evolución de los impuestos en directos e indirectos. Respecto a los impuestos directos se evidencia un aumento en la carga que impone el Impuesto de Renta, el cual disminuye en los últimos años cuando es compensada por el CREE. La creación en 2002 del Impuesto al Patrimonio inicialmente para financiar el programa de defensa, “Seguridad

Democrática” impuso una carga adicional a los contribuyentes, inicialmente con carácter temporal. Sin embargo, este impuesto al generar importantes recursos, se ha sido reutilizado en los años siguientes, pero con otros fines.

Cuadro 3: Presión Tributaria: Impuestos Nacionales, 2000-2016

PRESIÓN TRIBUTARIA IMPUESTOS NACIONALES												
AÑO	DIRECTOS				INDIRECTOS							TOTAL
	RENTA	PATRIMONIO	CREE	SUBTOTAL	IVA INTERNO	IVA EXTERNO	GMF	COMBUSTIBLES	ARANCEL	OTROS	SUBTOTAL	
2000	3,4%	0,0%	0,0%	3,4%	2,8%	1,2%	0,5%	0,4%	0,8%	0,2%	6,0%	9,4%
2001	4,3%	0,0%	0,0%	4,3%	3,1%	1,4%	0,6%	0,5%	1,0%	0,2%	6,7%	11,0%
2002	4,1%	0,5%	0,0%	4,6%	3,0%	1,3%	0,6%	0,4%	0,8%	0,2%	6,4%	11,0%
2003	4,3%	0,5%	0,0%	4,8%	3,3%	1,5%	0,6%	0,4%	0,8%	0,2%	6,8%	11,5%
2004	4,9%	0,1%	0,0%	5,1%	3,3%	1,6%	0,7%	0,3%	0,7%	0,2%	6,9%	11,9%
2005	5,1%	0,1%	0,0%	5,2%	3,4%	1,8%	0,7%	0,3%	0,8%	0,2%	7,2%	12,4%
2006	5,5%	0,1%	0,0%	5,6%	3,5%	2,2%	0,7%	0,3%	0,9%	0,2%	7,7%	13,4%
2007	5,6%	0,3%	0,0%	5,8%	3,5%	2,0%	0,7%	0,3%	1,0%	0,2%	7,6%	13,4%
2008	5,1%	0,7%	0,0%	5,8%	3,7%	2,0%	0,7%	0,3%	0,9%	0,2%	7,6%	13,4%
2009	5,6%	0,4%	0,0%	6,0%	3,5%	1,6%	0,6%	0,3%	0,8%	0,1%	6,9%	12,9%
2010	4,8%	0,4%	0,0%	5,2%	3,6%	1,7%	0,6%	0,3%	0,9%	0,1%	7,1%	12,3%
2011	5,4%	0,7%	0,0%	6,1%	3,7%	1,9%	0,8%	0,3%	0,7%	0,0%	7,4%	13,5%
2012	6,6%	0,6%	0,0%	7,2%	3,7%	1,8%	0,8%	0,3%	0,5%	0,0%	7,1%	14,3%
2013	6,3%	0,6%	0,4%	7,3%	3,3%	1,6%	0,8%	0,4%	0,5%	0,2%	6,9%	14,2%
2014	5,0%	0,5%	1,6%	7,2%	3,5%	1,6%	0,9%	0,4%	0,5%	0,3%	7,2%	14,3%
2015	4,8%	0,7%	1,7%	7,3%	3,5%	1,7%	0,8%	0,4%	0,6%	0,3%	7,3%	14,6%
2016	4,7%	0,5%	1,6%	6,8%	3,3%	1,6%	0,8%	0,4%	0,5%	0,2%	6,8%	13,6%

Fuente: Cálculos a partir de la información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, Los impuestos indirectos representaban la mayor proporción de la carga en el año 2000, aunque su incremento no ha sido tan notable como el de los impuestos directos. Por ejemplo, al inicio del periodo los impuestos indirectos se ubicaban en 6,0% del PIB, para 2006 alcanzaron un nivel máximo de 7,7% del PIB y en los últimos cinco años se han movido alrededor del 7,0% del PIB. El IVA interno al iniciar el período llegaba en promedio a 3,1% del PIB para ubicarse después alrededor de 3,5% del PIB. Los recaudos por IVA externo pasaron de 1,4% del PIB en el inicio del periodo y en los últimos años se mueven alrededor del 1,6%. Los recaudos por GMF se han consolidado como fuente importante de recursos mientras los recaudos por aranceles vienen perdiendo importancia. Esta tendencia es contraria a los impuestos directos, pues han ganado importancia a en la Presión Tributaria través del tiempo.

Como se mencionó anteriormente la dinámica de la Presión Tributaria depende del crecimiento del recaudo tributario frente al crecimiento de la economía. El cuadro 4 presenta el desempeño de estas tres variables. Como ya se anotó la presión tributaria aumenta cuando el recaudo crece por encima del PIB. Las dos últimas columnas del cuadro muestran dos factores que afectan el crecimiento del recaudo: los cambios en tarifas y las bases de recaudo, producto de las diversas

reformas y algunas de las acciones para mejorar la gestión que ha llevado la DIAN. No es posible determinar que tanto aporta cada factor en el aumento de la Presión Tributaria.

Cuadro 4: Evolución de la Presión Tributaria Nacional, 2001-2016

EVOLUCION DE LA PRESION TRIBUTARIA NACIONAL 2001-2016					
AÑO	Crecimiento de la Presión Tributaria	Tasa de crecimiento nominal del Recaudo	Tasa de crecimiento Nominal del PIB	Cambios en la estructura Tributaria	Acciones de Gestión
		r	n		
2001	16,6%	26,3%	8,3%	Ley 633 de 2000	Aparece el MUISCA Introduce el RUT Decreto 2788 Firma Digital Presentacion electrónica de declaraciones Decreto 1791 Reestructuracion Administrativa DIAN Decreto 4048
2002	0,5%	9,2%	8,6%		
2003	4,3%	15,8%	11,0%	Ley 788 de 2002	
2004	3,6%	17,1%	13,0%	Ley 863 de 2003	
2005	4,2%	15,1%	10,5%		
2006	7,4%	21,3%	12,9%		
2007		12,8%	12,3%	Ley 1111 de 2006	Plan Anticorrupción Decreto 2641 NAF (Nucleos de apoyo contable y Fiscal)
	0,5%				
2008	-0,2%	11,2%	11,4%		
2009	-3,6%	1,3%	5,1%		
2010	-5,1%	2,4%	8,0%	Ley 1370 de 2009	
2011	10,3%	25,5%	13,8%	Ley 1430 de 2010	
2012	5,9%	13,5%	7,2%		
2013	-1,0%	5,9%	7,0%	Ley 1607 de 2012	
2014	0,9%	7,5%	6,6%		
2015		7,4%	5,6%		
	1,8%				
2016	-6,6%	0,8%	7,9%		

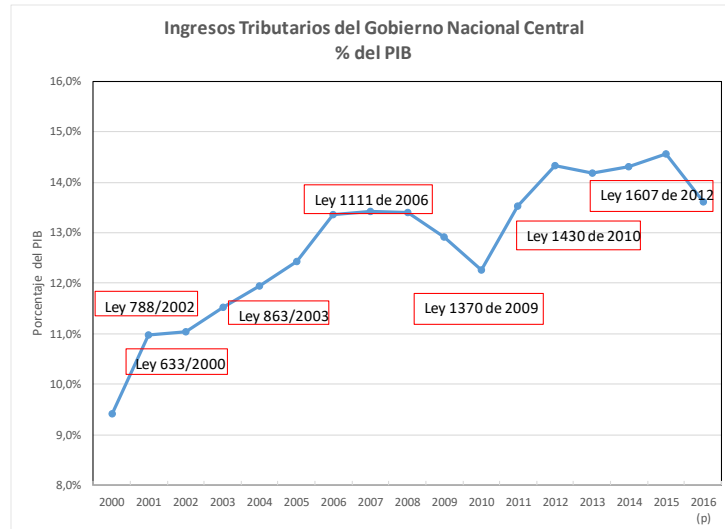
Fuente: Cálculos propios

El gráfico 5 presenta la evolución de la Presión Tributaria en el periodo y muestra las Reformas Tributarias que se han sido implementadas. Recuérdese que estas solo tienen efecto a partir del año fiscal siguiente al que fueron aprobadas y algunos de sus cambios operan gradualmente en el tiempo.

Siete grandes reformas en este periodo han modificado continuamente la legislación tributaria del país. El IVA ha tenido, por ejemplo, múltiples tarifas que cambian con las reformas. La Ley 488 de 1998 había fijado la tarifa en 15%. La reforma del 2000 (ley 633) aumentó la tarifa un punto porcentual llevándola a 16%. La Ley 788 de 2002 instituyó tarifas diferenciales del 2, 7, 10 y 20%. La reforma del 2003 introdujo tarifas del 3% y 5% para la cerveza y los juegos de azar. La Ley 1607 de 2012 elimino la diversidad de tarifas y las redujo a tres: 5%, 16% y 10% para bienes y

servicios exentos. La reforma de 2012 crea el impuesto nacional al consumo el cual presenta las siguientes tarifas: 4 %, 8 % y 16 %. Casi cada reforma ha incluido y excluido bienes de la base.

Gráfico 5: Ingresos Tributarios del Gobierno Nacional Central: Porcentaje del PIB



Fuente: Cálculos Propios a partir de información de Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El impuesto de renta también ha sido modificado varias veces: las exenciones y sujetos obligados a declarar han sido revisados en diversas oportunidades, las reformas de 2002 y 2003 crearon sobretasas sobre la tarifa. Incluso la reforma del 2012 creó el IMAN (Impuesto Mínimo Alternativo Nacional) y el IMAS (Impuesto Mínimo Alternativo Simple) como mecanismos para determinar el impuesto de renta a cargo de las personas naturales clasificadas como empleados. Esa misma reforma crea el CREE, un impuesto sobre los ingresos (susceptibles de crear patrimonio) de las empresas, con una tarifa del 8% (aunque en sus tres primeros años de vida la tarifa se incrementa en un punto adicional) destinado a financiar programas sociales específicos (SENA, ICBF y Salud).

El GMF fue creado amparado en un decreto de emergencia económica para atender la crisis del sistema financiero de 1998. Inicialmente se fijó su tarifa en 2 por mil y se anunció como un impuesto transitorio. Un año después se amplía su permanencia con el fin de atender los gastos generados por la reconstrucción del Eje cafetero. La reforma del 2000 aumenta la tarifa a 3 por mil y la Reforma del 2003 la eleva a 4 por mil.

Este También es el caso del Impuesto al Patrimonio, pues este fue introducido bajo un régimen de excepción, originalmente llamado Impuesto para Preservar la Seguridad Democrática con una tarifa del 1,2% sobre el patrimonio líquido. La Ley 863/2003 crea un impuesto temporal al patrimonio, con base gravable el patrimonio líquido superior a \$3.000 millones y una tarifa del 0.3%, que debería estar vigente solo por tres años. Sin embargo, en el 2006 se incrementa la tarifa a 1,2% para los siguientes cuatro años, teniendo en cuenta el patrimonio poseído a 1 de enero del 2007 cuyo valor fuera igual o superior a \$3.000 millones. La Ley 1430 de 2010 fija una tarifa de

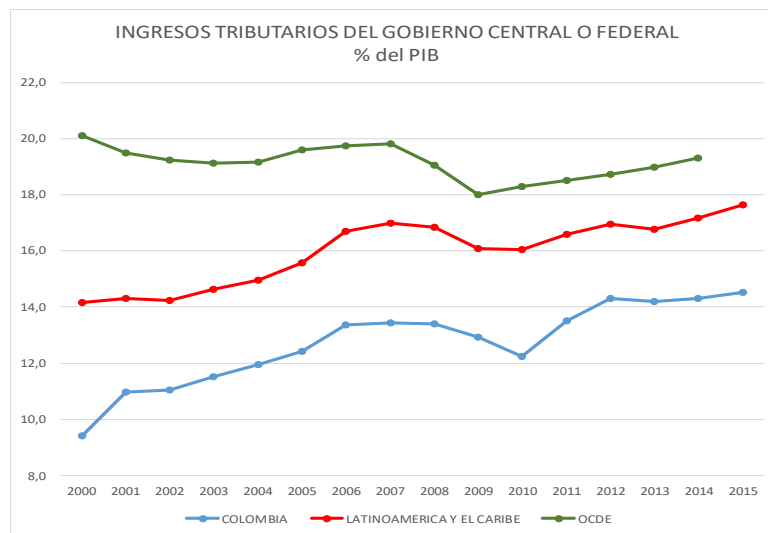
2,4% para patrimonios líquidos iguales o superiores a \$3.000 millones e inferiores a \$5.000 millones y una tarifa de 4,8% para patrimonios líquidos superiores a \$5.000 millones.

También es importante mencionar que la base tributaria ha aumentado por una serie de acciones en gestión, entre las cuales se encuentra utilización de sistemas digitales, las cuales se encuentran acompañadas de jornadas de capacitación a lo largo y ancho del país, mejorando la información. Así mismo, se mejora la calidad de selección del personal, pues se empieza hacer por meritocracia y se da la apertura de diversos canales de comunicación, que acercan al ciudadano con el sistema tributario. Igualmente, los esfuerzos para controlar el contrabando han sido fructíferos, mejorando el recaudo en el periodo de tiempo estudiado.

3.1.1 Comparación Internacional

Para determinar qué tan grande es la Presión Fiscal en el país es necesario compararnos a nivel internacional. Los gráficos 6 a 8 nos muestran la evolución de los impuestos como porcentaje del PIB para los gobiernos centrales o federales en varios países de la región. Estos no incluyen impuestos sobre la Nómina ni contribuciones a la Seguridad Social para hacerlos comparables con Colombia.

Gráfico 6: Colombia y Latinoamérica y el Caribe: Ingresos Tributarios del Gobierno Central o Federal: Porcentaje del PIB, 2000-2015

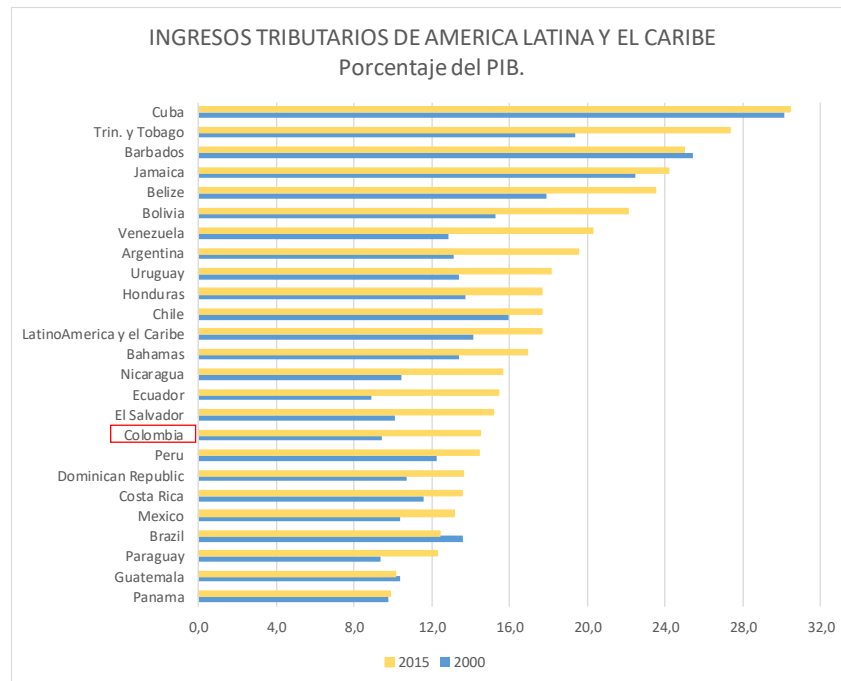


Fuente: Cálculos a partir de OCDE.

El gráfico 6 muestra que el promedio de la Presión Tributaria en América Latina y el Caribe aumentó en 3,5 puntos del PIB entre el año 2000 y el año 2015. Colombia ha tenido un ritmo de crecimiento mayor en este indicador ya que en el mismo período aumentó 5,1 puntos del PIB. Sin embargo, el país se ha mantenido durante todo el período por debajo del promedio de la región. Esto indicaría que aún hay espacio para aumentar el indicador, es decir que aún se puede recaudar más. Respecto a los países de la OCDE, Colombia ha venido acercándose al promedio

de dichos países: mientras en el 2000 estaba 10,7 puntos porcentuales por debajo, la diferencia en el 2014 es de 5 puntos.

**Gráfico 7: Ingresos Tributarios Nacionales de América Latina y el Caribe por país:
Porcentaje del PIB. 2000 y 2015**



Fuente: Cálculos a partir de OCDE.

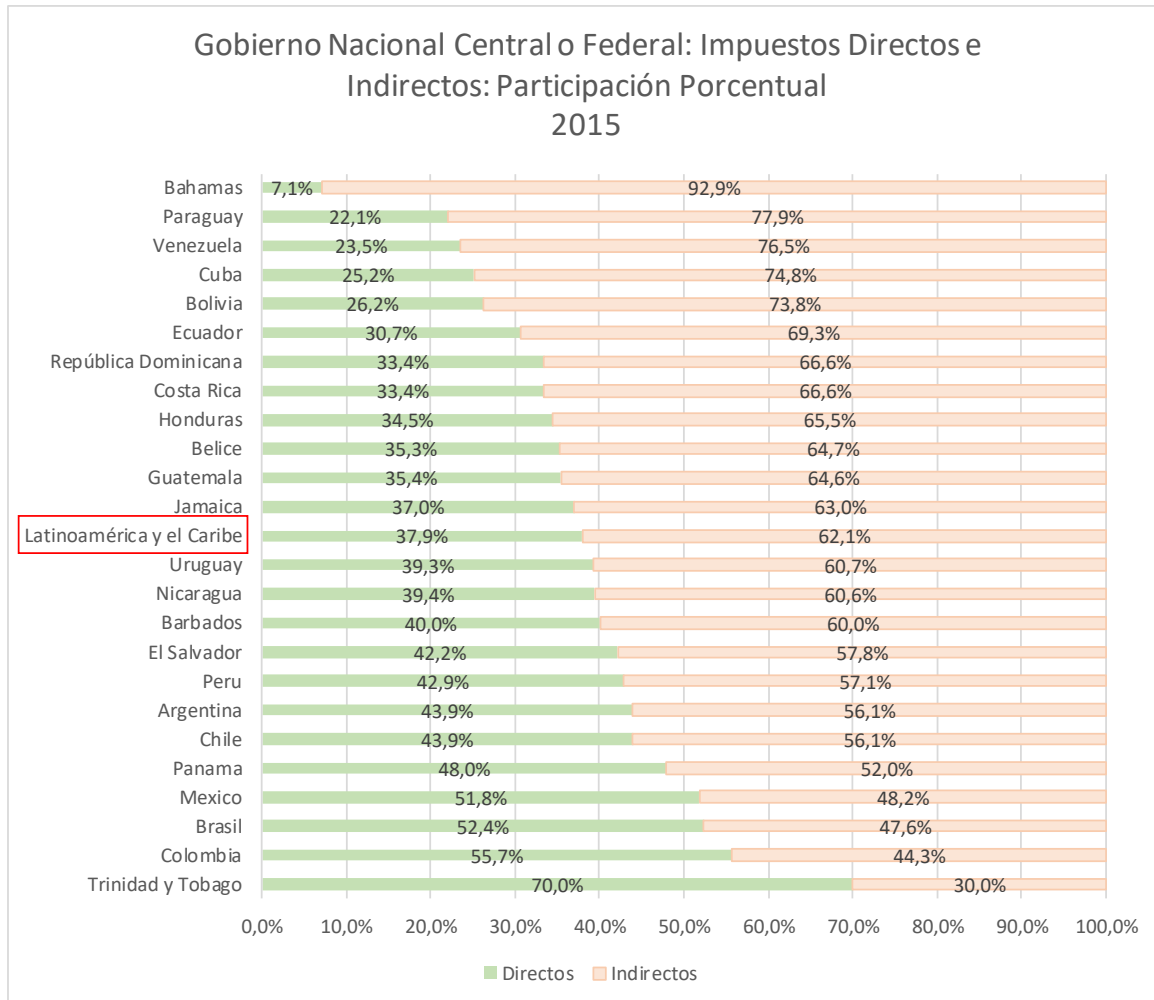
El gráfico 7 nos indica que el crecimiento fue positivo en los ingresos por recaudo en casi todos los países, pero no homogéneo. Entre los países con aumento por encima del promedio están Trinidad y Tobago (8% del PIB), Venezuela (7,4%), Bolivia (6,9%), Ecuador (6,6%) y Argentina (6,4%). Entre los gobiernos por debajo del promedio destaca Brasil (-1,1%), Barbados (-0,5%), Panamá (0,2%) y Cuba (0,3%). Es necesario aclarar que las tendencias que presenta cada país en sus ingresos tributarios no tiene relación con el tipo de gobierno que está a cargo, es decir que pareciese no haber relación entre la ideología del gobierno y los impuestos que se recolectan.

La composición de la Presión Tributaria en el año 2015 entre impuestos directos e indirectos para los países de la región se muestra en el gráfico 8. Cabe anotar que los datos para Colombia difieren a los presentados en el cuadro 3 debido a que la OCDE clasifica los recaudos por GMF como un impuesto a la propiedad, mientras aquí se considera un impuesto indirecto siguiendo los conceptos de la DIAN (Valero 2007).

En la región predominan los impuestos indirectos (62,1%). En contraste en la OCDE los impuestos indirectos correspondían al 52,4% del recaudo total para el 2014. Para el caso de los impuestos directos, los impuestos al ingreso participan con el 35,1% y los impuestos a la propiedad con el

2,8% del recaudo total. Como se aprecia en el gráfico la composición por países es bastante variada, con los casos extremos en dos islas del Caribe.

Gráfico 8: América Latina y el Caribe: Gobierno Nacional Central y Federal: Impuestos Directos e Indirectos: Participación Porcentual. 2015.



Fuente: OCDE

Como se puede observar, Colombia tiene un recaudo tributario por debajo del promedio de la región y de la OCDE. Aunque el comportamiento de los impuestos en Colombia es progresista, ya que la mayoría de los impuestos recaudados son directos, ubicándonos por encima del promedio de la región e inclusive por encima del promedio de la OCDE. A continuación, se va analizar la estructura y el comportamiento de los impuestos en Colombia, así como el gasto, pues este se encuentra fuertemente ligado con los ingresos que logre capturar el Estado.

Los Aportes Parafiscales

La estructura tributaria en Colombia hace que el Gobierno Nacional no sea el único receptor de ingresos tributarios del orden nacional, el mejor ejemplo de esto son los impuestos parafiscales, los cuales son un gravamen a la nómina del 9%. Este impuesto se divide en tres programas sociales; subsidio familiar o cajas de compensación (4%), el 3% para financiar el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y el 2% para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Este impuesto se aplica a nivel nacional, pero su recaudo es a nivel regional, esto se da gracias al proceso de descentralización que vive el país y a su estructura tributaria.

Las Cajas de Compensación Familiar fueron creadas en la década de los cincuenta del siglo pasado para mejorar la calidad de vida de las familias de los trabajadores. La idea era recoger aportes entre los miembros afiliados y dar subsidios monetarios a los trabajadores más pobres. En 1957 por medio del Decreto Extraordinario 118 se estableció el subsidio familiar como una obligación de empresas con más de 20 empleados. También determinó que las Cajas de Compensación redistribuyeran los recursos obtenidos con el subsidio familiar. La ley 21 de 1982 dispuso que estas instituciones como entidades privadas, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, bajo control y vigilancia del Estado.

Por su lado, el ICBF fue creado mediante la ley 75 de 1968 como un establecimiento público descentralizado. Su objetivo es brindar protección a la niñez y aumentar el bienestar de las familias del país. Para financiar las actividades del instituto, en 1974 la Ley 27 estableció una contribución equivalente al 2% del salario, tarifa que fue modificada a 3% en 1988 (Ley 89), la cual está desde entonces vigente. Por último, el SENA es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Trabajo creada en 1957 (Decreto Ley 118). Es una institución pública que promueve el desarrollo técnico y tecnológico de los trabajadores, gracias a una serie de programas de formación profesional. Los recursos para esta tarea provienen de un aporte mensual de 2% del salario de los empleados del sector privado y 0,5% para los del sector público.

Cuadro 5: Colombia: Aportes Parafiscales, 2000-2016.

COLOMBIA: APORTES PARAFISCALES								
AÑO	(Miles de Millones de Pesos)				Porcentaje del PIB			
	SENA	ICBF	CAJAS DE COMPENSACION	TOTAL	SENA	ICBF	CAJAS DE COMPENSACION	TOTAL
2000	446,9	842,6	1.064,5	2.354,1	0,21	0,40	0,51	1,13
2001	504,6	981,7	1.197,7	2.684,1	0,22	0,43	0,53	1,19
2002	546,1	1.044,6	1.295,6	2.886,4	0,22	0,43	0,53	1,18
2003	604,2	1.116,2	1.395,9	3.116,3	0,22	0,41	0,51	1,14
2004	664,8	1.247,4	1.578,1	3.490,2	0,22	0,41	0,51	1,13
2005	751,6	1.425,9	1.751,4	3.928,9	0,22	0,42	0,51	1,16
2006	886,4	1.632,1	1.997,1	4.515,5	0,23	0,43	0,52	1,18
2007	991,0	1.802,9	2.267,3	5.061,2	0,23	0,42	0,53	1,17
2008	1.138,4	2.035,1	2.599,8	5.773,3	0,24	0,42	0,54	1,20
2009	1.281,0	2.301,7	2.896,5	6.479,2	0,25	0,46	0,57	1,28
2010	1.394,3	2.522,1	3.155,3	7.071,6	0,26	0,46	0,58	1,30
2011	1.548,4	2.749,4	3.472,8	7.770,6	0,25	0,44	0,56	1,25
2012	1.711,9	3.059,5	3.854,5	8.625,9	0,26	0,46	0,58	1,30
2013	1.214,8	2.313,0	4.252,9	7.780,7	0,17	0,33	0,60	1,10
2014	840,3	1.788,3	4.817,6	7.446,2	0,11	0,24	0,64	0,98
2015	896,6	1.902,6	5.300,0	8.099,2	0,11	0,24	0,66	1,01
2016	952,7	2.048,4	5.808,5	8.809,6	0,11	0,24	0,67	1,02

Fuente: SENA - ICBF- Superintendencia del Subsidio Familiar

El cuadro 5 muestra la evolución de los recaudos en el periodo 2000-2016 en miles de millones de pesos y en porcentaje del PIB. Durante el periodo 2000-2008 los aportes parafiscales se mantuvieron alrededor del 1,16% del PIB (con una tasa de Ocupación promedio de 52,7%). Para el periodo 2009-2012 los recaudos aumentan ubicándose en 1,28% del PIB (con una Tasa de Ocupación promedio del 56%). A partir del 2013 los aportes parafiscales para el ICBF y el SENA disminuyen debido a cambios legislativos introducidos: en la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607), las contribuciones parafiscales se eliminaron para los sujetos pasivos del CREE y para las personas naturales empleadoras con mínimo dos empleados y que ganaran hasta diez salarios mínimos legales mensuales vigentes. Los menores recursos para el SENA y el ICBF fueron compensados con los recaudos por CREE que les son transferidos.

Respecto a la región y a los países de la OCDE, Colombia presenta una mayor presión tributaria por impuestos a la nómina. El Cuadro 6 permite comparar la situación del país con estas dos regiones. Para Colombia se presentan dos columnas: la primera registra la Presión Tributaria Total atribuida a estos impuestos y la segunda excluye los recaudos que reciben las Cajas de Compensación Familiar. Esta segunda columna corresponde a la forma como registra la OCDE en sus estadísticas los impuestos a la nómina y por tanto es la que es comparable con los promedios que esta organización calcula. Hasta el 2013 Colombia se mantuvo por encima del promedio de la región y de la OCDE. Solo con los cambios de la reforma del 2012, que ya mencionamos, el país se ubica por debajo del promedio de la OCDE y se acerca al promedio latinoamericano.

Cuadro 6: Impuestos a la nómina: Comparación Internacional, 2006-2015

IMPUESTOS A LA NÓMINA: COMPARACIÓN INTERNACIONAL				
Porcentaje del PIB				
	Colombia Total	Colombia sin Cajas de Compensación	Promedio América Latina y el Caribe	Promedio OCDE
2000	1,13	0,62	0,26	0,36
2001	1,19	0,66	0,27	0,37
2002	1,18	0,65	0,26	0,35
2003	1,14	0,63	0,26	0,36
2004	1,13	0,62	0,25	0,36
2005	1,16	0,64	0,40	0,36
2006	1,18	0,66	0,37	0,36
2007	1,17	0,65	0,35	0,35
2008	1,20	0,66	0,39	0,37
2009	1,28	0,71	0,41	0,36
2010	1,30	0,72	0,41	0,35
2011	1,25	0,69	0,38	0,38
2012	1,30	0,72	0,36	0,40
2013	1,10	0,50	0,30	0,41
2014	0,98	0,35	0,27	0,41
2015	1,01	0,35	0,25	n.d.

n.d.: No disponible

Fuente: Datos Colombia: SENA - ICBF- Superintendencia del Subsidio Familiar; Datos América Latina y OCDE: OCDE.

Colombia, contrario a las recomendaciones que se tiene a nivel internacional, presenta una presión tributaria hacia la nómina muy alta, incumpliendo uno de los principios de tributación eficiente; que los impuestos tengan baja distorsión. Así mismo, se puede observar que este impuesto a pesar de ser a nivel Nacional, su ejecución es a nivel regional, mostrando lo particular el sistema tributario en Colombia. Ahora, se va analizar la estructura del gasto del Estado colombiano, en especial bajo

el marco del proceso de descentralización que sigue viviendo el país y que empezó con la Constitución de 1991.

Transferencias de la Nación a las Regiones

Colombia, al igual que una buena cantidad de países de la región iniciaron un proceso de descentralización política y económica a finales del siglo pasado (CEPAL, 2002), afectando tanto la estructura del gasto como la tributación. En el caso colombiano específicamente, la descentralización política empieza en 1986 con las primeras elecciones de gobernadores y alcaldes. Aunque, es con la Carta Magna del 1991 que se da el inicio económico de dicho proceso, en especial al darle el fundamento jurídico y al establecer los montos de transferencia. Este proceso sigue vigente hoy en día.

3.1.2 Colombia: marco jurídico

Comenzando con la Constitución de 1886 el país vivió un período de fuerte centralismo que se extendió por buena parte del siglo XX. Los primeros procesos de descentralización en Colombia pueden ubicarse en 1968, pues en este año se crea el Acto Legislativo No 1, que reforma la Constitución Política de 1886. En especial en el artículo 182, que dispone un porcentaje de los Ingresos Ordinarios de la Nación² para que se transfieran a los entes territoriales. Esto se ve reforzado por la Ley 46 de 1971 que reglamentó este artículo y fijó el esquema de funcionamiento de esta transferencia que llegó a conocerse como el Situado Fiscal.

En 1973 se determinó que el 13% de los Ingresos Ordinarios de la Nación fueran dirigidos hacia los Departamentos, Territorios Nacionales y Distrito Especial de Bogotá. Este monto aumentaría un punto porcentual anual hasta 1975. La ley determinaba que este porcentaje podría elevarse hasta el 25% pero en la práctica desde 1975 se mantuvo en 15%. Para su distribución regional se tenían en cuenta dos criterios: un 30% se asignaba de forma igualitaria entre todas las entidades territoriales favorecidas, el 70% se repartía en forma proporcional a la participación poblacional de cada región. Los recursos debían estar destinados a la financiación de la educación primaria (74%) y al sector salud (26%). El Situado Fiscal era una transferencia condicional y sin contrapartida.

Antes de la Constitución de 1991, una de las principales fuentes de recursos para los gobiernos regionales colombianos la brindaba la cesión del Impuesto a las Ventas (conocida desde 1984 como Transferencia del IVA). Esta fue establecida en la Ley 33 de 1968 y modificada por las leyes 46 de 1971 y 22 de 1973. Se determinó transferir el 10% de los recaudos por Impuesto a las Ventas. Este porcentaje aumentó un 10% cada año hasta alcanzar el 30% en 1970. Su asignación regional fue cambiando con las distintas reformas. La Ley 33/68 establecía que la mitad iría a los Departamentos y la otra mitad a los Municipios.

² Se entendía por Ingresos Ordinarios de la Nación aquellos ingresos corrientes no condicionados por norma legal a otra destinación.

Después, la Ley 22/73 modificó esta situación asignando el 26% a los Departamentos y el 74% a los Municipios. Finalmente, la Ley 43/75 determinó que el 10% fuera a los Departamentos, el 74% a los Municipios y el 16% al Ministerio de Educación (para financiar la educación secundaria, que había sido nacionalizada). Los criterios de distribución eran semejantes a los establecidos para el Situado Fiscal: 30% se asignaba entre todas las entidades territoriales en partes iguales y el 70% se distribuía de acuerdo a la participación poblacional de la región. El monto asignado a los Municipios era de libre destinación mientras que el asignado a los Departamentos debía destinarse a financiar las Cajas de Previsión para el pago de prestaciones sociales.

Las diferentes reformas no alteraron el monto de la transferencia hasta que en 1986 se presentó una modificación legal que hacía importantes cambios. La Ley 12 de 1986 introdujo los siguientes cambios: primero, se estableció un incremento progresivo del monto a transferir pasando del 30% del recaudo del IVA en 1986 al 50% en 1992. Segundo, para el caso de los municipios se ordenó que el porcentaje fuera creciente: pasando de 25,8% en 1986 hasta llegar al 28,5% en 1992. Tercero, la fórmula de distribución se modificó a fin de que la mayoría de las transferencias llegara a los municipios con menos de 100.000 habitantes. Y cuarto, se introdujo el concepto de esfuerzo fiscal, medido por los recaudos del impuesto predial.

El proceso de descentralización del poder, así como del gasto continuó con la Constitución de 1991, pues esta introdujo diversas medidas que profundizarían el proceso de descentralización, entre ellos la elección popular de gobernadores (los alcaldes se elegían por votación popular desde 1986), amplió las formas de participación popular y modificó los parámetros para el Situado Fiscal y las transferencias a los municipios. El nuevo esquema de transferencias fue reglamentado por la Ley 60 de 1993.

Así mismo el Situado Fiscal sufrió una serie de modificaciones, las más importantes fueron; el establecimiento de nuevos porcentajes para el monto de transferencias de este, ya que debían pasar de 23% de los ingresos corrientes de la Nación en 1994 a 23,5% en 1995 y 24,5% en 1996 en adelante. La base sobre la cual se aplica el porcentaje es el total de los ingresos corrientes de la Nación excluyendo los recursos del Fondo Nacional de Regalías y otros ingresos consagrados como exclusivos de la Nación. Al responder los ingresos corrientes al ciclo del producto, las finanzas de los entes territoriales, vía ingresos por transferencias, quedaban atadas al ciclo.

La Ley 60 de 1993 también modificó la distribución de los recursos, el 15% debía ser dividido por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los nuevos distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. El 85% restante se dividía en proporción a la población actual y potencial por atender en las áreas de salud y educación, el esfuerzo fiscal, la eficiencia administrativa y la población con necesidades básicas insatisfechas. La última gran modificación que realizó esta fue destinar la transferencia de la siguiente manera: para educación, 20% para salud y el 20% restante en educación o salud según las metas de cobertura y fuentes de financiación de cada ente territorial.

Como se puede observar, la cesión del IVA que se hacía a finales de la década de los setenta y en los ochenta, fue reemplazada por la Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación. Lo cual cambiaba los mecanismos para que el Gobierno Central realizara las transferencias a los diferentes entes territoriales. Los elementos centrales de la nueva



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

transferencia fueron: primero el monto de la participación de los municipios, pues esta se fijó para 1993 en un 14%, con un crecimiento constante hasta el 2001, donde se situaría en 22%.

La distribución de este impuesto también cambió con la nueva Ley, ahora se asignaba un 5% a los municipios con menos de 50.000 habitantes. Así mismo, a los municipios ribereños del río Magdalena se les asignó un 1.5%. El resto de los recursos, 93.5%, se distribuyeron según la cantidad de personas en proporción por debajo del NBI (60%) y el nivel de pobreza monetaria del municipio (40%). El 22% del IVA era una proporción directa al número de habitantes. Esta distribución también premia los esfuerzos de cada municipio, de tal manera que se premiaba la eficiencia fiscal con un 6%, la administrativa con otro 6% y las mejoras en la calidad de vida del municipio con otro 6%. La Ley 60 de 1993 también estableció que los recursos del IVA debían ser 30% en educación, 25% a salud, 20% a programas de Agua potable y saneamiento básico, 5% a Recreación y el 20% restante era de libre inversión.

Los Fondos de Cofinanciación: Fondo de Inversión Social (FIS), Fondo para la Inversión Rural (DRI) y Fondo para la Infraestructura Rural y Urbana. Fueron reglamentados mediante el Decreto Ley 2132 de 1992. Estos derivaron de los programas de desarrollo rural que el Gobierno Nacional tenía en los años setenta. Se trataba de un programa de transferencias a los municipios para financiar inversiones. Estos giros tenían naturaleza complementaria, ya que requerían para su desembolso del aporte de recursos por parte de la entidad territorial. Los municipios contaban además con apoyo técnico de los diferentes Ministerios. Los Fondos fueron unificados en 1997 y pasaron a ser administrados por FINDETER, convirtiéndose en programas de créditos blandos.

La crisis fiscal de finales del siglo pasado condujo a un replanteamiento del Sistema de Transferencias del país. Las transferencias territoriales se llevaban casi la mitad de los Ingresos Corrientes de la Nación y eran bastante inflexibles al ser fijados por norma constitucional. Un nuevo Sistema fue adoptado en el 2001 y se le conoce como el Sistema General de Participaciones (SGP), el cual rige hasta hoy. El nuevo esquema fue establecido por la Ley 715 de 2001 y modificado por Ley 1176 de 2007. Esta nueva Ley modificó todos los aspectos de las transferencias del gobierno central a las regiones, desde el monto que se transfería hasta su distribución.

La Ley 715 de 2001 estableció que el monto inicial que se transferiría a los entes territoriales no podría ser inferior al valor que venían recibiendo al momento de ser expedida la ley por concepto de Situado Fiscal, además se debía sumar la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación y las transferencias complementarias (en la practica el monto no podía ser inferior a \$10.962 billones). De acuerdo al régimen de transición adoptado el monto debía crecer de acuerdo a la inflación más 2 puntos porcentuales reales hasta el 2005, e inflación más 2.5% real hasta el 2008. Sin embargo, en el Acto Legislativo de 2007 y la Ley 1176 de 2007 modificaron la situación estableciendo un crecimiento real del SGP del 4% en 2008 y 2009, de 3.5% en 2010 y de 3% entre 2011 y 2016. Además, se determinó que hasta 2016 se aumentarían unos puntos reales adicionales de crecimiento destinados a educación.

Así mismo, la distribución sectorial cambió, inicialmente el 4% de los recursos debían ser transferido a los Resguardos Indígenas (0.52%), Municipios con límites al Río Magdalena (0.08%),

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) (2.9%) y a Municipios y Distritos con programas de alimentación escolar (0.5%). El 96% restante debe ser distribuido en 4 sectores, de la siguiente manera: Educación, el 58.5% de los recursos. Se distribuye entre departamentos, municipios y distritos de acuerdo a la población atendida, la población por atender y un indicador de pobreza.

El segundo componente es salud, y le corresponde 24.5% del monto transferido. El tercer componente es la provisión de agua potable y Saneamiento Básico, esto cuenta con una participación del 5.4%. De estos el 85% va Distritos y Municipios y el 15% Departamentos y Distrito Capital. Las variables tenidas en cuenta para su distribución son: déficit de cobertura, población atendida, esfuerzo para ampliar la cobertura, nivel de pobreza y cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa. Por último, se plantea un propósito general, al cual se le asigna el 11.6% y se asigna según la población, la pobreza relativa, la eficiencia fiscal y la eficiencia administrativa.

3.1.3 Monto

El monto de dinero que se transfiere a las entidades territoriales es importante, así como su evolución, así que en el cuadro 7 y el gráfico 9 muestran la evolución de las Transferencias Territoriales de acuerdo a la información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Para los años 2000-2001 corresponde a los montos girados por Situado Fiscal y Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación y para el resto del periodo al Sistema General de Participaciones. Los montos no incluyen los recursos girados al FONPET.

Cuadro 7: Evolución de las Transferencias de la Nación a los Gobiernos Territoriales, 2000-2016

EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE LA NACIÓN A LOS GOBIERNOS TERRITORIALES					
Año	Miles de Millones de Pesos	% PIB	% Ingresos Corrientes de la Nación	% Gastos Corrientes de la Nación	% Gastos Totales de la Nación.
2000	7.604,8	3,6	37,8	25,8	23,7
2001	9.258,3	4,1	36,8	26,7	24,6
2002	11.650,9	4,7	42,5	31,3	29,0
2003	12.706,9	4,7	40,2	30,1	28,2
2004	13.627,5	4,4	36,9	28,6	26,8
2005	14.651,0	4,3	34,5	26,7	24,8
2006	15.730,3	4,1	30,5	25,3	23,3
2007	16.945,9	3,9	29,1	24,8	22,1
2008	19.093,8	4,0	29,4	26,1	22,8
2009	21.376,0	4,2	32,6	25,3	22,3
2010	22.252,7	4,1	33,0	27,0	23,7
2011	23.646,9	3,8	28,0	25,8	22,2
2012	25.256,5	3,8	26,2	25,1	21,2
2013	27.272,5	3,8	26,8	24,2	20,2
2014	27.986,1	3,7	25,7	22,9	19,3
2015	29.844,1	3,7	25,5	23,2	19,5
2016	32.565,7	3,8	27,6	23,0	20,2

Fuente: DNP- Ministerio de Hacienda--Cálculos Propios

Gráfico 9: Transferencias de la Nación a las Regiones: Algunos Indicadores

Carrera 30 N. 25 - 90
 Código Postal 111311
 Pisos 1,5,8 y 13
 PBX 335 8000
 www.sdp.gov.co
 Info.: Línea 195



SC-CER259292

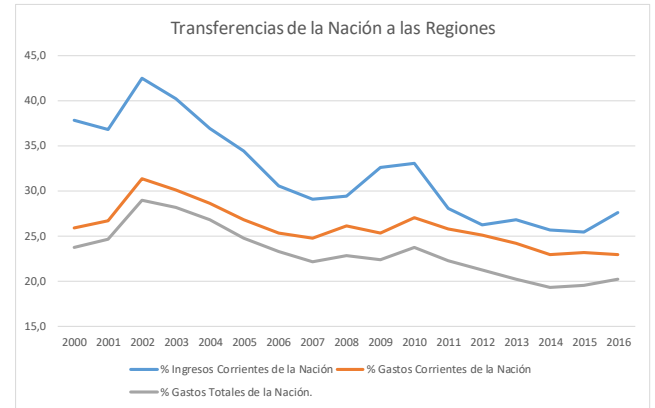
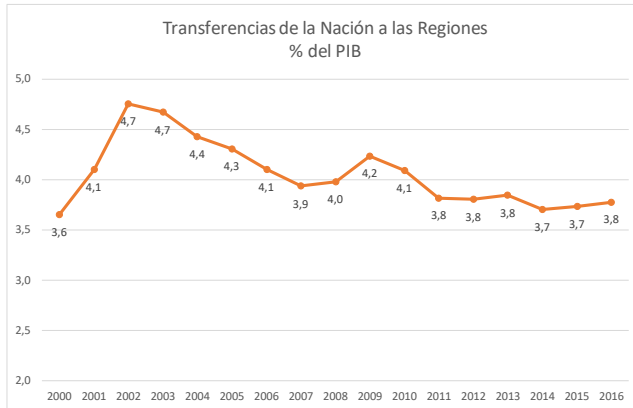


CO-SC-CER259292



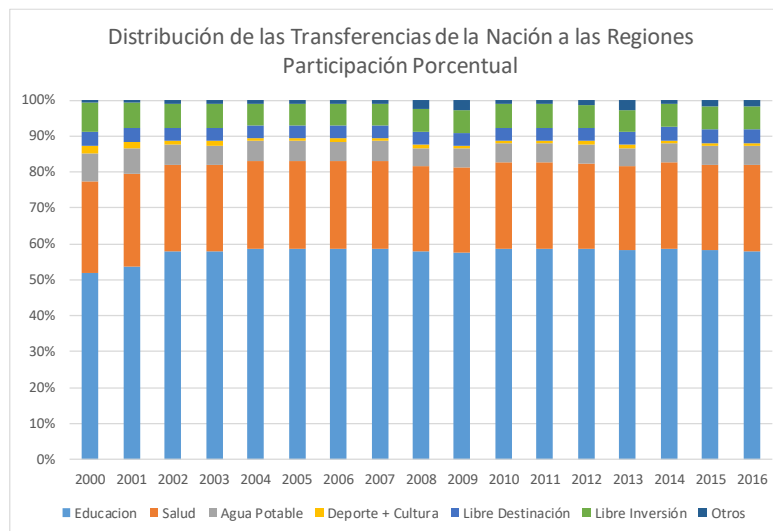
GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Gráfico 10: Distribución de las Transferencias de la Nación a las regiones: Participación Porcentual, 2000-2016



Fuente: Cálculos a partir de los datos del DNP.

Durante los primeros años las transferencias a las regiones tenían una tendencia creciente que venía de la década anterior y absorbían cada vez más recursos del Gobierno Nacional. De hecho, este fue uno de los principales motivos para replantear el esquema de transferencias. Bajo el SGP las transferencias han venido estabilizándose alrededor del 3,8% del PIB. En el 2011 se presenta una caída en los giros por transferencias debido a que la Ley 1438/2011, que determinó que los giros correspondientes al régimen subsidiado en salud se deben girar directamente a las entidades prestadoras de salud y no a través de las entidades territoriales. En términos reales las Transferencias Territoriales han presentado un crecimiento anual promedio de 4,4%. y muestran una tendencia decreciente en su participación tanto en los ingresos como en los gastos corrientes de la Nación. De forma tal que este rubro alivia la carga sobre las finanzas nacionales.

La participación sectorial a la que deben ser destinados estos recursos resulta bastante estable debido a que queda determinada por ley. El gráfico 10 nos muestra la evolución de dicha participación. Como se señaló en la revisión legal, los recursos para educación se llevan más de la mitad de lo transferido seguido en importancia por lo destinado a salud. Lo cual indica que el Estado colombiano ha adoptado una política para mejorar la salud y la educación del país a través de las transferencias.

4 Gobiernos Territoriales

Esta sección describe el comportamiento de los ingresos tributarios y por transferencias recibidas de los gobiernos sub-nacionales. Las fuentes de información que se utilizaron fueron: la Contraloría General de la República (CGR), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF). Por un lado, la información de la CGR tenía las ejecuciones presupuestales completas, aunque la muestra de entidades podía variar de año a año (debido a que algunas entidades no reportaron, por ejemplo). De tal manera, que esta fuente se usó para construir algunos indicadores y así poder dar una idea de las tendencias generales de la situación fiscal del país. La información remitida por el DAF tiene una muestra de 1135 entidades territoriales, pero solo incluye los recaudos tributarios, por lo que la usamos para analizar el comportamiento de los ingresos tributarios y calcular la presión tributaria. Finalmente, la información del DNP muestra un cubrimiento homogéneo de las transferencias por el Sistema General de Participaciones, que se usa a lo largo del documento.

Impuestos Territoriales

Los Gobiernos territoriales requieren de fuentes de financiamiento para llevar a cabo las funciones y competencias asignadas por ley. Para tener un control efectivo de su propio gasto, dichos gobiernos necesitan controlar sus propios ingresos, entendiendo por control la capacidad de afectar sus ingresos mediante sus elecciones públicas. Estas reflejarán cálculos económicos y políticos. Los impuestos locales deben ser una de las principales fuentes de financiamiento. En favor de la existencia de un sistema tributario local se ha argumentado que, primero induciría una mejor actitud hacia la tributación, en la medida que los gastos financiados con estos resuelven necesidades más cercanas a los ciudadanos (bienes públicos locales), segundo sus costos de administración serían menores que si se recaudaran nacionalmente, y reduce la dependencia del presupuesto nacional.

En teoría la asignación de ingresos tributarios locales debería ser proporcional a las funciones asignadas a estas administraciones, pues se espera que una administración local tenga autonomía en sus ingresos, es decir que una porción considerable de sus entradas venga de sus propias fuentes. Entre más grande sea la capacidad de recaudo de los gobiernos locales, más fuertes y autónomos serán esos gobiernos. Por lo tanto, se necesita de un sistema tributario que permita que esto ocurra. Para lograr esto los impuestos deben estar bien definidos geográficamente, con una base relativamente inmóvil y uniformemente distribuida. El gobierno local debería tener cierta discrecionalidad para determinar las tasas y se esperaría que el sistema tributario no fuese muy complicado ni muy fragmentado para evitar altos costos de recaudo y administración.

Así mismo, los gobiernos territoriales pueden derivar ingresos de la tributación local por las siguientes vías: Recaudando impuestos directamente, imponiendo un recargo decidido localmente sobre los impuestos recaudados por otros niveles de gobierno, y recibiendo una participación fija

de los impuestos nacionales recaudados en su jurisdicción. En la práctica la asignación real entre impuestos nacionales y territoriales resulta no tanto de la aplicación de principios normativos sino de una negociación política dentro de una situación histórica particular que resulta en decisiones que muchas veces se mantienen en el tiempo.

En Colombia, los gobiernos territoriales no pueden establecer impuestos. Solamente el Congreso tiene esa facultad, pero la reglamentación de un impuesto si puede ser asignada a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales y Distritales. Es decir, el ente legislativo territorial puede en algunos casos reglamentar los sujetos, bases y tarifas del impuesto, dentro de ciertos límites o pautas fijadas por el Congreso. Esto genera que la normatividad entre una entidad territorial y otra sobre un mismo impuesto pueda variar. En otros casos como el impuesto a la cerveza el Congreso define completamente todos los elementos del impuesto. Además, el Congreso les da una asignación específica a algunos impuestos, aumentando la inflexibilidad para la autoridad regional.

En Colombia, existen 13 impuestos departamentales, 20 municipales y una diversidad de contribuciones y estampillas (MHCP, 2015). Pese a este amplio abanico, el recaudo se concentra en unos pocos impuestos: Industria y Comercio, Predial Unificado y Sobretasa a la Gasolina para los municipios, y Registro, Consumo de Licores y Cerveza, Impuesto a los Cigarrillos e Impuesto de vehículos para los Departamentos. Solo se cuenta con dos impuestos directos: el Predial Unificado y el Impuesto de Vehículos, el resto de los impuestos son indirectos. Mientras los Municipios recaudan principalmente impuestos relacionados con la propiedad, la actividad económica y el consumo de combustibles, los Departamentos se financian con impuestos al consumo de cerveza, licores y cigarrillos e impuestos sobre los vehículos.

4.1.1 Impuestos Departamentales

Los principales impuestos departamentales son:

Impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas	Impuesto al consumo de licores, vinos aperitivos y similares.
Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	Impuesto de registro
Sobretasa a la gasolina y al ACPM	Impuesto sobre vehículos automotores
Impuesto de degüello de ganado mayor	Impuesto de loterías foráneas y sobre premios de loterías

El Impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas está reglamentado por la Ley 223 de 1995. El impuesto se causa en el momento que el productor entrega estos bienes en fábrica, para los productos nacionales, o en el momento en que se introducen al país, para los productos extranjeros. La exportación de estos bienes no causa impuesto. El precio de venta al detallista es la base del impuesto. Las tarifas son de 48% para cervezas y sifones y 20% para mezclas y refajos. El Impuesto al consumo de licores, vinos aperitivos y similares se comporta similar anterior, pues este también se causa en el momento en que el productor nacional los entrega para su distribución o en que el importador los introduce al país. Su base gravable es el número de grados de alcohol del bien; entre 0 y 2,5 no se grava, de 2,5 a 35 el impuesto es de \$297 y más de 35 el impuesto es de 487 pesos. Este impuesto tiene destinación específica a los servicios de salud. Los principales problemas que enfrenta este impuesto es el contrabando, la falsificación y adulteración del producto.

Por otro lado, está el Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco, con este en teoría se castigar la externalidad negativa que el consumo de estos bienes tiene sobre la salud de la población. Desde el punto de vista tributario, la baja elasticidad precio de la demanda de estos productos lo hacen ideales para ser gravados. En Colombia, este impuesto es una mezcla de un impuesto específico y un impuesto ad-valorem. La ley 1393 de 2010, que rige hasta hoy, estableció una sobretasa de 10% sobre el precio de venta al público y una tarifa de \$570 pesos por cajetilla de 20 unidades que se ajusta cada año con la inflación y de \$36 pesos por gramo de tabaco en otros derivados. Uno de los principales problemas que deben enfrentar las autoridades tributarias es el alto contrabando de este producto.

Impuesto de registro es un gravamen reglamentado por la Ley 223 de 1995, que afecta todos los actos, documentos o contratos que deben registrarse ante las cámaras de comercio y en las oficinas de instrumentos públicos. Las Asambleas Departamentales fijan las tarifas siguiendo los siguientes criterios: contratos o negocios jurídicos que deban registrarse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos entre el 0,5% y el 1% de la cuantía. Los que son registrados en Cámaras de Comercio tienen un gravamen de 0,3% al 0,7%. Y los documentos que no tienen cuantía son gravados entre dos a cuatro salarios diarios legales. Este último impuesto es especialmente importante en Departamentos con grandes ciudades.

Los impuestos al transporte particular se dividen en dos; Impuesto sobre vehículos automotores, el cual grava la propiedad de los vehículos matriculados en el Departamento o en el Distrito Capital. De acuerdo a los datos del RUNT a diciembre de 2016 existían en el país 12'909.738 vehículos registrados de los cuales el 56,16% son motocicletas (Fuente: Boletín de Prensa 001 enero 05 de 2017). La base de este impuesto es el avalúo del vehículo, el cual es determinado por el Ministerio de Transporte. Las tasas y avalúos más altos corresponden a modelos más recientes. El avalúo refleja la depreciación del vehículo y no tiene en cuenta factores como el consumo de combustible, las emisiones de CO2, el kilometraje o el peso.

El otro impuesto de este tipo es la Sobretasa a la gasolina y al ACPM, el cual le impone un impuesto al consumo de gasolina motor extra o corriente o de ACPM. El responsable es el distribuidor mayorista del combustible. La base gravable es el valor de referencia de venta al público del galón certificado mensualmente por el Ministerio de Minas y Energía. La tarifa departamental es del 6.5% para la gasolina y del 6% para el ACPM.

El cuadro 8 muestra la evolución del recaudo de los impuestos tributarios de las Administraciones Departamentales. Para el 2016 los ingresos tributarios alcanzaban \$7.346,6 miles de millones de pesos. En el periodo de análisis estos recaudos han presentado una tasa de crecimiento nominal anual promedio del 9.5% y una tasa real de crecimiento anual promedio del 4,3%. Muy similar a la tasa de crecimiento real promedio del PIB.

Cuadro 8: Ingresos Tributarios de los Gobiernos Departamentales (Miles de Millones de Pesos), 2000-2016

INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES (Miles de Millones de Pesos)																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vehículos Automotores	131,8	150,7	167,1	207,2	235,3	278,5	274,4	319,4	308,0	323,5	373,6	427,9	436,1	477,3	556,4	529,7	603,8
Registro y Anotación	163,0	152,9	179,9	224,1	280,4	297,2	391,1	444,0	480,1	514,5	565,1	646,8	692,5	809,8	847,0	970,9	1.048,7
Licores	520,4	575,3	603,1	680,0	749,1	811,4	847,7	834,4	938,9	913,6	929,3	977,4	1.010,1	1.001,3	1.056,4	976,5	1.212,7
Cerveza	471,1	497,2	584,3	682,5	761,7	867,6	993,1	1.203,8	1.268,1	1.381,2	1.432,5	1.447,1	1.565,5	1.673,3	1.742,3	1.918,3	2.121,6
Cigarrillos y Tabaco	213,4	220,2	263,8	267,4	275,5	287,4	321,6	330,0	333,2	317,3	390,5	469,8	447,8	472,7	456,0	433,7	486,2
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	145,0	139,7	143,5	196,2	228,5	262,6	266,7	276,8	285,0	284,4	280,5	288,4	296,2	308,6	336,4	372,9	419,0
Estampillas	23,4	30,0	104,3	131,9	158,6	217,1	304,9	420,7	417,0	529,7	624,6	694,8	595,7	744,4	938,3	1.167,6	1.102,4
Otros	55,1	54,1	24,8	38,6	45,4	61,6	56,1	65,0	51,9	134,1	185,3	221,5	227,2	231,6	252,3	378,6	352,1
INGRESOS TRIBUTARIOS	1.723,2	1.820,0	2.070,8	2.427,8	2.734,4	3.083,3	3.455,6	3.894,2	4.082,2	4.398,4	4.781,3	5.173,6	5.271,2	5.719,1	6.185,1	6.748,2	7.346,6
Fuente: DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público																	

Fuente: DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como puede ser observado en el cuadro 9, el recaudo se concentra en los impuestos al consumo de cerveza, licores, estampillas e impuestos de registro. Se ha presentado una caída en la participación de los recaudos por Licores, Cigarrillos y Gasolina. Estos han sido compensados por un aumento de los recaudos por estampillas. De estas últimas, las que mayores recursos generan son las Estampillas Pro-Desarrollo, Pro-Electrificación Rural, Pro-Ancianos, Pro-Universidad, Pro-Hospital y Pro-Cultura. Esto quiere decir que el recaudo de impuesto a nivel departamental se acumula principalmente en cuatro tipos de impuestos.

Cuadro 9: Ingresos Tributarios de los Gobiernos Departamentales (Participación Porcentual por Impuesto)

INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES (Participación Porcentual por Impuesto)																	
Impuesto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cerveza	27,3	27,3	28,2	28,1	27,9	28,1	28,7	30,9	31,1	31,4	30,0	28,0	29,7	29,3	28,2	28,4	28,9
Licores	30,2	31,6	29,1	28,0	27,4	26,3	24,5	21,4	23,0	20,8	19,4	18,9	19,2	17,5	17,1	14,5	16,5
Estampillas	1,4	1,6	5,0	5,4	5,8	7,0	8,8	10,8	10,2	12,0	13,1	13,4	11,3	13,0	15,2	17,3	15,0
Registro y Anotación	9,5	8,4	8,7	9,2	10,3	9,6	11,3	11,4	11,8	11,7	11,8	12,5	13,1	14,2	13,7	14,4	14,3
Vehículos Automotores	7,6	8,3	8,1	8,5	8,6	9,0	7,9	8,2	7,5	7,4	7,8	8,3	8,3	8,3	9,0	7,8	8,2
Cigarrillos y Tabaco	12,4	12,1	12,7	11,0	10,1	9,3	9,3	8,5	8,2	7,2	8,2	9,1	8,5	8,3	7,4	6,4	6,6
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	8,4	7,7	6,9	8,1	8,4	8,5	7,7	7,1	7,0	6,5	5,9	5,6	5,6	5,4	5,4	5,5	5,7
Otros	3,2	3,0	1,2	1,6	1,7	2,0	1,6	1,7	1,3	3,0	3,9	4,3	4,3	4,0	4,1	5,6	4,8
Fuente: Cálculos propios a partir de DAE. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.																	

Fuente: Cálculos propios a partir de DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La participación por departamento se presenta en el Cuadro 10. Más de la mitad del recaudo se concentra en 5 Departamentos: Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Santander y Atlántico. Este resultado no es sorprendente si tenemos en cuenta que de acuerdo con los datos del DANE estos mismos 5 Departamentos para el año 2016 representan el 40,8% del PIB y el 37,9% de la población. En conclusión, el recaudo tributario departamental se concentra en pocos impuestos y en pocos departamentos.

Cuadro 10: Ingresos Tributarios de los Gobiernos Departamentales (Participación Porcentual por Departamento), 2000-2016

INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES (Participación Porcentual por Departamento)																	
DEPARTAMENTO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ANTIOQUIA	23,7	24,2	23,6	25,1	25,5	25,6	24,1	22,9	25,7	18,4	17,9	19,1	18,0	18,4	18,1	16,5	17,8
CUNDINAMARCA	17,2	17,6	16,7	16,9	15,4	15,4	15,7	15,0	14,6	13,4	13,7	14,6	14,6	15,2	13,9	13,7	13,2
VALLE DEL CAUCA	9,5	9,5	10,1	9,4	10,6	10,8	10,8	11,2	9,7	12,2	11,8	10,1	10,2	9,4	9,9	9,7	10,2
SANTANDER	5,0	4,9	4,9	5,3	5,6	5,4	5,8	6,5	6,1	6,8	7,3	7,6	7,1	7,3	7,7	8,0	8,5
ATLANTICO	4,5	4,5	4,8	4,3	4,1	4,6	5,3	5,7	5,4	5,7	5,7	6,0	5,3	6,0	6,3	6,0	5,9
BOLIVAR	3,5	3,2	3,8	3,5	3,7	3,6	3,6	3,7	4,1	4,2	4,1	4,2	4,4	4,3	4,6	4,2	3,8
BOYACÁ	3,2	3,5	3,5	3,2	3,2	3,7	4,0	4,0	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9	3,7	3,5	3,9	3,7
META	2,4	2,5	2,4	3,0	3,2	2,9	2,8	2,7	2,7	3,3	3,3	3,1	3,8	3,6	3,3	3,5	3,5
NORTE DE SANTANDER	2,3	2,8	2,7	2,3	1,9	1,8	1,9	2,0	2,6	2,9	2,7	2,6	2,9	2,6	2,4	2,4	2,8
NARIÑO	1,8	2,2	2,9	2,7	2,7	2,7	2,4	2,0	1,8	2,4	2,0	2,1	2,2	1,9	1,9	2,1	2,6
TOLIMA	3,5	3,3	2,9	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7	2,9	3,1	2,9	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6
CÓRDOBA	2,0	2,4	2,6	2,4	2,5	2,4	2,5	2,5	2,4	2,6	2,6	2,5	2,6	2,7	2,6	2,8	2,6
HUILA	2,7	2,6	2,4	2,2	2,2	2,1	2,0	2,3	2,1	2,4	2,5	2,4	2,6	2,5	2,5	2,4	2,5
MAGDALENA	2,4	2,2	1,7	1,9	1,9	1,8	1,9	2,1	2,0	2,1	1,9	2,0	2,1	2,3	2,2	2,4	2,4
CALDAS	3,2	2,2	2,4	2,3	2,2	2,1	2,2	2,2	2,2	2,7	2,5	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,4
RISARALDA	2,6	2,5	2,2	2,2	2,2	1,8	1,8	1,6	1,5	1,8	2,0	2,0	2,3	2,1	1,9	2,0	2,0
CAUCA	1,5	1,4	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6	1,4	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	1,9	2,0	2,0
SUCRE	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,4	1,4	1,4	1,5	1,7	1,7	1,9	1,8
CESAR	1,7	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,6	2,0	2,1	1,9	1,8	1,8	2,1	2,2	1,8
QUINDIO	1,1	1,0	1,2	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,2	1,1	1,2	1,3	1,3	1,6	1,6	1,5
CASANARE	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,3	1,5	1,6	1,5	1,5	1,8	2,0	1,4
CHOCO	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9
LA GUAJIRA	1,0	1,1	1,0	0,8	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9	1,1	1,2	1,0	1,2	1,1	1,1	1,1	0,8
SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	0,8	0,7	0,6	0,6	0,8	0,7	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7
CAQUETA	0,9	0,9	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,8	0,8	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7
ARAUCA	0,3	0,4	0,4	0,5	0,3	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7
PUTUMAYO	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
GUAVIARE	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
VICHADA	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
AMAZONAS	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
GUAINIA	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
VAUPES	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Fuente: Cálculos propios a partir de información de DAE-Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Fuente: Cálculos propios a partir de información de DAF-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Algunos indicadores fiscales asociados a los recaudos tributarios departamentales calculados a partir de la información de ejecución enviada por la CGR se presentan en el Cuadro 11. El indicador de Autonomía Fiscal, medido como la relación entre Recaudos Tributarios y los Ingresos Corrientes muestran que estas administraciones centrales tienen una baja autonomía: los ingresos tributarios en el periodo solo representaron en promedio el 28% de los Ingresos Corrientes. Aunque el indicador ha venido mejorando en los últimos años, este sigue siendo muy bajo para los estándares internacionales.

El segundo indicador muestra cuanto de los ingresos tributarios debe ser destinado a cubrir Gastos de Funcionamiento. Al principio del periodo los Gastos de Funcionamiento absorbían todos los tributos recaudados (e incluso no eran suficientes para cubrirlos). A partir del 2004, dichos gastos absorben menos recursos tributarios y queda espacio para financiar inversión con recursos propios. Dicho cambio se presentó gracias a la entrada en vigencia de la Ley 819 de 2003, que estableció el Marco Fiscal de Mediano Plazo como instrumento de programación presupuestal. Algo similar sucede con los gastos no discrecionales (Gastos de Personal más Transferencias más Servicio de la Deuda): mientras que hasta el 2003 los ingresos tributarios no permitían cubrir dichos gastos en los años más recientes quedan recursos disponibles para atender estos gastos.

Cuadro 11: Algunos Indicadores Asociados a los Ingresos Tributarios de los Gobiernos Departamentales.

ALGUNOS INDICADORES ASOCIADOS A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES (Porcentajes)																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indicador de Autonomía Fiscal:																	
Ingresos Tributarios/Ingresos Corrientes	25,9	23,7	24,9	27,8	27,1	27,8	28,6	30,2	27,3	27,3	26,9	27,7	28,4	25,8	31,8	33,3	33,3
Gastos de funcionamiento/Ingresos Tributarios	98,8	103,6	91,0	108,5	89,9	79,3	68,1	63,7	64,3	71,6	69,1	64,0	62,7	63,0	60,9	54,3	61,4
Gastos No Discrecionales/Ingresos Tributarios	125,4	120,7	109,3	116,1	100,7	87,7	77,3	69,2	71,0	73,4	68,5	65,1	73,3	65,1	61,0	55,4	63,1

Fuente: Cálculos Propios a partir de Información enviada por Contraloría General de la República

4.1.2 Impuestos Municipales

Los principales tributos municipales son:

Impuesto Predial Unificado	Impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros
Sobretasa a la gasolina	Impuesto de delineación
Impuesto de alumbrado público	Impuesto de espectáculos públicos
Impuesto de circulación y tránsito	Contribución sobre contratos de obra pública.

El Impuesto Predial Unificado fue creado por la Ley 48/1887 y Se consolidó como impuesto municipal a partir del año 1951 con los Decretos Legislativos 3185 y 4133. Después, la Ley 14/1983 reguló diversos aspectos relativos a la formación y actualización del catastro especialmente ordenar el reajuste del avalúo catastral y autorizar a los contribuyentes el uso del autoavalúo de los inmuebles. La Ley 44/1992 reformó nuevamente este gravamen, fusionándose con tres tributos (el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral), para convertirlo en el Impuesto Predial Unificado. Su base gravable es el avalúo catastral del predio, que es determinado por las autoridades catastrales; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para la mayor parte de los municipios del país, y cuatro catastros independientes en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali, y el Departamento de Antioquia.

Los cuatro catastros especiales se rigen bajo las normas expedidas por el IGAC, este define las metodologías a aplicar para determinar el catastro físico y económico. Para el avalúo, que no debe ser inferior al 60% del valor comercial se toman por separado suelo y construcción, pero para el impuesto importa el valor global. Los predios se deben actualizar por lo menos cada 5 años, lo cual es el principal problema de este tributo, especialmente de los predios rurales.

Las tarifas las puede establecer el Concejo municipal o distrital entre el 0 y el 16 por mil. La Ley 44 de 1990 establece que la fijación de la tarifa debe ser progresiva y diferenciada, así se debe tener en cuenta los estratos socioeconómicos y los usos del suelo urbano. El área ha sido también usada como un criterio de fijación de la tarifa. Para los terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados la tarifa puede ampliarse hasta el 33 por mil.

A nivel municipal también se encuentra el Impuesto de Industria y Comercio, el cual grava las actividades industriales, comerciales y de servicios. La base gravable son los ingresos brutos con excepción de la base gravable especial para el sector financiero. Las tasas varían de acuerdo a la actividad económica. Inicialmente se consideraron solo tres actividades: industria, comercio y servicios, pero a partir de la adopción de Bogotá de la clasificación CIIU de cuatro dígitos y que esta clasificación fuera tomada por otros municipios, se generó un amplísimo abanico de actividades gravadas.

Además, según la Ley 14 de 1983, los concejos municipales podrán fijar las tarifas para cada una de las actividades gravadas dentro de los siguientes límites; del dos al siete por mil para actividades industriales. Para actividades comerciales y/o de servicios de dos a diez por mil. Las actividades financieras son gravadas de 5 por mil. Y para Bogotá, las tarifas pueden oscilar entre el 2 al 30 por mil, esto siguiendo el Decreto 1421 de 1991.

Los impuestos a Industria y Comercio tienen un complemento, el Impuesto de avisos y tableros. Este tributo grava la colocación de vallas, avisos y tableros en la vía pública, lugares públicos o privados que sean visibles desde el espacio público y la colocación de avisos en cualquier clase de vehículos. Deben pagarlo los contribuyentes de Industria y Comercio que coloquen los avisos. Su base gravable es la liquidación del impuesto de Industria y Comercio y su tarifa es del 15%. Por otro lado, está la sobre tasa a la gasolina, el cual el impone un impuesto al consumo de gasolina motor corriente y extra. Su base y responsables son los mismos del impuesto departamental. Pero la tarifa difiere: para los municipios y distritos es del 18,5% y para el Distrito capital del 25%.

Los impuestos sobre la gestión urbana son los siguientes: Impuesto a Delineación Urbana, Impuesto de Alumbrado Público, Impuesto Municipal de Espectáculos Públicos y una Contribución sobre Contratos de Obra Pública. El primero grava la construcción, ampliación o modificación. El Impuesto de Alumbrado Público fue creado en 1913 y como su nombre lo indica grava el servicio de alumbrado público. Su tarifa se encuentra estratificada. El Impuesto a los espectáculos públicos es sobre las boletas de entrada y la tarifa es del 10%. Por último, los Contratos de Obra Pública se grava cuando estos son suscritos y se grava el valor del contrato entre el 2,5% al 5%

Con el fin de entender mejor el comportamiento de los municipios según el tipo, a continuación, se presenta los datos de recaudo discriminándolas entre Municipios Capitales y Municipios No Capitales. Dentro del primer grupo se incluye la información de Bogotá.

Cuadro 12: Ingresos Tributarios de los Gobiernos Municipales - Capitales (Miles de Millones de Pesos), 2000-2016

INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES MUNICIPALES - CAPITALES (Miles de Millones de Pesos)																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Predial	719,9	795,1	929,6	1.058,0	1.264,5	1.440,1	1.581,6	1.636,4	1.815,3	2.020,0	2.225,6	2.496,7	2.661,7	3.243,7	3.708,8	4.164,7	4.447,1
Industria y Comercio	874,2	987,8	1.126,2	1.508,6	1.760,7	2.007,0	2.428,0	2.776,6	3.143,9	3.326,0	3.439,3	3.813,5	4.103,6	4.307,2	4.729,4	5.144,1	5.524,6
Sobretasa a la Gasolina	296,0	342,4	356,7	446,2	532,8	605,2	605,8	614,4	669,3	660,0	680,2	699,7	711,0	731,2	760,1	820,8	926,2
Otros	346,8	401,9	506,3	555,0	649,7	740,0	840,9	1.081,9	1.195,6	1.191,3	1.412,8	1.515,9	1.811,3	2.058,7	2.292,2	2.696,3	2.781,6
INGRESOS TRIBUTARIOS	2.236,9	2.527,2	2.918,8	3.567,7	4.207,6	4.792,4	5.456,4	6.109,3	6.824,0	7.197,3	7.757,9	8.525,8	9.287,6	10.340,7	11.490,4	12.826,0	13.679,4

Fuente: DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Hacienda Distrital.

Los ingresos tributarios de los Municipios Capitales han pasado de \$2.236,9 miles de millones en el 2000 a \$13.679,4 miles de millones en el 2016. En el periodo presentan una tasa de crecimiento nominal promedio del 12% y una tasa de crecimiento real promedio del 6,7%. Muy superiores de las tasas de los recaudos de los Departamentos. Mientras los recaudos de las capitales eran un 30% superiores a los de los Departamentos en el año 2000, para el año 2016 estos eran en un 86%, mostrando por tanto una mayor dinámica.

Cuadro 13: Ingresos Tributarios de los Gobiernos Municipales - Capitales (Participación Porcentual por Impuesto), 2000-2016

INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES MUNICIPALES - CAPITALES (Participación Porcentual por Impuesto)																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Predial	32,2	31,5	31,8	29,7	30,1	30,0	29,0	26,8	26,6	28,1	28,7	29,3	28,7	31,4	32,3	32,5	32,5
Industria y Comercio	39,1	39,1	38,6	42,3	41,8	41,9	44,5	45,4	46,1	46,2	44,3	44,7	44,2	41,7	41,2	40,1	40,4
Sobretasa a la Gasolina	13,2	13,5	12,2	12,5	12,7	12,6	11,1	10,1	9,8	9,2	8,8	8,2	7,7	7,1	6,6	6,4	6,8
Otros	15,5	15,9	17,3	15,6	15,4	15,4	15,4	17,7	17,5	16,6	18,2	17,8	19,5	19,9	19,9	21,0	20,3

Fuente: Cálculos Propios a partir de DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Hacienda Distrital.

Tres impuestos concentran más del 80% del recaudo de los Municipios Capitales: Predial, Industria y Comercio, y Sobretasa a la gasolina. La principal fuente de recaudo a través de todo el periodo lo constituye el Impuesto de Industria y Comercio debido a que se trata de ciudades grandes con alta actividad industrial y de servicios. Sin embargo, si excluimos la ciudad de Bogotá el Impuesto Predial Unificado resulta tener una mayor participación. Los recaudos por Predial superan a los de ICA en ciudades como Medellín, Cali, las capitales del Eje Cafetero, Ibagué y Montería, entre otras. Cabe destacar los casos de las dos primeras ciudades mencionadas debido a que cuentan con Entidades de Catastros propias como se mencionó anteriormente, lo que les da autonomía en los procesos de actualización catastral.

También se puede observar que la ciudad de Bogotá concentra más del 50% del recaudo total de los Municipios Capitales. Las cinco ciudades siguientes concentran otro 30%: Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga. Estas son las capitales de departamentos más poblados y con mayor participación en el PIB. De nuevo el recaudo queda concentrado en pocos tributos y pocas ciudades capitales.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Cuadro 14: Ingresos Tributarios de los Gobiernos Municipales - Capitales (Participación Porcentual por Capital), 2000-2016

INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES MUNICIPALES - CAPITALS (Participación Porcentual por Capital)																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bogotá	56,97	53,30	53,73	57,18	56,21	55,21	55,31	57,62	56,25	53,83	54,05	54,50	54,90	53,45	52,93	52,09	52,79
Medellín	12,21	13,62	13,76	12,40	12,91	13,09	13,97	12,98	12,79	12,94	12,32	12,40	11,85	11,82	11,39	11,19	11,09
Santiago de Cali	9,64	10,17	9,13	9,15	9,04	8,74	8,43	8,28	8,11	8,17	7,78	7,26	6,80	7,56	7,87	8,74	8,50
Barranquilla	3,62	4,53	4,72	4,08	4,38	4,59	4,65	4,59	5,19	5,82	6,03	6,00	5,88	5,77	5,79	5,57	6,33
Cartagena de Indias	3,56	3,66	4,26	3,62	3,63	3,97	3,15	2,40	3,54	3,72	4,11	4,26	4,15	4,43	4,46	4,31	4,02
Bucaramanga	1,33	1,29	1,55	1,39	1,45	1,89	1,77	1,84	1,87	2,17	2,17	2,15	2,09	2,29	2,32	2,64	2,28
Pereira	1,55	1,46	1,64	1,54	1,36	1,49	1,66	1,47	1,38	1,48	1,60	1,55	1,48	1,71	1,86	1,82	1,82
Santa Marta	0,78	0,59	0,00	0,47	0,60	0,58	0,82	0,70	0,78	1,17	0,87	0,98	1,06	1,10	1,16	1,22	1,46
San José de Cucutá	0,63	1,36	1,09	0,85	0,82	1,00	1,04	1,03	1,07	1,03	1,16	1,13	1,33	1,18	1,22	1,08	1,17
Ibague	1,23	1,22	1,07	1,36	1,33	1,20	1,04	1,08	1,01	1,06	1,19	1,14	1,06	1,11	1,06	1,25	1,11
Villavicencio	0,95	1,17	1,10	0,93	0,98	0,95	0,87	0,82	0,89	1,06	1,11	1,20	1,25	1,16	1,19	1,30	1,02
Manizales	1,46	1,50	1,51	1,28	1,21	1,19	1,21	1,17	1,08	1,17	1,12	1,18	1,05	1,03	0,98	0,99	0,95
Valledupar	0,53	0,51	0,67	0,57	0,60	0,63	0,58	0,51	0,48	0,61	0,63	0,49	0,76	0,85	0,88	0,87	0,88
San Juan de Pasto	0,79	0,86	0,92	0,85	0,79	0,75	0,77	0,75	0,69	0,70	0,73	0,69	0,71	0,70	0,81	0,78	0,84
Armenia	0,99	0,90	0,91	0,52	0,70	0,70	0,65	0,63	0,73	0,80	0,68	0,72	0,82	0,81	0,77	0,83	0,78
Neiva	0,81	0,82	0,84	0,77	0,83	0,77	0,81	0,87	0,83	0,84	0,84	0,86	0,93	0,93	0,91	0,88	0,77
Montería	0,76	0,66	0,69	0,57	0,74	0,75	0,65	0,65	0,70	0,70	0,78	0,60	0,71	0,70	0,77	0,79	0,74
Popayán	0,53	0,74	0,49	0,41	0,43	0,42	0,44	0,49	0,44	0,46	0,47	0,48	0,58	0,58	0,56	0,62	0,63
Tunja	0,39	0,42	0,42	0,54	0,52	0,64	0,61	0,54	0,58	0,55	0,53	0,53	0,64	0,64	0,68	0,61	0,60
Yopal	0,25	0,27	0,32	0,30	0,27	0,27	0,31	0,31	0,29	0,38	0,41	0,48	0,49	0,66	0,76	0,70	0,57
Sincelejo	0,23	0,23	0,29	0,29	0,28	0,35	0,40	0,38	0,43	0,48	0,51	0,52	0,49	0,47	0,50	0,52	0,56
Florencia	0,30	0,25	0,29	0,24	0,24	0,25	0,25	0,24	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,28	0,28	0,27	0,26
Arauca	0,07	0,08	0,10	0,12	0,11	0,10	0,12	0,20	0,14	0,11	0,14	0,15	0,14	0,18	0,20	0,27	0,18
Riohacha	0,06	0,08	0,09	0,21	0,11	0,12	0,13	0,11	0,10	0,13	0,17	0,10	0,16	0,21	0,19	0,22	0,18
Quibdó	0,10	0,08	0,10	0,05	0,09	0,07	0,09	0,07	0,09	0,10	0,11	0,12	0,15	0,14	0,14	0,14	0,14
Leticia	0,10	0,08	0,10	0,10	0,12	0,08	0,07	0,10	0,09	0,05	0,08	0,07	0,06	0,06	0,07	0,08	0,08
San José del Guaviare	0,09	0,10	0,12	0,14	0,14	0,11	0,10	0,08	0,07	0,08	0,06	0,06	0,05	0,06	0,07	0,06	0,07
San Miguel de Mocoa	0,04	0,04	0,04	0,03	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,07	0,06	0,08	0,07	0,06
Mitu	0,02	0,01	0,02	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	0,02	0,03	0,04	0,04	0,05
Puerto Inirida	0,01	0,02	0,02	0,02	0,03	0,01	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,04
Puerto Carreño	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,04	0,05	0,04
Fuente: Cálculos Propios a partir de DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Hacienda Distrital.																	

Fuente: Cálculos Propios a partir de DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Hacienda Distrital.

Cuadro 15: Algunos Indicadores Asociados a los Ingresos Tributarios de los Gobiernos Municipales – Capitales, 2000-2016

ALGUNOS INDICADORES ASOCIADOS A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES CAPITALS (Porcentajes)																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TOTAL MUNICIPIOS CAPITALS																	
Indicador de Autonomia Fiscal: Ingresos Tributarios/Ingresos Corrientes.	52,7	50,9	49,0	46,0	47,1	48,4	49,0	48,9	50,4	45,9	45,0	46,8	45,7	43,6	46,6	47,8	47,9
Gastos de funcionamiento/Ingresos Tributarios	72,0	71,1	57,6	49,1	45,4	42,9	38,3	39,4	37,1	54,1	41,2	40,2	38,1	38,4	38,0	51,7	54,6
Gastos No Discrecionales/Ingresos Tributarios	92,5	91,1	75,1	64,7	60,9	55,4	52,1	49,8	45,0	60,4	45,0	42,2	42,8	39,2	39,0	55,7	57,1
EXCLUYENDO BOGOTA																	
Indicador de Autonomia Fiscal: Ingresos Tributarios/Ingresos Corrientes.	44,9	44,5	40,7	34,3	35,0	36,0	37,5	36,9	35,9	34,4	33,7	35,1	33,0	30,6	34,1	35,5	35,4
Gastos de funcionamiento/Ingresos Tributarios	91,2	83,2	71,4	64,3	58,0	53,0	46,2	44,9	42,4	75,3	49,9	50,3	48,8	48,5	42,0	38,9	40,6
Gastos No Discrecionales/Ingresos Tributarios	115,6	98,3	79,6	76,0	66,1	57,7	47,4	49,0	43,2	77,8	48,9	50,8	53,9	50,0	43,6	41,6	45,8
Fuente: Calculos Propios a partir de Información enviada por Contraloria General de la República y Secretaria de Hacienda Distrital.																	

Fuente: Cálculos Propios a partir de Información enviada por Contraloría General de la República y Secretaría de Hacienda Distrital.

El cuadro 15 muestra algunos indicadores asociados al recaudo tributario. En este caso los calculamos incluyendo a Bogotá y después sin tenerla en cuenta. Cuando se toma en cuenta a Bogotá, los Municipios Capitales presentan un Indicador de Autonomía Fiscal que se movía alrededor del 47,7%, siendo un poco mayor en los primeros años del periodo de estudio y con una

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

tendencia decreciente. Durante todo el periodo se lograba cubrir los Gastos de Funcionamiento y los Gastos No Discrecionales. La situación es muy diferente si se excluye a Bogotá la Autonomía Fiscal disminuye al 36,3%, y la tendencia a la caída en este indicador es más notoria. Al observar los dos otros indicadores se ve que los Gastos de Funcionamiento y los Gastos No Discrecionales absorben más de los recaudos tributarios hasta el 2014, pero para el 2015 y 2016 el recaudo logra cubrir estos dos ítems.

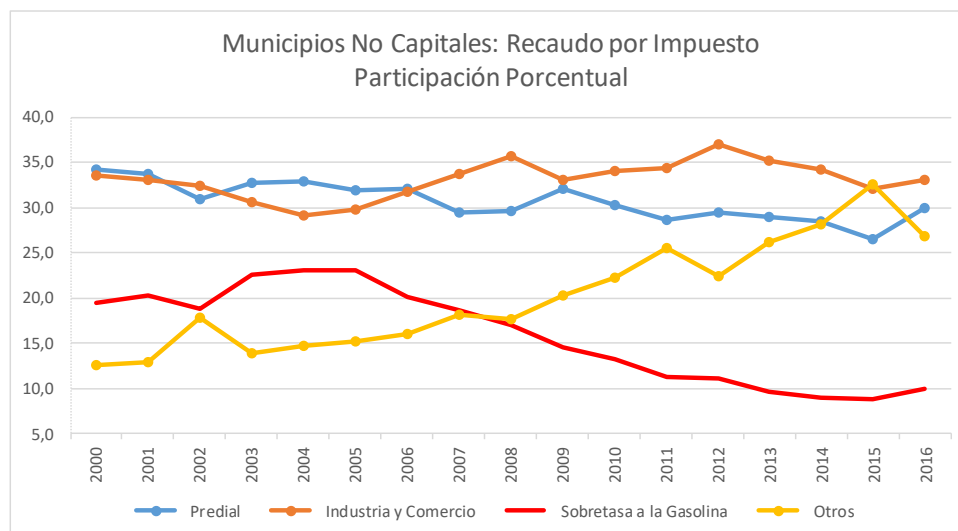
En el caso de los Municipios No Capitales se incluyen 1070 municipios para el año 2016. Estos tienen una evolución en los Ingresos Tributarios de \$790,5 miles de millones en el 2000 a \$6.316,6 miles de millones en el 2016. Esto representa una tasa de crecimiento nominal anual promedio del 13,9% y una tasa de crecimiento real anual promedio del 8,5%. Es decir, son las administraciones más dinámicas de los niveles regionales. Así, los recaudos de los Municipios No Capitales representaban el 35,3% de los Recaudos de los Municipios Capitales, para el 2016 representan el 46,2%.

Cuadro 16: Ingresos Tributarios de los Gobiernos Municipales – No Capitales (Miles de Millones de Pesos), 2000-2016

INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES MUNICIPALES - NO CAPITALES (Miles de Millones de Pesos)																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Predial	271,2	304,8	324,1	405,9	461,8	534,1	621,0	662,4	717,7	922,7	964,2	1.023,6	1.142,7	1.346,6	1.534,6	1.669,4	1.894,1
Industria y Comercio	265,9	298,5	339,7	378,0	408,8	499,4	615,4	756,1	866,2	949,2	1.082,8	1.227,7	1.429,4	1.642,7	1.846,0	2.015,4	2.093,4
Sobretasa a la Gasolina	154,1	183,3	196,8	280,0	323,1	384,7	389,4	418,0	411,3	416,3	420,2	403,2	430,5	452,9	484,0	554,7	629,7
Otros	99,4	117,0	187,3	172,7	206,8	253,3	309,3	409,4	426,5	582,9	708,1	911,4	865,3	1.216,9	1.518,3	2.054,2	1.699,4
INGRESOS TRIBUTARIOS	790,5	903,5	1.047,9	1.236,7	1.400,4	1.671,6	1.935,2	2.245,9	2.421,7	2.871,1	3.175,3	3.566,0	3.867,9	4.659,1	5.382,9	6.293,7	6.316,6

Fuente: Cálculos Propios a partir de DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 11: Municipios No Capitales: Recaudo por Impuesto (Participación Porcentual), 2000-2016



Fuente: Cálculos a partir de DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el gráfico 11 se muestra la distribución por impuesto se presenta en los Municipios No Capitales, desde el 2000 hasta el 2016. Se observa que hasta el 2006 los recaudos por Predial eran superiores a los de Industria y Comercio, a partir de ese año la situación se invirtió. Estos dos impuestos han representado más del 63% de los recaudos totales. Mostrando que el recaudo en estos municipios depende principalmente de estas dos actividades. Los recaudos por Sobretasa a la Gasolina han venido perdiendo participación. Mientras, que el rubro catalogado como otros impuestos han aumentado su participación, impulsado especialmente por los recaudos por Estampillas y por Contratos de Obra Pública.

El gráfico 12 muestra los 30 Municipios No Capitales con mayor participación en el recaudo para el 2016. Este grupo de Municipios representan el 43,8% del recaudo total de los 1070 municipios no capitales. Pertenecen en su mayoría a los Departamentos más ricos: Antioquía, Santander, Cundinamarca y Valle.

Gráfico 12: Municipios No Capitales con Mayor Participación en el Recaudo Tributario 2016



Fuente: Cálculos a partir de DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El cuadro 17 muestra los indicadores fiscales para los Municipios No Capitales. Estos presentan un nivel de autonomía fiscal más bajo que los Municipios Capitales. En promedio este indicador se ubica en el 20,6%, siendo el nivel de gobierno menos autónomo de los hasta ahora considerados. A partir del 2006 los gastos de funcionamiento y los gastos no discrecionales absorben menos de los ingresos tributarios por la mayor dinámica de estos últimos y las limitaciones impuestas por la Ley 819 de 2013, ya mencionados anteriormente.

Cuadro 17: Algunos Indicadores Asociados a los Ingresos Tributarios de los Gobiernos Municipales – No Capitales, 2000-2016

ALGUNOS INDICADORES ASOCIADOS A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES NO CAPITALES (Porcentajes)																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indicador de Autonomía Fiscal:																	
Ingresos Tributarios/Ingresos Corrientes.	19,0	21,3	18,2	17,8	19,7	23,1	20,9	19,9	18,9	19,5	20,4	21,5	20,3	18,5	23,2	24,3	24,1
Gastos de funcionamiento/Ingresos Tributarios	143,6	108,4	118,0	116,6	100,9	81,6	80,4	79,1	77,8	72,9	72,9	68,4	67,8	64,3	58,3	54,4	57,4
Gastos No Discrecionales/Ingresos Tributarios	141,8	111,8	114,3	105,8	93,0	76,8	77,7	75,1	74,9	67,2	68,2	67,0	66,5	61,5	54,6	51,5	55,8
Fuente: Cálculos Propios a partir de Información enviada por Contraloría General de la República																	

Fuente: Cálculos Propios a partir de Información enviada por Contraloría General de la República

Presión Tributaria Regional

A partir de los datos anteriores se construye el Indicador de Presión Tributaria Regional. Los resultados se presentan en el Cuadro 18.

Cuadro 18: Presión Tributaria de las Administraciones Centrales Territoriales, 2000-2016

PRESION TRIBUTARIA DE LAS ADMINISTRACIONES CENTRALES TERRITORIALES												
AÑO	DEPARTAMENTALES			MUNICIPIOS CAPITALES			MUNICIPIOS NO CAPITALES			ADMINISTRACION REGIONAL		
	Directos	Indirectos	Total	Directos	Indirectos	Total	Directos	Indirectos	Total	Directos	Indirectos	Total
Miles de Millones de Pesos												
2000	131,8	1.591,4	1.723,2	800,7	1.436,2	2.236,9	271,2	519,3	790,5	1.203,7	3.546,9	4.750,6
2001	150,7	1.669,4	1.820,0	874,4	1.652,8	2.527,2	304,8	598,8	903,5	1.329,8	3.920,9	5.250,8
2002	167,1	1.903,7	2.070,8	1.007,5	1.911,2	2.918,8	324,1	723,8	1.047,9	1.498,8	4.538,8	6.037,5
2003	207,2	2.220,6	2.427,8	1.171,1	2.396,6	3.567,7	405,9	830,8	1.236,7	1.784,2	5.448,0	7.232,2
2004	235,3	2.499,2	2.734,4	1.412,7	2.794,9	4.207,6	461,8	938,6	1.400,4	2.109,7	6.232,7	8.342,5
2005	278,5	2.804,8	3.083,3	1.619,9	3.172,5	4.792,4	534,1	1.137,5	1.671,6	2.432,5	7.114,8	9.547,3
2006	274,4	3.181,1	3.455,6	1.790,6	3.665,7	5.456,4	621,0	1.314,2	1.935,2	2.686,1	8.161,1	10.847,1
2007	319,4	3.574,7	3.894,2	1.894,5	4.214,8	6.109,3	662,4	1.583,4	2.245,9	2.876,4	9.372,9	12.249,3
2008	308,0	3.774,2	4.082,2	2.104,8	4.719,2	6.824,0	717,7	1.704,0	2.421,7	3.130,4	10.197,4	13.327,9
2009	323,5	4.074,9	4.398,4	2.307,9	4.889,4	7.197,3	922,7	1.948,3	2.871,1	3.554,1	10.912,6	14.466,7
2010	373,6	4.407,7	4.781,3	2.598,4	5.159,5	7.757,9	964,2	2.211,1	3.175,3	3.936,2	11.778,3	15.714,5
2011	427,9	4.745,7	5.173,6	2.925,6	5.600,2	8.525,8	1.023,6	2.542,3	3.566,0	4.377,1	12.888,3	17.265,4
2012	436,1	4.835,1	5.271,2	3.091,2	6.196,4	9.287,6	1.142,7	2.725,2	3.867,9	4.670,1	13.756,7	18.426,7
2013	477,3	5.241,8	5.719,1	3.710,3	6.630,4	10.340,7	1.346,6	3.312,5	4.659,1	5.534,2	15.184,7	20.718,9
2014	556,4	5.628,7	6.185,1	4.189,3	7.301,2	11.490,4	1.534,6	3.848,3	5.382,9	6.280,3	16.778,2	23.058,5
2015	529,7	6.218,6	6.748,2	4.638,1	8.187,8	12.826,0	1.669,4	4.624,4	6.293,7	6.837,2	19.030,8	25.867,9
2016	603,8	6.742,8	7.346,6	4.979,8	8.699,6	13.679,4	1.894,1	4.422,5	6.316,6	7.477,7	19.864,9	27.342,6
Porcentaje del PIB												
2000	0,06	0,76	0,83	0,38	0,69	1,07	0,13	0,25	0,38	0,58	1,70	2,28
2001	0,07	0,74	0,81	0,39	0,73	1,12	0,13	0,27	0,40	0,59	1,74	2,32
2002	0,07	0,78	0,84	0,41	0,78	1,19	0,13	0,30	0,43	0,61	1,85	2,46
2003	0,08	0,82	0,89	0,43	0,88	1,31	0,15	0,31	0,45	0,66	2,00	2,66
2004	0,08	0,81	0,89	0,46	0,91	1,37	0,15	0,30	0,46	0,69	2,03	2,71
2005	0,08	0,82	0,91	0,48	0,93	1,41	0,16	0,33	0,49	0,72	2,09	2,81
2006	0,07	0,83	0,90	0,47	0,95	1,42	0,16	0,34	0,50	0,70	2,13	2,83
2007	0,07	0,83	0,90	0,44	0,98	1,42	0,15	0,37	0,52	0,67	2,17	2,84
2008	0,06	0,79	0,85	0,44	0,98	1,42	0,15	0,35	0,50	0,65	2,12	2,78
2009	0,06	0,81	0,87	0,46	0,97	1,43	0,18	0,39	0,57	0,70	2,16	2,87
2010	0,07	0,81	0,88	0,48	0,95	1,42	0,18	0,41	0,58	0,72	2,16	2,88
2011	0,07	0,77	0,83	0,47	0,90	1,38	0,17	0,41	0,58	0,71	2,08	2,79
2012	0,07	0,73	0,79	0,47	0,93	1,40	0,17	0,41	0,58	0,70	2,07	2,77
2013	0,07	0,74	0,80	0,52	0,93	1,46	0,19	0,47	0,66	0,78	2,14	2,92
2014	0,07	0,74	0,82	0,55	0,96	1,52	0,20	0,51	0,71	0,83	2,22	3,05
2015	0,07	0,78	0,84	0,58	1,02	1,60	0,21	0,58	0,79	0,86	2,38	3,24
2016	0,07	0,78	0,85	0,58	1,01	1,59	0,22	0,51	0,73	0,87	2,30	3,17

Fuente: Cálculos Propios a partir de DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Hacienda Distrital.

La Presión Tributaria atribuible a los gobiernos sub-nacionales se ha incrementado en el periodo 0,89 puntos porcentuales del PIB: mientras en el año 2000 representaba 2,28% del PIB, en el 2016 llegaban a 3,17%. Por niveles de gobierno, las Administraciones Departamentales han mantenido una presión alrededor del 0,85%. En el periodo 2003-2010 los recaudos aumentaron debido a los mayores ingresos por Estampillas, pero la notable caída en el recaudo del Impuesto de Licores compenso en los últimos años este aumento. Los Municipios Capitales han aumentado en poco más de medio punto porcentual del PIB y los No Capitales en 0,35 puntos porcentuales. Por tipo de impuesto los impuestos directos han pasado de 0,58% del PIB en el 2000 a 0,87% en el 2016. Sin embargo, su participación en el total se ha movido alrededor del 25,3%. Los impuestos indirectos han aumentado 0,6 puntos del PIB entre el 2000 y el 2016.

La discriminación de la Presión Tributaria por impuesto se muestra en el Cuadro 19. Los mayores incrementos en este indicador se presentan en el impuesto de Industria y Comercio (0,34 puntos porcentuales) y en el Predial Unificado (0,26 puntos porcentuales). La mayor caída se presenta en los recaudos del impuesto de Licores (0,11 puntos porcentuales). Esto confirma que las regiones dependen básicamente de dos tipos de impuestos; el de Industria y Comercio y el del Predial. Igualmente, es importante resaltar que tanto los licores como los cigarrillos pierden cada vez más importancia en el recaudo de los impuestos, siendo cada vez menos importantes para el recaudo territorial.

Cuadro 19: Presión Tributaria de las Administraciones Centrales Territoriales por Impuesto, 2000-2016

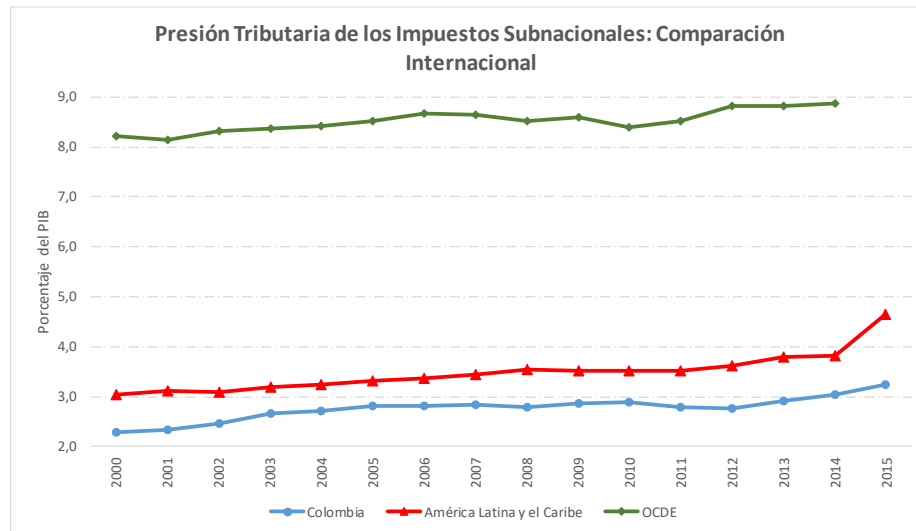
PRESIÓN TRIBUTARIA DE LAS ADMINISTRACIONES CENTRALES TERRITORIALES POR IMPUESTO										
AÑO	Predial	Vehículos	Registro	Industria y Comercio	Cerveza	Licores	Cigarrillos	Sobretasa a la Gasolina y al ACPM	Otros	Total
2000	0,48	0,10	0,08	0,55	0,29	0,25	0,11	0,29	0,14	2,28
2001	0,49	0,10	0,07	0,57	0,28	0,25	0,11	0,29	0,16	2,32
2002	0,51	0,10	0,07	0,60	0,30	0,25	0,12	0,28	0,23	2,46
2003	0,54	0,12	0,08	0,69	0,32	0,25	0,11	0,34	0,22	2,66
2004	0,56	0,12	0,09	0,70	0,31	0,24	0,10	0,35	0,23	2,71
2005	0,58	0,13	0,09	0,74	0,32	0,24	0,09	0,37	0,25	2,81
2006	0,57	0,13	0,10	0,79	0,32	0,22	0,09	0,33	0,28	2,83
2007	0,53	0,13	0,10	0,82	0,34	0,19	0,08	0,30	0,33	2,84
2008	0,53	0,12	0,10	0,84	0,32	0,20	0,07	0,28	0,31	2,78
2009	0,58	0,12	0,10	0,85	0,33	0,18	0,07	0,27	0,37	2,87
2010	0,59	0,14	0,10	0,83	0,32	0,17	0,07	0,25	0,41	2,88
2011	0,57	0,14	0,10	0,81	0,28	0,16	0,08	0,22	0,42	2,79
2012	0,57	0,13	0,10	0,83	0,28	0,15	0,07	0,22	0,42	2,77
2013	0,65	0,13	0,11	0,84	0,28	0,14	0,07	0,21	0,49	2,92
2014	0,69	0,14	0,11	0,87	0,27	0,14	0,06	0,21	0,55	3,05
2015	0,73	0,13	0,12	0,90	0,28	0,12	0,06	0,22	0,68	3,24
2016	0,74	0,13	0,12	0,88	0,29	0,14	0,06	0,23	0,58	3,17

Fuente: Cálculos Propios a partir de DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Hacienda Distrital.

Al comparar con los promedios de América Latina y el Caribe y con la OCDE, la presión tributaria regional en Colombia resulta ser baja, esto se puede observar en el Gráfico 13, que muestra la evolución de este indicador para el periodo 2000-2015. El análisis se realiza en tres áreas geográficas presenta una tendencia creciente. Sin embargo, el país se mantiene por debajo de los

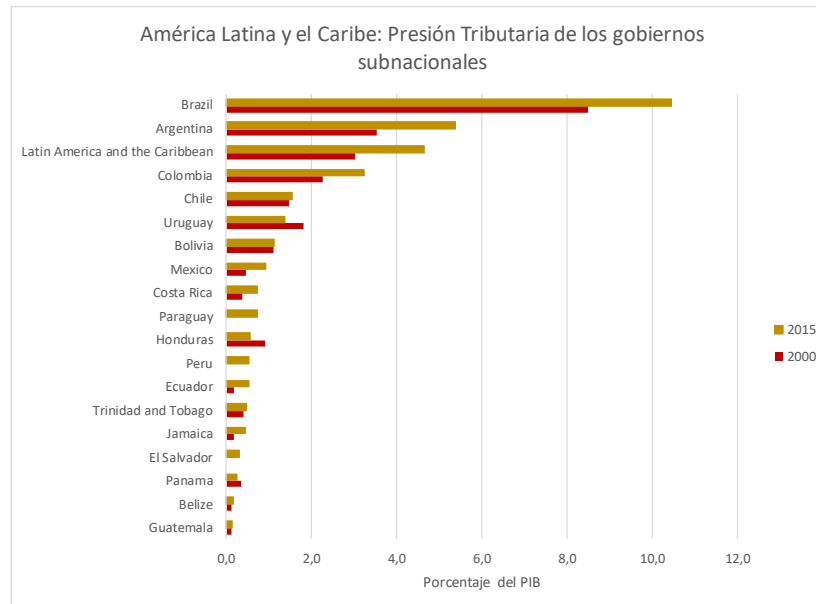
promedios de América Latina y de la OCDE durante todo el periodo. La diferencia con los países de la región es de 0,7 puntos porcentuales en promedio durante estos años. La diferencia con los Países de la OCDE es mucho mayor. Este bloque de países nos superó en promedio en 5,8%.

Gráfico 13: Presión Tributaria de los Impuestos Sub-nacionales: Comparación Internacional, 2000-2016



Fuente: OCDE y Cuadro 18.

Gráfico 14: América Latina y el Caribe: Presión Tributaria de los Gobiernos Sub-nacionales, 2000 y 2015



Fuente: OCDE

Por otro lado, se quiere analizar la Presión Tributaria sub-nacionales de los países de América Latina y el Caribe. Lo que se encuentra es que no hay una tendencia clara, pues países como Argentina y Brasil tienen unos impuestos regionales que representan una buena porción del PIB. Así mismo, se pueden encontrar países en donde los impuestos regionales no llegan ni a medio punto del PIB, como son el caso de Panamá, Belice y Guatemala. Colombia es el tercer país con mayor presión tributaria en las sub-naciones en la región, aunque se encuentra por debajo del promedio de la región, pues este se ve impulsado principalmente por Brasil y Argentina. Además, como se evidencia en el gráfico anterior (13), este es muy bajo en comparación con los países de la OCDE, evidenciando todavía problemas en la descentralización en el país.

Grado de Dependencia de las Transferencias de la Nación

En la mayoría de los gobiernos territoriales la participación dentro de los ingresos corrientes y totales de los recaudos tributarios es inferior a la participación de los ingresos por transferencias del gobierno nacional. La dependencia de las transferencias es mucho más acentuada en los departamentos y municipios de baja población y menor PIB. El cuadro 20 muestra, a partir de la información remitida por la Contraloría General de la República, la participación de los ingresos por transferencias tanto de la Nación en los ingresos corrientes, como en las transferencias por ingresos. Este análisis se va a realizar en los distintos niveles de administración, es decir a nivel departamental, Municipios No Capitales y Municipios Capitales. Cabe aclarar que se consolidó la información de las ejecuciones presupuestales sin realizar un neto de transferencias.

Cuadro 20: Dependencia de las Transferencias (Porcentaje), 2000-2016

DEPENDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS (Porcentaje)																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DEPARTAMENTOS																	
Transferencias Totales/Ingresos Corrientes	66,6	70,0	69,8	67,8	68,2	66,7	66,1	66,0	68,6	68,5	69,1	68,5	67,0	70,6	63,2	62,1	60,9
Transferencias de la Nación/Ingresos Corrientes	50,8	56,2	56,2	51,2	51,9	48,2	47,7	47,6	47,2	49,9	48,9	48,8	57,1	65,7	58,7	57,0	55,1
MUNICIPIOS CAPITALES																	
Transferencias Totales/Ingresos Corrientes	40,8	44,2	46,1	50,6	49,6	47,8	47,2	46,7	45,8	49,4	48,8	47,3	47,8	49,6	47,0	46,7	46,6
Transferencias de la Nación/Ingresos Corrientes	36,1	39,0	42,5	46,9	46,5	44,7	43,7	43,0	41,8	46,0	45,1	42,9	44,2	46,5	44,9	44,3	44,6
MUNICIPIOS NO CAPITALES																	
Transferencias Totales/Ingresos Corrientes	71,9	72,6	75,4	77,4	75,4	71,3	75,0	76,9	78,3	77,7	76,8	75,4	76,8	79,2	74,1	72,6	72,8
Transferencias de la Nación/Ingresos Corrientes	60,8	59,6	68,3	62,9	63,2	59,1	59,8	60,7	62,0	63,4	62,3	57,2	67,1	72,2	69,0	66,7	68,2
Fuente: Cálculo propio a partir de Contraloría General de la República.																	

Fuente: Cálculo propios a partir de Contraloría General de la República.

Como puede apreciarse se presenta una alta dependencia de los ingresos por transferencias de los gobiernos territoriales. Para el 2016 los Gobiernos Departamentales derivaban el 60,9% de sus

ingresos corrientes de Transferencias. Si se consideran solo las transferencias recibidas del Nivel Nacional estas llegaron al 55,1% para este año. En el periodo, en promedio la dependencia de transferencias del Nivel Central se ubicó en un 52,8%. En el caso de los gobiernos de Municipios Capitales existe una menor dependencia, porque el promedio de las transferencias de la nación fue de 43,7% de sus Ingresos Corrientes. Aunque, el mayor nivel de dependencia lo tienen las administraciones de los Municipios No Capitales, las transferencias totales aportaron en promedio el 75,3% de sus ingresos corrientes y si nos limitamos a las transferencias del nivel nacional estas llegan al 63,7%.

Tales niveles de dependencia implican una baja autonomía de los fiscos de gobiernos sub-nacionales del Presupuesto Nacional y por tanto poco control de sus ingresos. Muchos gobiernos no tendrían incentivos para mejorar sus recaudos debido a que son poco significativos al compararlo con lo que reciben de la Nación. Además, ya que muchas de las transferencias tienen destinación específica, los gobiernos sub-nacionales no controlan sus decisiones de gasto. Al tener que cumplir lo ordenado por la Ley no necesariamente solucionan las necesidades de sus ciudadanos, pues la distribución de la transferencia refleja la provisión de bienes públicos que el gobierno central considera deseable no la necesidad específica de cada entidad territorial.

Cuadro 21: Transferencias del Sistema General de Participaciones, 2000-2016

TRANSFERENCIAS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES 1/ 2/																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
MILES DE MILLONES DE PESOS																	
Departamentos	3.511,4	4.767,1	5.430,3	4.939,5	5.364,1	5.679,0	6.077,7	6.370,3	6.921,8	7.590,3	7.753,3	8.269,1	8.712,0	9.391,8	9.859,4	9.571,1	10.383,2
Municipios Capitales	1.339,9	1.505,0	2.416,4	3.716,5	3.953,5	4.273,4	4.614,1	5.095,5	5.737,7	6.464,0	6.732,6	6.994,7	7.440,9	7.775,1	8.050,4	8.826,6	9.710,8
Municipios No Capitales	2.753,4	2.986,1	3.804,3	4.050,9	4.309,9	4.698,7	5.038,5	5.480,0	6.434,3	7.321,7	7.766,9	8.383,1	9.103,6	10.105,7	10.076,3	11.446,4	12.471,6
TOTAL	7.604,8	9.258,3	11.650,9	12.706,9	13.627,5	14.651,0	15.730,3	16.945,8	19.093,8	21.376,0	22.252,7	23.646,9	25.256,5	27.272,5	27.986,1	29.844,1	32.565,7
PARTICIPACION (Porcentaje)																	
Departamentos	46,2	51,5	46,6	38,9	39,4	38,8	38,6	37,6	36,3	35,5	34,8	35,0	34,5	34,4	35,2	32,1	31,9
Municipios Capitales	17,6	16,3	20,7	29,2	29,0	29,2	29,3	30,1	30,1	30,2	30,3	29,6	29,5	28,5	28,8	29,6	29,8
Municipios No Capitales	36,2	32,3	32,7	31,9	31,6	32,1	32,0	32,3	33,7	34,3	34,9	35,5	36,0	37,1	36,0	38,4	38,3
PORCENTAJE DEL PIB																	
Departamentos	1,7	2,1	2,2	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2
Municipios Capitales	0,6	0,7	1,0	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Municipios No Capitales	1,3	1,3	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4
TOTAL	3,6	4,1	4,7	4,7	4,4	4,3	4,1	3,9	4,0	4,2	4,1	3,8	3,8	3,8	3,7	3,7	3,8
1/ Para el 2000 y 2001 corresponde a los recursos de Situado Fiscal y Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación.																	
2/ No incluye FONPET																	
Fuente: Cálculos a partir de la información del DNP																	

Los recursos por SGP es una de las principales transferencias del nivel nacional hacia las regiones. Su distribución entre los niveles territoriales se muestra en el cuadro 21, para los años 2000 y 2001 los montos corresponden a los giros por Situado Fiscal y por Participación en los Ingresos Corrientes. En estos años los gobiernos departamentales tenían una mayor participación y los municipios capitales una participación más baja. En la actualidad los departamentos reciben el 32% de los giros del SGP y los Municipios Capitales el 30%. Los Municipios No Capitales entre el 2001 y el 2007 recibían en promedio el 32% de los giros del SGP. Desde el 2008 tienen una

participación creciente llegando en el 2016 al 38%. Como se ya se había mencionado los recursos del SGP se han mantenido en los últimos seis años alrededor del 3,8% del PIB. De estos 1,4% del PIB va a los Departamentos, 1,1% a los Municipios Capitales y 1,3% a los Municipios No Capitales.

El cuadro 22 nos permite comparar los ingresos por impuestos territoriales y por giros del SGP. El indicador Impuestos/SGP nos muestra cuantos pesos de impuesto se reciben por cada \$100 que se reciben por transferencias del SGP. Este es un indicador del esfuerzo de recaudo que realizan las distintas administraciones. El caso de los Municipios No Capitales muestra de nuevo su alta dependencia de recursos externos: para el 2016 por cada \$100 que recibían del Gobierno Nacional por SGP ellos apenas generaban \$50 de recaudo tributario. Una fuente muy importante de recursos para muchos gobiernos regionales lo constituyen las regalías. Algunas consideraciones sobre ellas se presentan en el Anexo A.

Cuadro 22: Relación Impuestos y Transferencias por Sistema General de Participaciones, 2000-2016

RELACION IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS POR SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES 1/ 2/																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DEPARTAMENTOS																	
IMPUESTOS	1.723,2	1.820,0	2.070,8	2.427,8	2.734,4	3.083,3	3.455,6	3.894,2	4.082,2	4.398,4	4.781,3	5.173,6	5.271,2	5.719,1	6.185,1	6.748,2	7.346,6
TRANSFERENCIAS POR SGP	3.511,4	4.767,1	5.430,3	4.939,5	5.364,1	5.679,0	6.077,7	6.370,3	6.921,8	7.590,3	7.753,3	8.269,1	8.712,0	9.391,8	9.859,4	9.571,1	10.383,2
IMPUESTOS/SGP	49,1	38,2	38,1	49,2	51,0	54,3	56,9	61,1	59,0	57,9	61,7	62,6	60,5	60,9	62,7	70,5	70,8
MUNICIPIOS CAPITALES																	
IMPUESTOS	2.236,9	2.527,2	2.918,8	3.567,7	4.207,6	4.792,4	5.456,4	6.109,3	6.824,0	7.197,3	7.757,9	8.525,8	9.287,6	10.340,7	11.490,4	12.826,0	13.679,4
TRANSFERENCIAS POR SGP	1.339,9	1.505,0	2.416,4	3.716,5	3.953,5	4.273,4	4.614,1	5.095,5	5.737,7	6.464,0	6.732,6	6.994,7	7.440,9	7.775,1	8.050,4	8.826,6	9.710,8
IMPUESTOS/SGP	166,9	167,9	120,8	96,0	106,4	112,1	118,3	119,9	118,9	111,3	115,2	121,9	124,8	133,0	142,7	145,3	140,9
MUNICIPIOS NO CAPITALES																	
IMPUESTOS	790,5	903,5	1.047,9	1.236,7	1.400,4	1.671,6	1.935,2	2.245,9	2.421,7	2.871,1	3.175,3	3.566,0	3.867,9	4.659,1	5.382,9	6.293,7	6.316,6
TRANSFERENCIAS POR SGP	2.753,4	2.986,1	3.804,3	4.050,9	4.309,9	4.698,7	5.038,5	5.480,0	6.434,3	7.321,7	7.766,9	8.383,1	9.103,6	10.105,7	10.076,3	11.446,4	12.471,6
IMPUESTOS/SGP	28,7	30,3	27,5	30,5	32,5	35,6	38,4	41,0	37,6	39,2	40,9	42,5	42,5	46,1	53,4	55,0	50,6
1/ Para el 2000 y 2001 corresponde a los recursos de Situado Fiscal y Participacion en los Ingresos Corrientes de la Nación. 2/ No incluye FONPET Fuente: Cálculos a partir de la información del DNP y DAF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.																	

5 Presión Tributaria Total, Esfuerzo Fiscal e Indicadores Per-Cápita

En el capítulo anterior se mostró la situación actual de las regiones en el país, se observó que el proceso de descentralización todavía continúa y que buena parte de las regiones dependen de las transferencias hechas por la nación. Dado lo anterior, es necesario analizar el recaudo de impuestos a nivel nacional, pues estos se encuentran financiando a la mayoría de las regiones. En este capítulo se va a analizar especialmente la presión tributaria y el esfuerzo fiscal de Colombia. Con esto se quiere tener de la manera cómo se está financiando el gasto, especialmente la descentralización.

Presión Tributaria Total

Esta sección presenta el cálculo de la Presión Tributaria Total y de los indicadores de Esfuerzo Fiscal y Recaudo per-cápita. La Presión Tributaria Total se compone de los recaudos nacionales, los aportes parafiscales y los impuestos regionales, cada uno de los cuales hemos calculado en las secciones anteriores. Por lo tanto, en esta sección se va a observar un escenario general, que muestra la Presión Tributaria del País.

Cuadro 23: Presión Tributaria Total, 2000-2016

PRESIÓN TRIBUTARIA TOTAL					
AÑO	IMPUESTOS NACIONALES	APORTES PARAFISCALES	IMPUESTOS TERRITORIALES		TOTAL
			DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS	
MILES DE MILLONES DE PESOS					
2000	19.643,8	2.354,1	1.723,2	3.027,4	26.748,5
2001	24.802,3	2.684,1	1.820,0	3.430,7	32.737,1
2002	27.086,7	2.886,4	2.070,8	3.966,7	36.010,6
2003	31.372,9	3.116,3	2.427,8	4.804,4	41.721,4
2004	36.735,5	3.490,2	2.734,4	5.608,0	48.568,2
2005	42.288,4	3.928,9	3.083,3	6.464,0	55.764,6
2006	51.278,2	4.515,5	3.455,6	7.391,5	66.640,9
2007	57.866,0	5.061,2	3.894,2	8.355,1	75.176,5
2008	64.348,6	5.773,3	4.082,2	9.245,7	83.449,8
2009	65.196,0	6.479,2	4.398,4	10.068,3	86.141,9
2010	66.781,4	7.071,6	4.781,3	10.933,3	89.567,5
2011	83.807,9	7.770,6	5.173,6	12.091,8	108.843,9
2012	95.140,5	8.625,9	5.271,2	13.155,5	122.193,2
2013	100.779,9	7.780,7	5.719,1	14.999,8	129.279,5
2014	108.342,5	7.446,2	6.185,1	16.873,4	138.847,1
2015	116.403,5	8.099,2	6.748,2	19.119,7	150.370,6
2016	117.328,6	8.809,6	7.346,6	19.996,0	153.480,8
PORCENTAJE DEL PIB					
2000	9,42	1,13	0,83	1,45	12,83
2001	10,98	1,19	0,81	1,52	14,50
2002	11,04	1,18	0,84	1,62	14,68
2003	11,52	1,14	0,89	1,76	15,32
2004	11,94	1,13	0,89	1,82	15,78
2005	12,43	1,16	0,91	1,90	16,39
2006	13,36	1,18	0,90	1,93	17,36
2007	13,42	1,17	0,90	1,94	17,44
2008	13,40	1,20	0,85	1,93	17,38
2009	12,92	1,28	0,87	2,00	17,07
2010	12,26	1,30	0,88	2,01	16,44
2011	13,52	1,25	0,83	1,95	17,56
2012	14,32	1,30	0,79	1,98	18,40
2013	14,18	1,10	0,80	2,11	18,20
2014	14,31	0,98	0,82	2,23	18,34
2015	14,56	1,01	0,84	2,39	18,81
2016	13,60	1,02	0,85	2,32	17,79

Fuente: Cálculos a partir de la información del DANE, Ministerio de Hacienda, SENA, ICBF, Superintendencia del Subsidio Familiar y Dirección de Apoyo Fiscal.

Como podemos observar, los recaudos totales pasaron de \$26.748,5 miles de millones en el 2000 a \$153.480,8 miles de millones en el 2016. Este aumento corresponde a una tasa de crecimiento anual nominal promedio del 11,5% y una tasa de crecimiento anual real promedio del 6,3%, las cuales son superiores a las tasas de crecimiento de la economía. Por tanto, esperamos un aumento de la Presión Tributaria, de hecho, la Presión Tributaria ha aumentado 5 puntos del PIB en el período de estudio. El punto máximo fue en el 2015 cuando llegó al 18,81% del PIB. La Presión Tributaria tuvo una tendencia ascendente hasta el 2005. Durante los siguientes tres años

se estabilizó alrededor del 17,4% del PIB. Desde el 2011 vuelve a crecer hasta el 2015 y 2016 presenta una abrupta caída de un punto del PIB. Es decir, sigue el patrón del comportamiento de los impuestos nacionales. La importancia de los distintos componentes se puede apreciar en el cuadro 24.

Cuadro 24: Presión Tributaria Total (Participación Porcentual), 2000-2016

PRESIÓN TRIBUTARIA TOTAL Participación Porcentual					
AÑO	IMPUESTOS NACIONALES	APORTES PARAFISCALES	IMPUESTOS TERRITORIALES		TOTAL
			DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS	
2000	73,4	8,8	6,4	11,3	100,0
2001	75,8	8,2	5,6	10,5	100,0
2002	75,2	8,0	5,8	11,0	100,0
2003	75,2	7,5	5,8	11,5	100,0
2004	75,6	7,2	5,6	11,5	100,0
2005	75,8	7,0	5,5	11,6	100,0
2006	76,9	6,8	5,2	11,1	100,0
2007	77,0	6,7	5,2	11,1	100,0
2008	77,1	6,9	4,9	11,1	100,0
2009	75,7	7,5	5,1	11,7	100,0
2010	74,6	7,9	5,3	12,2	100,0
2011	77,0	7,1	4,8	11,1	100,0
2012	77,9	7,1	4,3	10,8	100,0
2013	78,0	6,0	4,4	11,6	100,0
2014	78,0	5,4	4,5	12,2	100,0
2015	77,4	5,4	4,5	12,7	100,0
2016	76,4	5,7	4,8	13,0	100,0

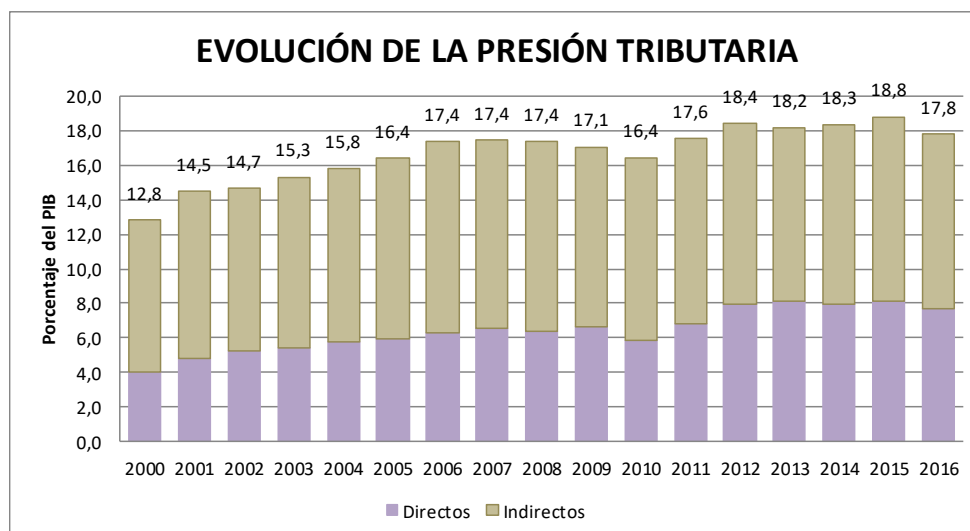
Fuente: Cálculos a partir de la información del DANE, Ministerio de Hacienda, SENA, ICBF, Superintendencia del Subsidio Familiar y Dirección de Apoyo Fiscal

Los impuestos del Nivel Nacional representan más del 75% de la Presión Tributaria Total y pese al proceso de descentralización tienen una tendencia creciente, lo cual quiere decir que es necesario hacer el proceso de descentralización más profundo. Aun así, le siguen en importancia los impuestos de los Municipios que en el 2016 representaban el 13% del total de la Presión. Tanto los Aportes Parafiscales y los impuestos Departamentales han perdido participación, los primeros por las reformas legales introducidas y los segundos por su falta de dinamismo. Cabe notar que mientras en el 2016 los impuestos Departamentales llegaban al 0,85% del PIB, los recaudos de las Cajas de Compensación alcanzaban al 0,67% con un mayor crecimiento en el periodo.

La evolución por tipo de impuesto se presenta en el gráfico 15. Los impuestos directos han aumentado relativamente más que los impuestos indirectos. Mientras que el año 2000 los impuestos directos representaban el 4,0% del PIB en el periodo 2013-2016 llegaron en promedio al 8,0% del PIB. Para los impuestos indirectos los datos correspondientes son del 8,8% y el 10,3%

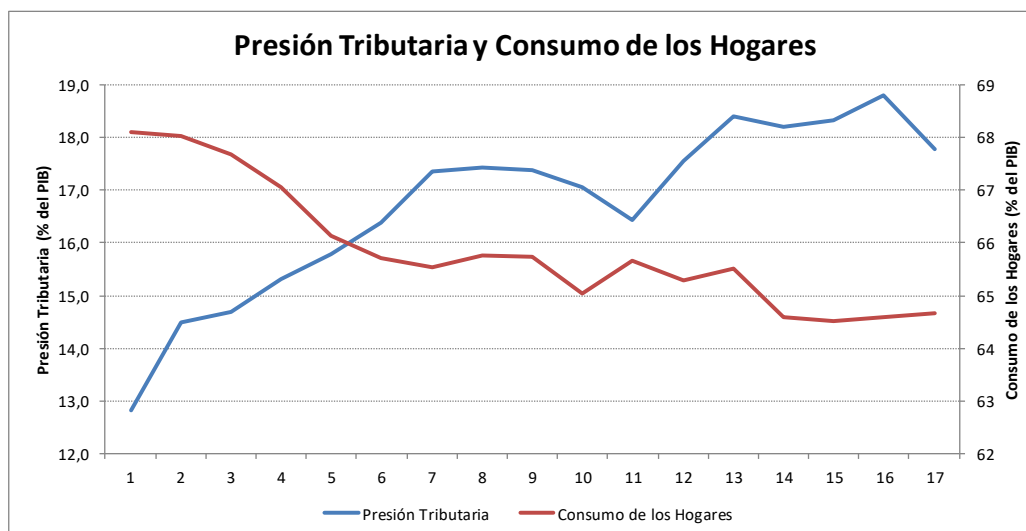
respectivamente. La creación del CREE, la utilización del Impuesto al Patrimonio y la Riqueza y el buen dinamismo del Predial Unificado explican el mayor dinamismo de los impuestos directos. Sin embargo, como se ha mencionado a lo largo del documento, la dinámica de los impuestos directos es muy baja con respecto a los países de la OCDE y algunos países de la región.

Gráfico 15: Evolución de la Presión Tributaria, 2000-2016



Fuente: Cálculos Propios

Gráfico 16: Presión Tributaria y Consumo de los Hogares, 2000-2016



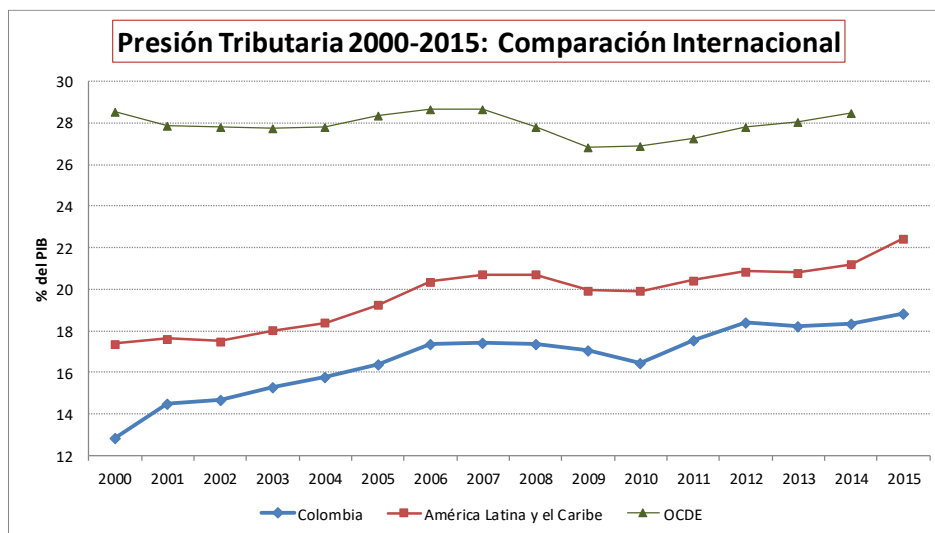
Fuente: Cuadro 23 – DANE

El aumento de la Presión Tributaria necesariamente tiene efectos sobre el funcionamiento de la economía. El más obvio es que permite financiar un mayor gasto público o sostener el existente.

Los efectos macroeconómicos variarían dependiendo de la composición de dicho gasto. El consumo de los hogares también se verá modificado al afectar el ingreso disponible. El gráfico 16 compara la evolución de la Presión Tributaria Total y el Consumo Real de los Hogares como Porcentaje del PIB.

Por otro lado, a nivel internacional la Presión Tributaria del país no parece ser muy alta. Como se observa en el gráfico 17, aunque el país ha venido acercándose al promedio latinoamericano, para el 2015 aún se encontraba 2,8 puntos porcentuales por debajo. Como se anotó para el caso de los impuestos nacionales, esta diferencia indicaría que existe espacio para recaudar más tanto a nivel nacional, como regional. Así mismo, se observa que la diferencia con el promedio de la Presión Tributaria de los países de la OCDE es considerable: el país se encuentra 10 puntos porcentuales por debajo de dichos países, mostrando que el sistema tributario y fiscal de la nación todavía le falta madurar un poco más.

Gráfico 17: Presión Tributaria 2000-2015: Comparación Internacional, 2000-2016



Fuente: Cuadro 23 y OCDE.

Como se observa, el país ha tenido un aumento constante de la Presión Tributaria, pero esta es muy baja en comparación en el contexto internacional. También, se observa que los impuestos directos son muy bajos, aunque han crecido constantemente desde el año 2000 hasta la fecha. En pocas palabras, el sistema tributario colombiano todavía sigue muy poco maduro, es por esto que presenta una Presión Tributaria muy pobre y unos impuestos directos poco importantes si se pone en un contexto internacional. Esta situación influye directamente sobre el proceso de descentralización, pues el gasto, así como las transferencias dependen directamente de los impuestos. Entonces, un sistema tributario débil no permite un gasto y que el proceso de descentralización se vea limitado por la falta de ingresos.

Esfuerzo Fiscal e Indicadores Per-cápita

A continuación, se presentan los diferentes índices de Esfuerzo Fiscal que se indicaron en el marco teórico, igualmente se presentan los cálculos de recaudo per-cápita utilizando diferentes medidas de población. Para los diferentes cálculos se usó los recaudos en términos reales, deflactando la serie de recaudos corrientes por el deflactor del PIB. Como se mencionó anteriormente en el marco teórico, el valor del índice no es de fácil interpretación y, lo importante de este es la tendencia. Los tres indicadores de Esfuerzo Fiscal presentan la misma tendencia, con un mayor esfuerzo hasta el 2006 y una notable caída en el periodo 2007-2010. En el periodo 2011-2015 desciende, pero no tan fuertemente y en el 2016 se presenta una fuerte caída.

Las caídas en el Esfuerzo Fiscal coinciden con las crisis económicas tanto a nivel internacional como nacional, es decir que la nación dejó de recolectar impuestos en los momentos en donde los ingresos de las personas estuvieron bajos y aumentaron los impuestos cuando la economía andaba bien. Esto quiere decir que Colombia siguió una política pro cíclica en el período de estudio, pues cobró más impuestos en la temporada de vacas gordas e hizo lo contrario cuando los aspectos económicos no andaban bien (Junguito & Rincón, 2004).

Cuadro 25: Indicadores de Esfuerzo Fiscal, 2000-2016

INDICADORES DE ESFUERZO FISCAL						
AÑO	RECAUDO Miles de Millones de Pesos de 2005	PIB Miles de Millones de Pesos de 2005	POBLACION Miles de Personas	E _{Frank} Habitantes/M il millones de pesos de 2005	E _{Bird} Habitantes/Mil millones de pesos de 2005	E _{TGP} Habitantes/Mil millones de pesos de 2005
2001	41.969	289.539	39.673	19,9	23,2	31,8
2002	43.565	296.789	40.177	19,9	23,3	31,9
2003	47.247	308.418	40.680	20,2	23,9	32,2
2004	51.267	324.866	41.183	20,0	23,8	32,5
2005	55.765	340.156	41.686	20,1	24,0	33,2
2006	63.002	362.938	42.186	20,2	24,4	34,1
2007	67.662	387.983	42.690	19,2	23,2	32,9
2008	69.832	401.744	43.196	18,7	22,6	31,9
2009	69.709	408.379	43.706	18,3	22,0	29,8
2010	69.790	424.599	44.218	17,1	20,5	27,3
2011	79.466	452.578	44.735	17,4	21,1	27,3
2012	86.623	470.880	45.254	17,7	21,7	27,4
2013	89.856	493.831	45.774	16,9	20,6	26,3
2014	94.549	515.528	46.296	16,5	20,2	25,6
2015	99.944	531.262	46.819	16,6	20,4	25,6
2016	96.371	541.675	47.343	15,5	18,9	24,1

Fuente: Cálculos Propios a partir de DANE y Cuadro 23.

Ahora si analizamos el Recaudo per cápita en el período de estudio, encontramos que se presenta un importante aumento en este. Como se anotó en el documento el recaudo tributario ha tenido un crecimiento real promedio de 6,3% muy superior a la tasa media de crecimiento de la población (1,19%) y de la población ocupada (2,28%). A medida que restringimos el tipo de población utilizada, el recaudo per cápita naturalmente aumenta. Usando la Población Total, el recaudo per

cápita pasó de poco más de un millón de pesos en el 2000 a algo más de \$2 millones en el 2016. Si usamos la PEA se pasó de \$2.3 millones en el 2000 a \$3,9 millones en el 2016 de recaudo per cápita. Es decir, la carga tributaria individual promedio ha venido creciendo con los años. Cabe aclarar que se utilizó como año base el 2005.

Cuadro 26: Impuestos Totales: Recaudo per cápita, 2000-2016

Impuestos Totales: Recaudo Per-cápita									
AÑO	RECAUDO Miles de Millones de Pesos de 2005	Población Total Miles de Personas	Población en edad de trabajar Miles de Personas	Población económicamente activa Miles de Personas	Ocupados Miles de Personas	Tpercapita Millones de Pesos de 2005/habitante	TPET Millones de Pesos de 2005/habitante	TPEA Millones de Pesos de 2005/habitante	TPO Millones de Pesos de 2005/habitante
2001	41.968,7	39.673	29.715	18.556	15.777	1,058	1,412	2,262	2,660
2002	43.565,2	40.177	30.261	18.837	15.906	1,084	1,440	2,313	2,739
2003	47.247,5	40.680	30.817	19.355	16.629	1,161	1,533	2,441	2,841
2004	51.267,4	41.183	31.377	19.285	16.654	1,245	1,634	2,658	3,078
2005	55.764,6	41.686	31.936	19.329	17.049	1,338	1,746	2,885	3,271
2006	63.002,5	42.186	32.484	19.206	16.895	1,493	1,940	3,280	3,729
2007	67.662,1	42.690	33.039	19.258	17.106	1,585	2,048	3,513	3,956
2008	69.832,0	43.196	33.597	19.655	17.442	1,617	2,078	3,553	4,004
2009	69.709,2	43.706	34.155	20.935	18.420	1,595	2,041	3,330	3,784
2010	69.790,1	44.218	34.706	21.777	19.213	1,578	2,011	3,205	3,632
2011	79.465,7	44.735	35.248	22.446	20.020	1,776	2,254	3,540	3,969
2012	86.622,8	45.254	35.781	23.091	20.696	1,914	2,421	3,751	4,185
2013	89.855,7	45.774	36.307	23.292	21.048	1,963	2,475	3,858	4,269
2014	94.548,8	46.296	36.827	23.654	21.503	2,042	2,567	3,997	4,397
2015	99.943,7	46.819	37.342	24.173	22.017	2,135	2,676	4,134	4,539
2016	96.370,8	47.343	37.851	24.405	22.156	2,036	2,546	3,949	4,350

Fuente: Cálculos Propios a partir de DANE y Cuadro 23.

6 El caso de Bogotá

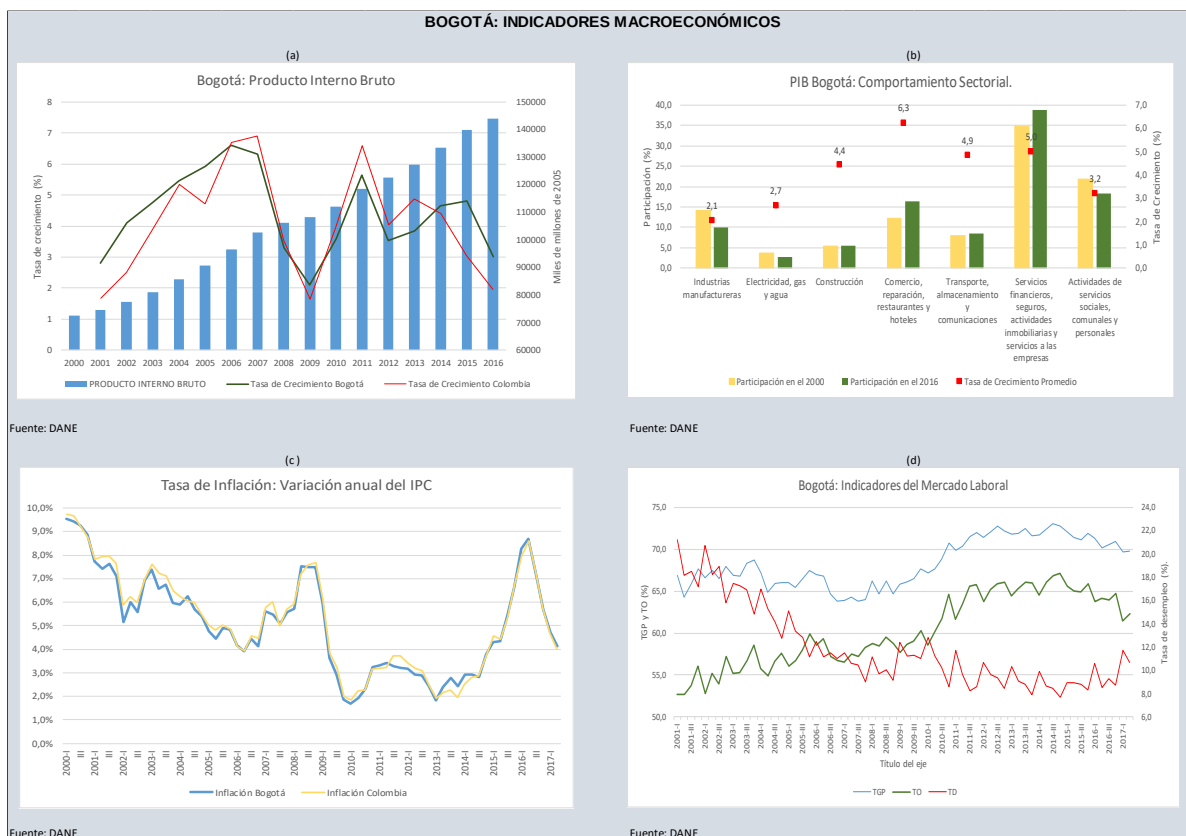
Contexto Macroeconómico

Bogotá, Distrito Capital, es la ciudad más grande de Colombia y es la capital administrativa. Para el año 2016 la ciudad aportaba el 25,7% del PIB nacional y en ella habitaba el 16,4% de la población total del país. Mientras el PIB per-cápita anual nacional alcanzaba los \$17,69 millones por habitante, el de Bogotá llegaba a \$27,79 millones por habitante. En el gráfico 18 se muestran algunos indicadores macroeconómicos de la ciudad para dar contexto acerca de la evolución económica de la ciudad desde el año 2000 hasta el 2016.

El panel (a) muestra la evolución del PIB anual de la ciudad en términos reales a precios constantes del 2005. Entre el 2000 y el 2016 la ciudad duplicó su actividad productiva pasando de \$72.362 miles de millones en el año 2000 a \$143.949 miles de millones en el 2016. La ciudad mantuvo una tasa de crecimiento real por encima de la tasa nacional hasta el 2006, pues en el 2007 se presenta en la ciudad una caída del sector Construcción y un menor crecimiento en la Industria respecto al observado en el resto del país, lo que hizo que la tasa de crecimiento de Bogotá estuviera por debajo de la nacional. En el periodo 2008-2010 las tasas de crecimiento real nacional y de la ciudad se mantienen muy cercanas. Sin embargo, para el periodo 2011-2013 la

tasa de la ciudad vuelve a ser inferior a la nacional debido al auge de las explotaciones del sector minero. Cuando estas actividades se resienten en el 2014 la tasa de la ciudad vuelve a superar a la nacional.

Gráfico 18: Bogotá: Indicadores Macroeconómicos, 2000-2016



El Panel (b) muestra el cambio en la composición del PIB por grandes ramas de actividad económica y la tasa de crecimiento anual real promedio durante el periodo. La ciudad ha visto disminuir la importancia del sector industrial en parte a que muchas industrias se han trasladado a los municipios vecinos. Al tiempo el sector servicios ha ganado en importancia, especialmente Comercio, reparación, restaurantes y hoteles (6,3%), Servicios financieros, inmobiliarios y a empresas (5%) y Transporte, almacenamiento y Telecomunicaciones. Visto por ramas de actividad a nivel nacional, la ciudad empieza a mostrar una mayor concentración en ciertas áreas. Para el 2016 la Intermediación Financiera de la ciudad representaba el 53% de la actividad nacional, el Transporte Aéreo el 49,7%, la Actividad Inmobiliaria el 47,7%, la Educación de Mercado el 47,7%, las Actividades de Esparcimiento, Culturales y Deportivas el 39,3% y el Comercio el 37,2%.

La inflación de la ciudad lleva el mismo comportamiento de la tasa nacional, tal como se aprecia en el panel (c). Se pasó de una inflación de 8,9% en el 2000 a 5,7% en el 2016. Al igual que la tasa nacional la ciudad ha estado sometida a choques de oferta (asociados a fenómenos climáticos), fenómenos coyunturales y al comportamiento de la tasa de cambio con su impacto sobre los

bienes importados. Por último, en el panel (d) muestra la evolución de algunos indicadores del mercado laboral de la ciudad. La tasa de desempleo ha caído de niveles del 18,8% en el 2000 a valores alrededor del 9,3% en el 2016. Esta caída puede ser atribuida al lado de la demanda, medido por la TO la cual ha aumentado de 53,8% promedio en el 2000 a 64,2% promedio en el 2016. La caída del desempleo no ha sido mayor por que simultáneamente se ha presentado un aumento en la oferta que podemos apreciar en el aumento de la TGP del 66,2% en el 2000 a 70,8% en el 2016.

Los impuestos distritales

La ciudad cuenta con un régimen especial que le permite recaudar impuestos municipales y algunos departamentales. Los recaudos han pasado de \$1.274,3 miles de millones en el 2000 a \$7.221,4 en el 2016. Esto representa una tasa de crecimiento nominal anual promedio del 11,5% y un crecimiento real del 6,2%. El recaudo se acumula en dos impuestos, el ICA y el Predial, pues representan el 77% del recaudo. Si agregamos Vehículos, Sobretasa a la gasolina y Consumo de Cerveza alcanzamos el 95,5% del recaudo total.

Al analizar el comportamiento tributario por tipo de impuesto, los directos (Predial y Vehículos) han venido ganando participación llegando a una participación máxima del 38% en el 2016. Por lo tanto, se observa un aumento real en el recaudo tributario y en los impuestos directos, mejorando la eficiencia de los impuestos. Una de las razones de dicho mejoramiento lo constituye la gestión llevada a cabo por la Secretaria de Hacienda Distrital (SHD) en pro de mejorar el recaudo. La principal mejora que ha hecho la SHD ha sido acercar la administración tributaria al contribuyente mediante diversos programas:

- Acercamiento a las localidades mediante el uso de la Unidad Móvil.
- Programas de Fidelización, Control Extensivo y Persuasivo
- Ejecución del Plan de medios y de campañas locales de comunicación.
- Presencia en la red de Cades y Supercades.

Estos mecanismos han permitido generar en los contribuyentes recordación e invitación al cumplimiento oportuno de sus obligaciones tributarias (Secretaria de Hacienda Distrital, 2017). Igualmente se ha logrado consolidar la Base Unificada de Contribuyentes de la ciudad, se ha mejorado el soporte logístico y se busca aumentar los tramites electrónicos. Estas mejoras influyen directamente en el recaudo, haciendo que este aumente, pues ahora existe una base tributaria más grande y con mejor información, tanto para el recaudador como para los contribuyentes.

Los recaudos por ICA representaron en el periodo el 48,9% del total. Durante todo el periodo este impuesto ha tenido un comportamiento creciente, aunque en los últimos años ha perdido un poco de participación. El impuesto ganó importancia desde el año 2003 debido a la aplicación del Acuerdo 65 de 2002, que modificó las tarifas y las fijo según el tipo de actividad económica, las cuales quedaron de la siguiente manera; Industrial, entre 3,6 y 9,6 por mil para 2002 y entre 4,14 y 11,04 para 2003 y siguientes. El impuesto Comercial fue entre 3,6 y 9,6 por mil para 2002 y entre 4,14 y 13,8 para 2003 y siguientes. Los Servicios fueron gravados entre 3,6 y 12 por mil para 2002

y entre 4,14 y 13,8 para 2003 y siguientes. Y los impuestos Financieros quedaron entre 9,6 en 2002 y 11,04 para 2003 y siguientes.

Cuadro 27: Bogotá: Ingresos Tributarios, 2000-2016

BOGOTÁ: INGRESOS TRIBUTARIOS																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miles de Millones de Pesos																	
ICA	528,3	578,7	693,0	1.005,9	1.172,6	1.339,2	1.556,2	1.792,6	2.010,7	2.093,9	2.122,7	2.354,0	2.598,5	2.714,6	2.940,3	3.207,5	3.419,8
Predial Unificado	342,2	348,4	419,4	466,4	536,3	588,3	639,9	736,9	761,4	757,9	909,9	1.074,7	1.217,4	1.439,4	1.733,3	2.011,5	2.226,8
Vehículos automotores	80,8	79,2	77,9	113,1	148,3	179,8	209,0	258,1	289,5	288,0	372,8	428,8	429,5	466,6	480,5	473,4	532,8
Sobretasa a la gasolina	154,3	173,6	173,8	216,2	255,4	279,4	278,4	291,2	307,1	300,7	313,5	330,9	333,2	344,1	349,5	365,9	389,2
Consumo de Cerveza	142,7	137,7	160,7	176,0	188,8	205,8	222,9	256,8	275,1	270,0	289,0	268,5	283,2	303,4	305,6	323,3	357,3
Delineación Urbana	5,8	6,6	12,9	24,3	32,7	30,0	66,0	113,6	112,9	79,1	102,7	122,5	118,6	162,2	156,2	110,7	106,6
Cigarrillos Extranjeros	10,4	17,6	21,0	20,6	19,5	19,2	19,9	18,7	19,8	17,9	16,1	16,3	22,3	12,3	13,3	63,0	71,7
Otros	9,7	5,1	9,6	17,3	11,8	4,2	25,4	52,1	62,2	66,9	66,3	50,5	96,1	85,0	103,6	126,1	117,4
TOTAL	1.274,3	1.346,9	1.568,2	2.039,9	2.365,3	2.645,8	3.017,7	3.520,0	3.838,8	3.874,3	4.193,0	4.646,2	5.098,8	5.527,5	6.082,4	6.681,4	7.221,4
Directos	423,0	427,6	497,3	579,5	684,5	768,0	848,9	995,1	1.050,8	1.045,8	1.282,7	1.503,6	1.646,9	1.906,0	2.213,8	2.484,9	2.759,6
Indirectos	851,3	919,3	1.070,9	1.460,3	1.680,8	1.877,7	2.168,8	2.524,9	2.787,9	2.828,4	2.910,3	3.142,6	3.451,9	3.621,6	3.868,6	4.196,5	4.461,8
Participación Porcentual																	
ICA	41,5	43,0	44,2	49,3	49,6	50,6	51,6	50,9	52,4	54,0	50,6	50,7	51,0	49,1	48,3	48,0	47,4
Predial Unificado	26,9	25,9	26,7	22,9	22,7	22,2	21,2	20,9	19,8	19,6	21,7	23,1	23,9	26,0	28,5	30,1	30,8
Vehículos automotores	6,3	5,9	5,0	5,5	6,3	6,8	6,9	7,3	7,5	7,4	8,9	9,2	8,4	8,4	7,9	7,1	7,4
Sobretasa a la gasolina	12,1	12,9	11,1	10,6	10,8	10,6	9,2	8,3	8,0	7,8	7,5	7,1	6,5	6,2	5,7	5,5	5,4
Consumo de Cerveza	11,2	10,2	10,2	8,6	8,0	7,8	7,4	7,3	7,2	7,0	6,9	5,8	5,6	5,5	5,0	4,8	4,9
Delineación Urbana	0,5	0,5	0,8	1,2	1,4	1,1	2,2	3,2	2,9	2,0	2,4	2,6	2,3	2,9	2,6	1,7	1,5
Cigarrillos Extranjeros	0,8	1,3	1,3	1,0	0,8	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,2	0,2	0,9	1,0
Otros	0,8	0,4	0,6	0,8	0,5	0,2	0,8	1,5	1,6	1,7	1,6	1,1	1,9	1,5	1,7	1,9	1,6
Directos	33,2	31,7	31,7	28,4	28,9	29,0	28,1	28,3	27,4	27,0	30,6	32,4	32,3	34,5	36,4	37,2	38,2
Indirectos	66,8	68,3	68,3	71,6	71,1	71,0	71,9	71,7	72,6	73,0	69,4	67,6	67,7	65,5	63,6	62,8	61,8

Fuente: Contraloría General de la República-Secretaría de Hacienda Distrital

El impuesto Predial Unificado ha venido ganando participación desde el año 2009, la gestión realizada por la Unidad Administrativa Especial del Catastro Distrital (UAECD) en la actualización del censo inmobiliario y del valor del Catastro es responsable en parte de este aumento. El avalúo catastral constituye uno de los elementos básicos para la liquidación del impuesto predial. La UAECD ha logrado minimizar el rezago de la información predial y geográfica de la ciudad y trata de asegurar su actualización de acuerdo con la dinámica inmobiliaria. Esto ha permitido incrementar progresivamente el valor catastral de la ciudad. Para el 2017 el valor catastral de Bogotá es de \$528 billones. De acuerdo a la UAECD, el número de predios pasó de 2.140.409 en el 2010 a 2.543.290 en el 2017, de los cuales el 75,4% son residenciales.

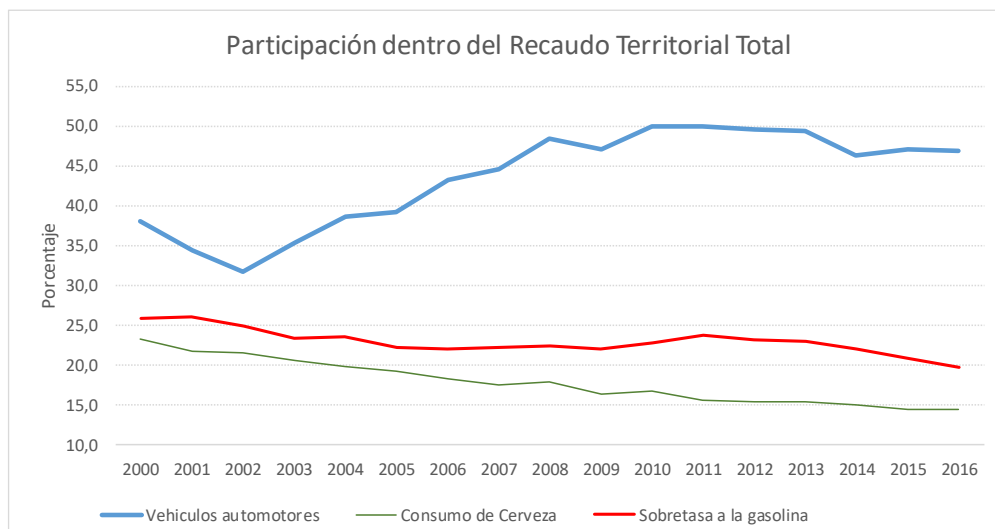
El Decreto 352 del 2002 estableció que la base gravable para cada año sería el valor que mediante auto avalúo estableciera el contribuyente, que debería corresponder, como mínimo, al avalúo catastral vigente al momento de causación del impuesto. Las tarifas son determinadas por el Concejo Distrital. Para las tarifas residenciales el Decreto 352 de 2002 fijó un sistema preferencial para los estratos 1 y 2 mediante el cual la tarifa quedaba definida en SMLV diarios de acuerdo con el avalúo. Para los demás estratos no se tenía en cuenta el valor del avalúo, sino que la tarifa se fijaba de acuerdo al estrato y a los metros cuadrados construidos entre un rango de 4 a 16 por mil. Posteriormente, mediante el Acuerdo 77 de 2002 se modifica el sistema para los estratos 1 y 2, de forma que predios con avalúos menores a 6 millones quedaban excluidos, y los con un avalúo entre 6 y 40 millones quedaban con una tarifa del 2 por mil. En el 2003, se lleva a cabo el Acuerdo

105, vigente hasta el año 2016, no modifica el sistema preferencial (estratos 1 y 2) y para los demás predios residenciales se establece un sistema progresivo de forma que la tarifa dependa del estrato y de rangos de avalúo en cada uno de ellos, estableciendo tarifas entre 2 y 9.5 por mil. Además, por medio de diversas normas se han establecido diferentes incentivos para el pago (descuento del 10% por pronto pago, Acuerdo 77/2002), y límites al impuesto a pagar de forma que el incremento anual del impuesto no sea desmedido.

Al inicio del periodo analizado, las tarifas no residenciales para los predios comerciales e institucionales dependían de su clasificación dentro de las escalas local, zonal y metropolitana. Las tarifas de los predios industriales se fijaban de acuerdo con su afectación o impacto (alto, medio y bajo); las de los urbanizados no edificadas y urbanizables no urbanizados de acuerdo al área del lote; en el sector financiero se fijó una tarifa del 15 por mil; y las empresas industriales y comerciales del Estado según el nivel de la administración (nacional, departamental y distrital) y la de los predios rurales según su uso. El Acuerdo 105 de 2003 modificó el sistema de forma que la tarifa de los predios comerciales dependía de avalúo medido en Unidades de Valor Tributario (UVT). En el grado inferior tributan el 8 por mil y en el superior el 9,5 por mil. Los depósitos y parqueaderos pasaron a depender de la base catastral con tarifas del 5 y el 8 por mil.

En los impuestos territoriales, lo más importantes son el consumo a la cerveza, la sobretasa a la gasolina y el impuesto a los vehículos automotores. De estos, el más importante es el gravamen a los vehículos, pues son casi la mitad del recaudo, de hecho, para el 2016 fue de 46,9%. Por su parte, el impuesto de la Sobretasa a la Gasolina para el mismo año fue de 20% y el impuesto al consumo de Cerveza fue de 14,4%. Además de esto, tanto la sobretasa como el impuesto a los vehículos ha venido perdiendo participación en la recaudación territorial total. Esto se observa con mayor claridad en el gráfico 19.

Gráfico 19: Participación dentro del Recaudo Territorial Total, 2000-2016



Uno de los elementos que afectan el recaudo es el nivel de evasión tributaria. El cuadro 28 muestra los índices de evasión calculados por la Secretaría de Hacienda Distrital para las tres

principales fuentes de recaudo: ICA, Predial y Vehículos. Mientras puede notarse una paulatina disminución en los casos de Predial y Vehículos que ha repercutido en su mejor desempeño y mayor participación en el recaudo total, el del ICA no ha mejorado tanto. De acuerdo a la SHD los sectores con mayor evasión de ICA son construcción, comercio, hotelería, restaurantes, servicios inmobiliarios, empresariales y personales. Esto muestra que, a pesar de los esfuerzos para disminuir la evasión, es necesario mejorar los aspectos de información, en especial para conocer las actividades económicas del Distrito, pues es aquí donde más se presenta evasión.

Cuadro 28: Bogotá: Índices de Evasión, 2012-2016

BOGOTÁ: INDICES DE EVASIÓN (Porcentajes)					
Impuesto	2012	2013	2014	2015	2016
ICA		25,3	22,3	22,3	23,3
Predial Unificado	14,7	12,5	12,0	10,7	8,8
Vehiculos	17,3	16,1	15,5	14,7	14,8
Fuente: Secretaria de Hacienda Distrital- Informes de gestión 2015 y 2016.					

Las finanzas de la ciudad mantienen un alto grado de autonomía: cerca del 70% de sus ingresos corrientes provienen de sus propios impuestos. Los gastos de funcionamiento y los gastos no discrecionales no absorben completamente los recaudos, por lo cual la ciudad puede contar con su propio recaudo para realizar inversión. Sin embargo, la situación fiscal de Bogotá es particular, porque como se observó anteriormente, los municipios en su generalidad presentan alto grado de dependencia tributaria y sus gastos de funcionamiento no logran ser cubiertos con su capacidad de recaudo, de tal manera que el gobierno central se ve obligado a cubrir los mismos. Por lo tanto, no se debe poner al Distrito como caso general del funcionamiento de la situación fiscal a nivel territorial.

Cuadro 29: Bogotá: Indicadores Tributarios, 2000-2016

BOGOTÁ: INDICADORES TRIBUTARIOS																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indicador de Autonomia Fiscal:																	
Ingresos Tributarios/Ingresos Corrientes.	61,3	58,0	58,8	61,7	63,8	66,4	65,0	65,8	65,2	63,1	61,8	64,1	65,2	66,5	68,1	69,5	69,4
Gastos de funcionamiento/Ingresos Tributarios	56,4	60,8	46,3	37,8	35,9	34,9	31,9	35,2	34,1	36,9	34,1	32,0	29,7	30,2	34,4	63,2	66,8
Gastos No Discrecionales/Ingresos Tributarios	73,7	85,0	71,5	56,3	57,0	53,6	55,9	50,4	46,0	46,2	41,9	35,2	34,1	30,4	35,0	68,3	67,0
Fuente: Calculos Propios a partir de Contraloria General de la República y Secretaria de Hacienda Distrital																	

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la Presión Fiscal que pueda ejercer Bogotá, tanto a nivel nacional como a nivel interno. En el primer caso, el recaudo Distrital fue 0,61% del PIB, mientras que para el 2016 este fue de 0,84%. A nivel interno la presión es un poco mayor, como era de esperarse, en el 2000 los impuestos recaudados fue el 2,31% de su propio PIB y para el 2016 esta cifra se ubicó en 3,26%.

Finalmente, el Cuadro 30 muestra la Presión que los recaudos de la ciudad ejercen sobre la economía nacional y sobre su propia economía. Respecto al PIB nacional, el recaudo de la ciudad paso del 0,61% en el 2000 a 0,84% en el 2016. Al comparar con su propio PIB, el recaudo pasó del 2,31% a 3,26% entre el 2000 y el 2016. Sin embargo, esta no es la verdadera Presión Tributaria que soporta la ciudad. Esta será presentada en la siguiente sección.

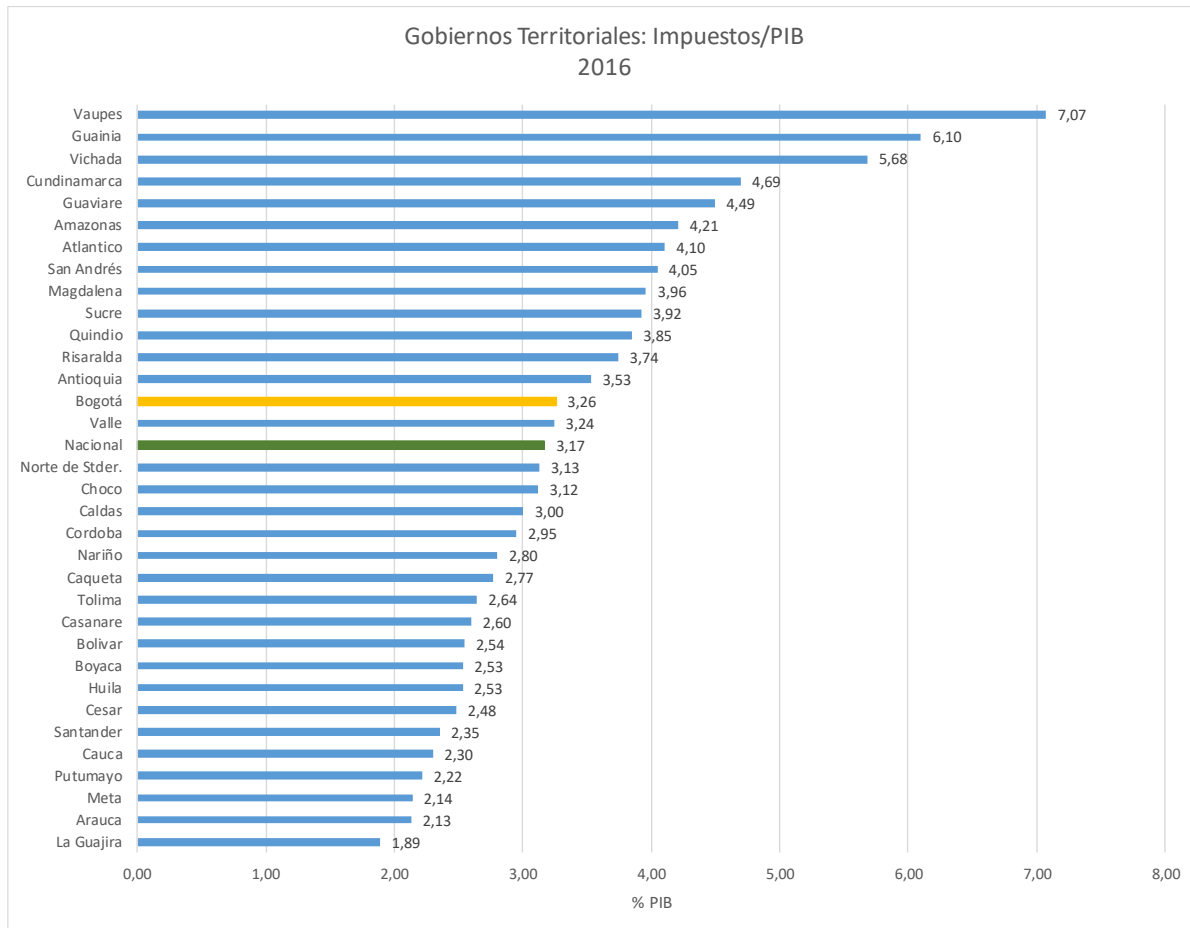
Cuadro 30: Bogotá: Ingresos Tributarios: % del PIB Nacional y de Bogotá, 2000-2016

BOGOTÁ: INGRESOS TRIBUTARIOS																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Porcentaje del PIB Nacional																	
ICA	0,25	0,26	0,28	0,37	0,38	0,39	0,41	0,42	0,42	0,41	0,39	0,38	0,39	0,38	0,39	0,40	0,40
Predial Unificado	0,16	0,15	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,16	0,15	0,17	0,17	0,18	0,20	0,23	0,25	0,26
Vehículos automotores	0,04	0,04	0,03	0,04	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06
Sobretasa a la gasolina	0,07	0,08	0,07	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Consumo de Cerveza	0,07	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Delineación Urbana	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01
Cigarrillos Extranjeros	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01
Otros	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01
TOTAL	0,61	0,60	0,64	0,75	0,77	0,78	0,79	0,82	0,80	0,77	0,77	0,75	0,77	0,78	0,80	0,84	0,84
Porcentaje del PIB Bogotá																	
ICA	0,96	0,95	1,04	1,38	1,43	1,48	1,54	1,59	1,63	1,58	1,51	1,54	1,59	1,55	1,56	1,57	1,54
Predial Unificado	0,62	0,57	0,63	0,64	0,65	0,65	0,63	0,65	0,62	0,57	0,65	0,70	0,74	0,82	0,92	0,98	1,00
Vehículos automotores	0,15	0,13	0,12	0,15	0,18	0,20	0,21	0,23	0,23	0,22	0,27	0,28	0,26	0,27	0,26	0,23	0,24
Sobretasa a la gasolina	0,28	0,29	0,26	0,30	0,31	0,31	0,28	0,26	0,25	0,23	0,22	0,22	0,20	0,20	0,19	0,18	0,18
Consumo de Cerveza	0,26	0,23	0,24	0,24	0,23	0,23	0,22	0,23	0,22	0,20	0,21	0,18	0,17	0,17	0,16	0,16	0,16
Delineación Urbana	0,01	0,01	0,02	0,03	0,04	0,03	0,07	0,10	0,09	0,06	0,07	0,08	0,07	0,09	0,08	0,05	0,05
Cigarrillos Extranjeros	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,03	0,03
Otros	0,02	0,01	0,01	0,02	0,01	0,00	0,03	0,05	0,05	0,05	0,05	0,03	0,06	0,05	0,06	0,06	0,05
TOTAL	2,31	2,22	2,36	2,79	2,89	2,92	2,99	3,12	3,11	2,93	2,99	3,04	3,12	3,15	3,23	3,27	3,26
Fuente: Cálculos Propios a partir de Contraloría General de la República, Secretaría de Hacienda Distrital y DANE																	

Fuente: Cálculos Propios a partir de Contraloría General de la República, Secretaría de Hacienda Distrital y DANE

La medida aquí calculada solo presenta la presión que los propios tributos imponen a la ciudad. Vale la pena compararse con las otras unidades administrativas del país. Solo contamos con información de PIB Departamental. Para hacer comparable a la ciudad (que recauda tributos departamentales y municipales) agregamos los municipios por departamento y se los sumamos con la administración departamental. En caso que realizáramos esta comparación con los municipios, Bogotá con seguridad presentaría la presión más alta, por lo que se hace necesario realizar el contraste de esta manera, a nivel departamental. Los resultados para el 2016 se muestran en el gráfico 20.

Gráfico 20: Gobiernos Territoriales: Impuestos/PIB 2016



Fuente: Cálculos Propios

El indicador de la ciudad se encuentra un poco por encima del promedio nacional y es cercano al de las otras economías grandes del país: Valle y Antioquia. El caso de Cundinamarca debe leerse con cuidado ya que parte de los tributos que se recibe se generan en la ciudad de Bogotá (Licores, Registro, Degüello y Cigarrillos Nacionales) por lo cual la Presión sobre su economía es realmente menor.

La carga Tributaria que soporta la ciudad

La carga tributaria de la ciudad de Bogotá reúne cuatro componentes; los impuestos nacionales generados en la ciudad, los aportes parafiscales provenientes de la ciudad, los impuestos departamentales generados en la ciudad y transferidos a Cundinamarca y los impuestos recaudados por la administración distrital. Lamentablemente para los tres primeros componentes no tenemos información directa, sino que debemos realizar algunos ajustes a la información disponible. En esta sección describimos los pasos dados en cada componente para acercarnos a la Presión Tributaria Total de la ciudad de Bogotá.

El primer componente es a nivel Nacional y la DIAN se encarga de desagregar sus recaudos por seccional. La información se encuentra disponible desde el año 2005 y corresponden a Recaudos Brutos. En consecuencia, tomaremos por tanto el periodo 2005-2016 como periodo para nuestro análisis tres seccionales que recogen la información de la ciudad son: Aduanas de Bogotá, Impuestos de Bogotá y Grandes Contribuyentes de Bogotá.

Cuadro 31: Estadísticas de Recaudo Bruto de los Ingresos Administrados por la DIAN, 2005-2016p

ESTADÍSTICAS DE RECAUDO BRUTO ^{1/} DE LOS INGRESOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN 2005-2016p															
Miles de millones de pesos corrientes															
AÑO	SUCURSAL	RENTA CUOTAS	IVA DECLARACIONES	RETENCIONES	EXTERNOS	SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	PATRIMONIO	RIQUEZA	GMF	CONSUMO	GASOLINA Y ACPM	CREE RETENCIONES	CREE DECLARACIONES	OTROS	TOTAL
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)=(1+...+13)
2005	ADUANAS BOGOTÁ	0	0	0	2.850	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.850
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTÁ	4.158	3.750	6.201	0	1	186	0	0	0	0	0	0	19	14.315
	IMPUESTOS BOGOTÁ	1.204	1.649	2.508	0	4	87	0	0	0	0	0	0	7	5.458
2006	ADUANAS BOGOTÁ	0	0	0	3.466	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.466
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTÁ	5.202	4.429	6.566	0	0	258	0	0	0	0	0	0	3	16.458
	IMPUESTOS BOGOTÁ	1.827	2.244	3.342	0	3	63	0	0	0	0	0	0	9	7.489
2007	ADUANAS BOGOTÁ	0	0	0	3.503	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.503
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTÁ	5.464	6.329	9.039	0	0	644	0	0	0	0	0	0	6	21.483
	IMPUESTOS BOGOTÁ	1.412	1.691	2.573	0	6	100	0	0	0	0	0	0	4	5.786
2008	ADUANAS BOGOTÁ	0	0	0	3.705	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.705
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTÁ	5.641	6.802	10.914	0	1	1.784	0	0	0	0	0	0	8	25.150
	IMPUESTOS BOGOTÁ	885	1.791	2.554	0	3	231	0	0	0	0	0	0	2	5.466
2009	ADUANAS BOGOTÁ	0	0	0	3.412	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.412
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTÁ	10.053	7.096	11.373	0	0	1.191	0	0	0	0	0	0	8	29.720
	IMPUESTOS BOGOTÁ	852	1.818	2.585	0	1	153	0	0	0	0	0	0	4	5.414
2010	ADUANAS BOGOTÁ	0	0	0	3.785	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.785
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTÁ	5.531	8.261	12.314	0	0	1.216	0	0	0	0	0	0	3	27.325
	IMPUESTOS BOGOTÁ	1.030	2.029	2.737	0	2	137	0	0	0	0	0	0	5	5.940
2011	ADUANAS BOGOTÁ	0	0	0	4.170	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4.170
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTÁ	8.323	10.046	14.935	0	0	2.364	0	0	0	0	0	0	6	35.675
	IMPUESTOS BOGOTÁ	993	2.164	3.096	0	1	423	0	0	0	0	0	0	10	6.687
2012	ADUANAS BOGOTÁ	0	0	0	3.924	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.924
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTÁ	16.668	9.792	16.031	0	0	2.322	0	2.846	0	0	0	0	5	47.664
	IMPUESTOS BOGOTÁ	1.338	2.491	3.436	0	0	397	0	10	0	0	0	0	7	7.680
2013	ADUANAS BOGOTÁ	0	0	0	3.966	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.966
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTÁ	15.108	9.808	15.808	0	0	2.361	0	3.437	678	2.285	1.868	0	11	51.364
	IMPUESTOS BOGOTÁ	1.579	3.402	3.469	0	0	428	0	11	144	0	217	0	31	9.280
2014	ADUANAS BOGOTÁ	0	0	0	4.398	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4.398
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTÁ	7.559	10.376	16.197	0	0	2.280	0	3.685	868	2.503	3.745	3.914	10	51.138
	IMPUESTOS BOGOTÁ	1.752	4.915	4.135	0	0	434	0	18	206	3	820	637	6	12.927
2015	ADUANAS BOGOTÁ	0	0	0	5.253	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.253
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTÁ	5.394	9.817	17.714	0	0	10	2.715	3.801	848	2.853	3.751	4.496	5	51.403
	IMPUESTOS BOGOTÁ	1.775	5.247	4.682	0	0	41	692	26	230	3	951	690	13	14.353
2016	ADUANAS BOGOTÁ	0	0	0	4.596	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4.596
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTÁ	5.148	9.469	17.865	0	0	1	2.332	3.889	811	3.128	3.491	4.201	2	50.337
	IMPUESTOS BOGOTÁ	2.090	5.613	5.110	0	0	13	782	36	241	35	1.027	992	6	15.944

Fuente: DIAN

1: Recaudo bruto, incluye recaudo en efectivo y en papeles; no incluye compensaciones. p: cifras preliminares.

El primer problema que surge es que los ingresos por GMF solo empezaron a distribirse por seccional desde el año 2012, por lo que debemos estimar cuanto le corresponde a Grandes Contribuyentes y a Impuestos Bogotá en el periodo 2005-2012. Para hacer esto se cuenta con el recaudo nacional de este tributo (GMF) para todo el periodo, así que se adoptó la estrategia de calcular la participación promedio de cada una de estas seccionales para los años 2012 y 2013. Se encuentra que para este período el 55,16% fue Grandes Contribuyentes y el 0,19% para Impuestos Bogotá. Se aplicó este porcentaje para el periodo 2005-2011 al recaudo total de GMF.

Esta transformación nos permite hacer una estimación aproximada muy correcta de la evolución del GMF, pues este impuesto se grava principalmente a los grandes contribuyentes. Además, esta transformación es correcta, pues el GMF se recauda a nivel nacional, así que su distribución y evolución en el tiempo se ve sujeta a las decisiones nacionales y no a un comportamiento regional. Como se observará en el cuadro 32, la estimación del impuesto GMF del 2005 hasta 2011 es acorde a la evolución del Impuesto del GMF, en sus dos componentes; Los Grandes Contribuyentes y los Impuestos Bogotá.

Cuadro 32: Ajuste a las estadísticas de Recaudo Bruto de los Ingresos Administrados por la DIAN 2005-2016p

AJUSTE A LAS ESTADÍSTICAS DE RECAUDO BRUTO DE LOS INGRESOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN 2005-2016p															
Miles de millones de pesos corrientes															
AÑO	SUCURSAL	RENTA CUOTAS	IVA DECLARACIONES	RETENCIONES	EXTERNOS	SEGURIDAD DEMOCRATICA	PATRIMONIO	RIQUEZA	GMF	CONSUMO	GASOLINA Y ACPM	CREE RETENCIONES	CREE DECLARACIONES	OTROS	TOTAL
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)=(1+...+13)
2005	ADUANAS BOGOTA	0	0	0	2.850	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.850
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTA	4.158	3.750	6.201	0	1	186	0	1.234	0	0	0	0	19	15.549
	IMPUESTOS BOGOTA	1.204	1.649	2.508	0	4	87	0	4	0	0	0	0	7	5.463
2006	ADUANAS BOGOTA	0	0	0	3.466	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.466
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTA	5.202	4.429	6.566	0	0	258	0	1.472	0	0	0	0	3	17.930
	IMPUESTOS BOGOTA	1.827	2.244	3.342	0	3	63	0	5	0	0	0	0	9	7.494
2007	ADUANAS BOGOTA	0	0	0	3.503	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.503
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTA	5.464	6.329	9.039	0	0	644	0	1.649	0	0	0	0	6	23.132
	IMPUESTOS BOGOTA	1.412	1.691	2.573	0	6	100	0	6	0	0	0	0	4	5.792
2008	ADUANAS BOGOTA	0	0	0	3.705	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.705
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTA	5.641	6.802	10.914	0	1	1.784	0	1.765	0	0	0	0	8	26.915
	IMPUESTOS BOGOTA	885	1.791	2.554	0	3	231	0	6	0	0	0	0	2	5.472
2009	ADUANAS BOGOTA	0	0	0	3.412	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.412
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTA	10.053	7.096	11.373	0	0	1.191	0	1.722	0	0	0	0	8	31.442
	IMPUESTOS BOGOTA	852	1.818	2.585	0	1	153	0	6	0	0	0	0	4	5.420
2010	ADUANAS BOGOTA	0	0	0	3.785	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.785
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTA	5.531	8.261	12.314	0	0	1.216	0	1.779	0	0	0	0	3	29.104
	IMPUESTOS BOGOTA	1.030	2.029	2.737	0	2	137	0	6	0	0	0	0	5	5.946
2011	ADUANAS BOGOTA	0	0	0	4.170	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4.170
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTA	8.323	10.046	14.935	0	0	2.364	0	2.796	0	0	0	0	6	38.471
	IMPUESTOS BOGOTA	993	2.164	3.096	0	1	423	0	10	0	0	0	0	10	6.696
2012	ADUANAS BOGOTA	0	0	0	3.924	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.924
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTA	16.668	9.792	16.031	0	0	2.322	0	2.846	0	0	0	0	5	47.664
	IMPUESTOS BOGOTA	1.338	2.491	3.436	0	0	397	0	10	0	0	0	0	7	7.680
2013	ADUANAS BOGOTA	0	0	0	3.966	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.966
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTA	15.108	9.808	15.808	0	0	2.361	0	3.437	678	2.285	1.868	0	11	51.364
	IMPUESTOS BOGOTA	1.579	3.402	3.469	0	0	428	0	11	144	0	217	0	31	9.280
2014	ADUANAS BOGOTA	0	0	0	4.398	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4.398
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTA	7.559	10.376	16.197	0	0	2.280	0	3.685	868	2.503	3.745	3.914	10	51.138
	IMPUESTOS BOGOTA	1.752	4.915	4.135	0	0	434	0	18	206	3	820	637	6	12.927
2015	ADUANAS BOGOTA	0	0	0	5.253	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.253
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTA	5.394	9.817	17.714	0	0	10	2.715	3.801	848	2.853	3.751	4.496	5	51.403
	IMPUESTOS BOGOTA	1.775	5.247	4.682	0	0	41	692	26	230	3	951	690	13	14.353
2016	ADUANAS BOGOTA	0	0	0	4.596	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4.596
	GRANDES CONTRIBUYENTES BOGOTA	5.148	9.469	17.865	0	0	1	2.332	3.889	811	3.128	3.491	4.201	2	50.337
	IMPUESTOS BOGOTA	2.090	5.613	5.110	0	0	13	782	36	241	35	1.027	992	6	15.944

Fuente: Cálculos a partir de DIAN

1 : Recaudo bruto, incluye recaudo en efectivo y en papeles; no incluye compensaciones. p: cifras preliminares.

Fuente: Cálculos a partir de DIAN

1 : Recaudo bruto, incluye recaudo en efectivo y en papeles; no incluye compensaciones. p: cifras preliminares.

El segundo problema radica en que los impuestos pagados por los Grandes Contribuyentes en Bogotá no corresponden necesariamente a una actividad económica desarrollada en la ciudad. Por tanto, es necesario estimar que tanto de cada tributo debe asignarse a la economía bogotana. Para determinar esto, se han sugerido criterios como la participación del PIB de la ciudad en el PIB nacional o la participación de los recaudos de ICA de la ciudad en el total nacional (Bonilla, 2002).

En el caso específico de este trabajo se usarán los siguientes criterios; primero, para estimar el IVA de la ciudad se usa la participación de los recaudos de ICA de la ciudad en el total nacional. Para el GMF se usa la participación de la rama de actividad económica “Intermediación Financiera” de la ciudad en el total nacional. Tercero, en el Impuesto a la Gasolina y al ACPM se usa la participación de la ciudad en el recaudo de Sobretasa a la Gasolina en el total nacional. Para los demás impuestos se toma la participación del Valor Agregado de la ciudad en el Valor Agregado Nacional.

Cuadro 33: Grandes Contribuyentes: Factores de ajuste, 2005-2016

GRANDES CONTRIBUYENTES: FACTORES DE AJUSTE												
AÑO	VALOR AGREGADO BOGOTÁ	VALOR AGREGADO COLOMBIA	INTERMEDIACION FINANCIERA BOGOTÁ	INTERMEDIACION FINANCIERA COLOMBIA	SOBRETASA BOGOTÁ	SOBRETASA TERRITORIAL	ICA BOGOTÁ	ICA TOTAL	PARTICIPACIÓN VALOR AGREGADO	PARTICIPACIÓN INTERMEDIACION FINANCIERA	PARTICIPACIÓN SOBRETASA	PARTICIPACIÓN ICA
Miles de Millones de Pesos									Porcentajes			
2005	82.637	311.281	6.663	13.409	279	1.253	1.339	2.506	26,5	49,7	22,3	53,4
2006	91.507	349.607	7.360	14.825	278	1.262	1.556	3.043	26,2	49,6	22,1	51,1
2007	102.328	391.909	8.984	17.783	291	1.309	1.793	3.533	26,1	50,5	22,2	50,7
2008	112.069	438.611	11.017	21.832	307	1.366	2.011	4.010	25,6	50,5	22,5	50,1
2009	120.865	463.847	12.228	23.777	301	1.361	2.094	4.275	26,1	51,4	22,1	49,0
2010	127.782	499.135	12.845	25.320	313	1.381	2.123	4.522	25,6	50,7	22,7	46,9
2011	137.994	565.379	14.212	27.873	331	1.391	2.354	5.041	24,4	51,0	23,8	46,7
2012	148.334	607.757	16.192	31.552	333	1.438	2.599	5.533	24,4	51,3	23,2	47,0
2013	159.635	653.673	17.452	34.012	344	1.493	2.715	5.950	24,4	51,3	23,0	45,6
2014	170.994	693.318	18.699	36.630	349	1.580	2.940	6.575	24,7	51,0	22,1	44,7
2015	185.949	730.066	20.744	40.447	366	1.748	3.208	7.160	25,5	51,3	20,9	44,8
2016	202.564	789.622	23.712	45.696	389	1.975	3.420	7.618	25,7	51,9	19,7	44,9

Fuente: Cálculos Propios.

Cuadro 34: Estimación Recaudo Bogotá: Grandes Contribuyentes 2005-2016

ESTIMACIÓN RECAUDO BOGOTÁ GRANDES CONTRIBUYENTES 2005-2016														
Miles de millones de pesos corrientes														
AÑO	RENTA CUOTAS	IVA DECLARACIONES	RETENCIONES	EXTERNOS	SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	PATRIMONIO	RIQUEZA	GMF	CONSUMO	GASOLINA Y ACPM	CREE RETENCIONES	CREE DECLARACIONES	OTROS	TOTAL
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)=(1+...+13)
2005	1.104,0	2.003,7	1.646,2	0,0	0,2	49,3	0,0	613,3	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	5.421,7
2006	1.361,6	2.264,5	1.718,6	0,0	0,0	67,5	0,0	730,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	6.143,9
2007	1.426,7	3.211,5	2.360,2	0,0	0,0	168,2	0,0	833,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	8.001,3
2008	1.441,2	3.410,7	2.788,6	0,0	0,2	455,8	0,0	890,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	8.989,3
2009	2.619,5	3.475,3	2.963,5	0,0	0,0	310,3	0,0	885,4	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	10.256,1
2010	1.416,0	3.877,8	3.152,4	0,0	0,0	311,2	0,0	902,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	9.660,7
2011	2.031,3	4.691,0	3.645,4	0,0	0,0	577,1	0,0	1.425,8	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	12.372,2
2012	4.068,2	4.598,6	3.912,6	0,0	0,0	566,8	0,0	1.460,3	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	14.607,8
2013	3.689,4	4.474,9	3.860,5	0,0	0,0	576,5	0,0	1.763,7	165,6	526,7	456,3	0,0	2,7	15.516,4
2014	1.864,3	4.639,8	3.994,6	0,0	0,0	562,4	0,0	1.880,9	214,2	553,6	923,7	965,4	2,4	15.601,3
2015	1.374,0	4.398,0	4.511,7	0,0	0,0	2,4	691,6	1.949,3	216,1	596,9	955,3	1.145,2	1,3	15.841,7
2016	1.320,7	4.250,5	4.583,0	0,0	0,0	0,3	598,4	2.017,8	208,0	616,4	895,5	1.077,6	0,6	15.568,7

Fuente: Cálculos Propios.

Con estos datos podemos obtener el recaudo total sumándoles los recaudos de las seccionales Aduanas Bogotá e Impuestos Bogotá. El cálculo total se muestra en el Cuadro 35.

Cuadro 35: Estimación Recaudo Bogotá: Total Impuestos Nacionales Recaudo Bruto 2005-2016

ESTIMACIÓN RECAUDO BOGOTÁ TOTAL IMPUESTOS NACIONALES RECAUDO BRUTO 2005-2016															
Miles de millones de pesos corrientes															
AÑO	RENTA CUOTAS	IVA DECLARACIONES	RETENCIONES	EXTERNOS	SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	PATRIMONIO	RIQUEZA	GMF	CONSUMO	GASOLINA Y ACPM	CREE RETENCIONES	CREE DECLARACIONES	OTROS	TOTAL	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)=(1+...+13)	
2005	2.307,5	3.652,5	4.153,8	2.850,3	3,7	136,8	0,0	617,6	0,0	0,0	0,0	0,0	12,4	13.734,6	
2006	3.189,0	4.508,9	5.060,9	3.466,3	2,9	130,5	0,0	736,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,4	17.103,8	
2007	2.839,1	4.902,7	4.933,1	3.503,1	5,8	267,9	0,0	838,8	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0	17.296,6	
2008	2.325,8	5.201,4	5.342,8	3.704,8	3,3	687,1	0,0	896,6	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3	18.166,0	
2009	3.471,9	5.293,3	5.548,9	3.411,9	0,8	463,6	0,0	891,4	0,0	0,0	0,0	0,0	6,2	19.087,9	
2010	2.445,6	5.907,0	5.889,4	3.785,1	1,6	448,7	0,0	908,6	0,0	0,0	0,0	0,0	5,7	19.391,7	
2011	3.024,1	6.855,3	6.741,0	4.170,3	0,9	1.000,0	0,0	1.435,5	0,0	0,0	0,0	0,0	11,5	23.238,6	
2012	5.405,9	7.089,6	7.348,2	3.924,4	0,4	964,1	0,0	1.470,7	0,0	0,0	0,0	0,0	8,4	26.211,8	
2013	5.268,1	7.876,9	7.329,5	3.965,9	0,4	1.004,2	0,0	1.774,9	309,3	526,7	672,9	0,0	33,4	28.762,3	
2014	3.616,0	9.555,3	8.129,8	4.398,2	0,1	996,4	0,0	1.899,3	419,7	556,4	1.743,9	1.602,8	8,8	32.926,5	
2015	3.149,3	9.645,5	9.194,0	5.253,1	0,1	43,3	1.383,7	1.975,7	446,4	599,8	1.906,5	1.835,5	14,7	35.447,6	
2016	3.410,3	9.863,3	9.692,6	4.596,4	0,0	13,2	1.380,2	2.053,7	448,8	651,4	1.922,0	2.069,8	6,8	36.108,7	

Fuente: Cálculos Propios.

Como se mencionó estos corresponden a recaudos brutos. Para llegar al recaudo neto, corregimos el recaudo por el porcentaje del recaudo neto total en el recaudo bruto total. La corrección se muestra en el cuadro 36.

Cuadro 36: Ajuste Bogotá Total Impuestos Nacionales de Brutos a Netos, 2000-2016

AJUSTE BOGOTÁ TOTAL IMPUESTOS NACIONALES DE BRUTO A NETOS			
AÑO	RECAUDO BRUTO Miles de Millones de Pesos	FACTOR DE AJUSTE %	RECAUDO NETO Miles de Millones de Pesos
2005	13.734,6	97,0%	13.324,0
2006	17.103,8	97,1%	16.603,2
2007	17.296,6	96,1%	16.614,4
2008	18.166,0	96,0%	17.438,6
2009	19.087,9	94,6%	18.059,0
2010	19.391,7	95,1%	18.449,9
2011	23.238,6	96,8%	22.497,5
2012	26.211,8	95,9%	25.132,5
2013	28.762,3	95,6%	27.490,4
2014	32.926,5	94,8%	31.206,4
2015	35.447,6	94,1%	33.355,2
2016	36.108,7	92,6%	33.429,0

Fuente: Cálculos Propios

Otro aspecto importante en la situación fiscal de Bogotá es el componente de los parafiscales, los cuales se encuentran divididos entre el ICBF, el SENA y las Cajas de Compensación que funcionan en Bogotá. Se observa que las Cajas de Compensación es el parafiscal que más recursos le genera a Bogotá, lo cual es consistente con el comportamiento de la nación. El comportamiento de cada uno de estos componentes se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 37: Bogotá: recaudos parafiscales, 2005-2016

BOGOTÁ: RECAUDOS PARAFISCALES								
Miles de Millones de Pesos.								
AÑO	REGIONAL BOGOTÁ SENA	REGIONAL BOGOTÁ ICBF	CAJAS DE COMPENSACION					TOTAL
			AFIDRO BOGOTÁ 1/	CAFAM	COLSUBSIDIO	COMPENSAR	COMFACUNDI - BOGOTÁ	
2005	312,9	575,4	15,2	181,6	251,2	199,0	9,1	656,2
2006	445,0	659,2	17,2	196,5	310,9	237,2	11,0	772,9
2007	655,0	715,7	19,3	230,0	354,9	272,2	11,2	887,6
2008	642,9	793,6	0,0	268,8	407,6	330,4	11,7	1.018,6
2009	619,4	898,0	0,0	300,5	443,6	388,7	12,2	1.145,0
2010	673,1	985,4	0,0	325,6	487,4	419,3	12,8	1.245,0
2011	764,2	1.089,6	0,0	355,0	550,0	465,4	12,0	1.382,4
2012	808,6	1.219,5	0,0	380,3	626,5	527,1	12,0	1.545,9
2013	597,0	976,1	0,0	384,6	715,3	591,8	13,3	1.705,0
2014	401,2	760,9	0,0	418,7	806,4	682,3	15,1	1.922,6
2015	422,6	807,9	0,0	457,0	893,7	765,2	14,7	2.130,6
2016	454,5	879,0	0,0	489,1	963,8	851,6	16,1	2.320,6

Fuente: SENA, ICBF, Superintendencia del Subsidio Familiar
1/ Fusiónada a COMPENSAR en el 2008.

La dificultad en este caso recae en que la Cajas de Compensación no atienden exclusivamente en Bogotá sino también en Cundinamarca, por lo que debemos determinar cuánto de estos aportes le corresponde al Distrito. Para realizar este cálculo se usó la participación del PIB de la capital en el agregado Bogotá-Cundinamarca, de tal manera que se aproxima al tamaño de la atención que tienen la Cajas de Compensación en cada uno de los territorios.

Cuadro 38: Bogotá: recaudos parafiscales estimados, 2005-2016

BOGOTÁ: RECAUDOS PARAFISCALES ESTIMADOS							
Miles de Millones de Pesos.							
AÑO	REGIONAL BOGOTÁ SENA	REGIONAL BOGOTÁ ICBF	CAJAS DE COMPENSACION AJUSTADO	TOTAL	PIB BOGOTÁ	PIB CUNDINAMARCA	PARTICIPACIÓN BOGOTÁ
2005	312,9	575,4	549,3	1.437,5	90.598	17.633	83,7%
2006	445,0	659,2	649,4	1.753,6	101.072	19.221	84,0%
2007	655,0	715,7	744,4	2.115,2	112.999	21.735	83,9%
2008	642,9	793,6	849,7	2.286,2	123.252	24.500	83,4%
2009	619,4	898,0	956,3	2.473,6	132.129	26.079	83,5%
2010	673,1	985,4	1.037,6	2.696,1	140.179	28.018	83,3%
2011	764,2	1.089,6	1.146,3	3.000,1	152.699	31.462	82,9%
2012	808,6	1.219,5	1.281,8	3.309,9	163.548	33.695	82,9%
2013	597,0	976,1	1.415,1	2.988,3	175.339	35.918	83,0%
2014	401,2	760,9	1.597,2	2.759,3	188.155	38.341	83,1%
2015	422,6	807,9	1.770,2	3.000,7	204.317	41.593	83,1%
2016	454,5	879,0	1.924,0	3.257,6	221.756	45.713	82,9%

Fuente: Cálculos Propios a partir de SENA, ICBF, Superintendencia del Subsidio Familiar

Al igual que las Cajas de Compensación, existen una serie de impuestos Departamentales que no recauda Bogotá, pero que se generan en el Distrito, los cuales son: el Impuesto de registro, el Impuesto al Consumo de Cigarrillos Nacionales, el Impuesto de Licores y el Impuesto de Degüello

de Ganado Mayor. En los dos primeros, Bogotá recibe un porcentaje del recaudo no mayor al 30%, y para los dos últimos el recaudo va completamente para Cundinamarca. Esto se puede observar con mayor claridad en el siguiente cuadro:

Cuadro 39: Impuestos Territoriales para cálculo del Componente Departamental de la Presión Tributaria de Bogotá, 2005-2016

IMPUESTOS TERRITORIALES PARA CALCULO DEL COMPONENTE DEPARTAMENTAL DE LA PRESION TRIBUTARIA DE BOGOTA Miles de Millones de Pesos				
AÑO	CUNDINAMARCA		BOGOTA	
	LICORES	DEGUELLO	REGISTRO	CIGARRILLOS NACIONALES
2005	134,6	3,8	39,0	8,6
2006	142,8	3,8	56,9	13,5
2007	143,8	4,4	58,0	12,2
2008	150,6	4,4	63,4	11,1
2009	87,5	5,4	53,1	9,2
2010	106,3	6,6	58,5	23,3
2011	142,4	7,2	72,5	12,5
2012	158,1	7,7	68,6	11,3
2013	168,5	7,4	84,2	14,3
2014	147,4	8,5	93,2	11,4
2015	160,0	8,5	95,2	4,0
2016	172,4	8,2	102,6	4,6

Fuente: DAF- Contraloría General de la República- Secretaria de Hacienda Distrital

Con el fin de conocer con exactitud la cantidad de impuestos Departamentales que se recaudan en Bogotá se realizan dos procedimientos: primero se expande el Impuesto de Registro de Cigarrillos Nacionales según los porcentajes nacionales. Segundo, el Impuesto de Licores y de Degüello se distribuyen según la participación de Bogotá en el agregado de Bogotá–Cundinamarca. Estas dos modificaciones nos permiten tener con claridad que impuestos Departamentales se recaudan en Bogotá, a pesar que estos tributos no queden en el Distrito.

Cuadro 40: Estimación Impuestos Departamentales Bogotá, 2000-2016

ESTIMACIÓN IMPUESTOS DEPARTAMENTALES BOGOTÁ					
Miles de Millones de Pesos					
AÑO	LICORES	DEGUELLO	REGISTRO	CIGARRILLOS NACIONALES	TOTAL
2005	112,7	3,2	129,9	43,0	288,7
2006	120,0	3,2	189,7	67,5	380,4
2007	120,6	3,7	193,3	61,0	378,6
2008	125,6	3,7	211,3	55,3	395,8
2009	73,1	4,5	177,0	46,2	300,8
2010	88,6	5,5	195,1	116,3	405,5
2011	118,1	6,0	241,6	62,5	428,1
2012	131,1	6,3	228,5	56,6	422,6
2013	139,8	6,1	280,6	71,6	498,2
2014	122,4	7,0	310,6	56,9	497,0
2015	132,9	7,1	317,2	20,0	477,3
2016	142,9	6,8	341,9	22,8	514,6

Fuente: Cálculos Propios

Como se puede observar en el cuadro 40 el Impuesto de registro es el de mayor ingreso a nivel departamental en Bogotá, de hecho, son más del 50% de los ingresos que recibe por este tipo de recaudo, esta tendencia es persistente en todo el período de estudio. El segundo impuesto en importancia es el de licores, el cual es aproximadamente el 20% del recaudo para el 2016. A diferencia del impuesto al registro, el impuesto a licores presenta fluctuaciones a lo largo del período de estudio. Es importante señalar que el impuesto a cigarrillos ha venido perdiendo participación en el recaudo de manera significativa desde el 2011, al punto de ser menos del 5% en el 2016.

Una vez hechas las estimaciones de los recaudos de Bogotá, se calcula la Presión Tributaria Total para el Distrito. Esta estimación se presenta en el recuadro 41 en miles de millones de pesos, y como porcentaje del PIB de la ciudad y del PIB Nacional. La Presión Tributaria de la Ciudad medida respecto al PIB de Bogotá se ha movido alrededor del 20% durante todo el periodo. Este porcentaje es superior al calculado para la Nación (cuadro 23) en todo el periodo. La evolución de las dos medidas se muestra en el gráfico 21. El componente Nacional aporta la mayor parte de la Presión Tributaria seguido del componente municipal, lo cual quiere decir que Bogotá es una fuente de ingresos muy importante para la nación, así como que es una entidad territorial muy eficiente a la hora de recaudar impuestos.

Se observa que la mayoría de los impuestos que se recolectan en Bogotá son de carácter Nacional, es decir que la mayoría del recaudo sale del Distrito. Así mismo, se puede decir que los impuestos parafiscales son importantes en la Presión Tributaria Total, en especial los impuestos a las Cajas de Compensación, tal y como se observó anteriormente. Entonces, se puede decir que

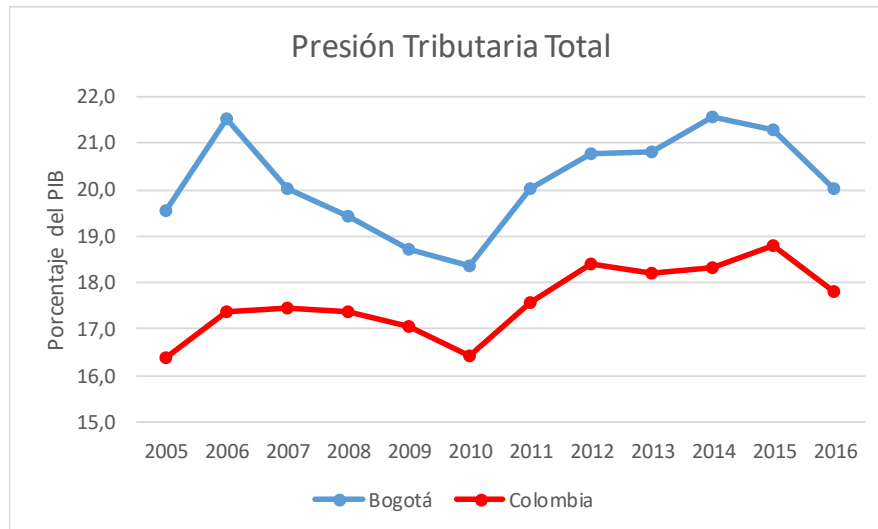
buena parte de los impuestos que generan presión sobre los ciudadanos no son de libre uso para el Distrito, pues los recaudos no pertenecen a Bogotá. Esta situación genera pocos incentivos a la descentralización, pues hay muy pocos incentivos para las regiones de crear impuestos, ya que pueden terminar generando una gran presión sobre los ciudadanos, pero su destinación no es libre y termina siendo de uso nacional. Por lo tanto, los gobiernos locales deciden recoger pocos impuestos y entregar pocos bienes y servicios.

Cuadro 41: Bogotá: Presión Tributaria Total, 2000-2016

BOGOTÁ: PRESIÓN TRIBUTARIA TOTAL					
AÑO	Nacional	Parafiscal	Departamental	Municipal	Total
Miles de Millones de Pesos					
2005	13.324,0	1.437,5	288,7	2.645,8	17.696,0
2006	16.603,2	1.753,6	380,4	3.017,7	21.754,9
2007	16.614,4	2.115,2	378,6	3.520,0	22.628,2
2008	17.438,6	2.286,2	395,8	3.838,8	23.959,4
2009	18.059,0	2.473,6	300,8	3.874,3	24.707,6
2010	18.449,9	2.696,1	405,5	4.193,0	25.744,6
2011	22.497,5	3.000,1	428,1	4.646,2	30.571,8
2012	25.132,5	3.309,9	422,6	5.098,8	33.963,7
2013	27.490,4	2.988,3	498,2	5.527,5	36.504,4
2014	31.206,4	2.759,3	497,0	6.082,4	40.545,0
2015	33.355,2	3.000,7	477,3	6.681,4	43.514,6
2016	33.429,0	3.257,6	514,6	7.221,4	44.422,5
% PIB BOGOTÁ					
2005	14,7	1,6	0,3	2,9	19,5
2006	16,4	1,7	0,4	3,0	21,5
2007	14,7	1,9	0,3	3,1	20,0
2008	14,1	1,9	0,3	3,1	19,4
2009	13,7	1,9	0,2	2,9	18,7
2010	13,2	1,9	0,3	3,0	18,4
2011	14,7	2,0	0,3	3,0	20,0
2012	15,4	2,0	0,3	3,1	20,8
2013	15,7	1,7	0,3	3,2	20,8
2014	16,6	1,5	0,3	3,2	21,5
2015	16,3	1,5	0,2	3,3	21,3
2016	15,1	1,5	0,2	3,3	20,0
% PIB NACIÓN					
2005	3,9	0,4	0,1	0,8	5,2
2006	4,3	0,5	0,1	0,8	5,7
2007	3,9	0,5	0,1	0,8	5,2
2008	3,6	0,5	0,1	0,8	5,0
2009	3,6	0,5	0,1	0,8	4,9
2010	3,4	0,5	0,1	0,8	4,7
2011	3,6	0,5	0,1	0,7	4,9
2012	3,8	0,5	0,1	0,8	5,1
2013	3,9	0,4	0,1	0,8	5,1
2014	4,1	0,4	0,1	0,8	5,4
2015	4,2	0,4	0,1	0,8	5,4
2016	3,9	0,4	0,1	0,8	5,1

Fuente: Cálculos Propios

Gráfico 21: Presión Tributaria Total, Bogotá vs Colombia, 2005-2016



Fuente: Cuadros 23 y 41

Ahora si calculamos la Presión tomando como denominador el PIB Nacional, apreciamos que esta se mueve por encima del 5% con una caída en los años 2009-2011. Así medida la Presión, Bogotá soportaría el 29% de la Presión Tributaria Nacional. Esto refuerza lo mencionado anteriormente, esta situación genera poco incentivos a que los gobernantes de Bogotá pongan impuestos y por lo tanto, que provean bienes y servicios a nivel local.

Impacto de las transferencias de la Nación

Una vez analizado el impacto de los impuestos en el Distrito, ahora se va analizar el efecto de los ingresos que se reciben gracias a las transferencias. Bogotá para el 2016 recibió \$2.522 miles de millones correspondientes a Transferencias de la Nación, de estos \$2.474 miles de millones corresponden a recursos del SGP. El peso de estos recursos para Bogotá se puede apreciar en el cuadro 42.

Cuadro 42: Bogotá: Dependencia de las Transferencias de la Nación, 2000-2016

BOGOTÁ: DEPENDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS DE LA NACION.																	
Porcentajes																	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Transferencias del Nivel Central/Ingresos Corrientes	35,4	37,3	38,3	35,5	33,3	33,0	31,7	29,8	29,9	32,4	31,1	28,4	25,8	24,8	24,1	23,4	24,2
Transferencias del Nivel Central/Ingresos Tributarios	57,7	64,4	65,2	57,6	52,2	51,5	48,8	45,3	45,9	51,4	50,3	44,3	39,6	37,3	35,4	33,7	34,9
Transferencias del SGP/Ingresos Corrientes 1/	28,8	30,2	37,2	35,5	33,3	32,8	31,4	29,5	29,9	32,4	30,8	28,3	25,8	24,6	23,9	23,1	23,8
Fuente: Ejecuciones Presupuestales remitidas por la Contraloría General de la República. 1/ Para el 2000 y 2001 corresponde a los recursos del Situado Fiscal y de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación.																	

Las transferencias desde el nivel central han venido perdiendo participación dentro de los ingresos corrientes de la ciudad, de hecho, en el periodo se perdieron más de 10 puntos porcentuales de participación. Como lo muestra el segundo indicador dichas transferencias tienen un menor dinamismo que los recaudos tributarios. Mientras que en el año 2000 por cada \$100 de impuestos se recibían \$57,7 de transferencias en el 2016 se reciben apenas \$34,9. Los giros recibidos por SGP, la transferencia de la Nación más importante, han perdido peso dentro de los ingresos corrientes de Bogotá. Todo esto muestra una menor dependencia de la ciudad del Presupuesto Nacional y una mayor autonomía en la determinación del gasto público propio de la ciudad.

Como ya se ha mencionado anteriormente el destino de dichos recursos es fijado por ley. Los recursos destinados a Educación (Prestación de servicios, Calidad, Aportes Patronales) y Salud (Subsidio a la demanda, Continuidad, Prestación de servicios a población no afiliada, Salud pública) absorben el 88% de los recursos. Como porcentaje del PIB estos recursos han venido cayendo. Además, de acuerdo a los datos del DNP la participación de la ciudad dentro del giro total del SGP ha venido cayendo. Entonces, como se puede observar Bogotá es cada vez más independiente en sus ingresos tributarios, aunque sigue presentando dificultades en la asignación del gasto, pues una porción de este sigue sujeto a lo designado por la Nación.

Cuadro 43: Bogotá: Sistema General de Participaciones, 2000-2016

BOGOTÁ: SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES															
Miles de Millones de Pesos															
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Educación	625,0	711,9	786,7	866,8	918,3	1.028,6	1.158,7	1.325,1	1.409,5	1.390,2	1.345,7	1.364,8	1.434,1	1.475,3	1.674,0
Salud	248,7	287,3	308,2	339,3	382,7	384,6	415,3	450,2	470,4	441,3	444,7	427,1	466,9	464,1	495,5
Propósito General	114,7	170,2	133,5	141,2	151,1	161,8	112,0	117,7	127,0	133,1	137,2	147,4	153,6	162,4	176,9
Restaurantes Escolares	3,5	4,1	4,5	4,8	5,1	5,2	4,7	5,4	5,2	5,1	5,1	5,4	5,9	5,9	6,3
Agua Potable y Saneamiento Básico	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	71,8	63,9	66,9	65,1	68,6	64,8	62,6	84,2	94,0
Otras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,8	13,0	13,7	17,1	31,1	14,0	25,4	27,2
TOTAL	992,0	1.173,4	1.232,9	1.352,1	1.457,3	1.580,2	1.762,5	1.988,1	2.092,1	2.048,5	2.018,5	2.040,5	2.137,1	2.217,2	2.473,9
% del PIB de Bogotá.	1,5	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
Participación dentro del SGP Total.	9,3	9,1	9,0	9,2	9,3	9,4	9,3	9,2	9,2	8,5	8,0	7,5	7,6	7,5	7,7

Fuente: Ejecuciones Presupuestales remitidas por la Contraloría General de la República - DANE - DNP

Una mayor autonomía fiscal y una menor dependencia de las transferencias de la Nación distinguen las finanzas de la ciudad. Para determinar que tanto caracteriza esto a la ciudad se realizó un análisis de conglomerados de los gobiernos territoriales en el año 2016. El análisis de conglomerados es una técnica multivariada que busca agrupar elementos (o variables) tratando de lograr la máxima homogeneidad en cada grupo y la mayor diferencia entre los grupos. La clasificación se realiza calculando medidas de similitud o distancia. Y se define algún criterio para clasificar los datos. Para cada departamento se agregaron los gobiernos departamentales y municipales (capital y no capitales) y se calcularon 4 indicadores:

- PIB per-cápita, para medir el ingreso medio del territorio.
- Impuestos per-cápita como medida de carga tributaria.

- Dependencia de las Transferencias de la Nación, medida como las transferencias de la nación sobre los ingresos corrientes.
- Peso de la inversión, medida como el gasto de la inversión sobre el gasto total.

Se utiliza la metodología de Componentes Principales (para mayor información revisar Anexo B), que es una metodología utilizada para definir varias las variables más importantes, por ejemplo, en la metodología del SISBEN III. En este caso, se va reducir dimensiones de los datos a los dos primeros componentes principales (que explican el 93,1% de la varianza) se hace el análisis de conglomerados. La medida de similitud que se utilizó fue la distancia euclidiana y para la formación de los grupos se usa un análisis jerárquico en el cual inicialmente cada caso es un grupo o conglomerado en sí mismo y sucesivamente los conglomerados se van fusionando hasta que todos los individuos confluyen en un solo grupo.

Como Método de Agregación se usó el método de Ward, el cual agrega a través del criterio de varianza mínima entre cada componente agregado. En pocas palabras, la metodología de Ward minimiza la varianza dentro de cada grupo. Esta metodología parte del hecho que cuando se unen dos conglomerados, con independencia del método utilizado, la varianza aumenta dentro de cada grupo, entonces la metodología lo que propone es usar la distancia mínima de la varianza entre cada miembro del grupo, así como jerarquizar las variables dentro de este. De esta manera se logra tener grupos con una varianza mínima dentro de sus grupos.

Para presentar los resultados se utiliza un dendrograma, el cual consiste en presentar los grupos o conglomerados en los que se dividió, los cuales se encuentran jerarquizados. En este caso se intentó con 4, 5 y 6 conglomerados, los mejores resultados se obtuvieron con 6 conglomerados, pues tenían la menor varianza al interior del grupo. Cabe aclarar que la división se aplicó sobre los Departamentos, ya que Bogotá es comparable con esta unidad administrativa, pues tiene un comportamiento muy diferente a todos los municipios que son capitales. El dendrograma resultante se presenta en el gráfico 22.

Los grupos formados, los promedios de las variables utilizadas y el ranking que cada una de ellos se presenta en el cuadro 44. Los conglomerados se ordenaron por el PIB per cápita como el más importante, luego el recaudo per cápita, de tercero la dependencia de las transferencias y de cuartas la participación de la inversión en el gasto total. Con estos pesos, Bogotá aparece clasificado en un solo conglomerado, pues ninguna región comparte sus características. Respecto al PIB per cápita es el grupo ubicado en segundo lugar, superado solo por departamentos con un fuerte componente producción y de refinación de hidrocarburos.

Así mismo, Posee el mayor recaudo per cápita y el menor nivel de dependencia de transferencias de la Nación, como también tiene el menor nivel de inversión respecto al gasto total. Este resultado se explica por el alto nivel de transferencias que hace la Administración Central a los Establecimientos Públicos distritales para que ellas realicen la inversión. Si se incluyere dicha inversión el porcentaje pasaría al 77,97%, aunque debe anotarse que el alto nivel de inversión corresponde al alto nivel de dependencia de las transferencias de la Nación que obliga a las entidades territoriales a gastar dichos recursos en este rubro.

Gráfico 22: Análisis de Conglomerados

ANALISIS DE CONGLOMERADOS

Cluster Dendrogram



d
hclust (*, "ward.D")

Fuente: Cálculos Propios

Cuadro 44: Conglomerados Formados

CONGLOMERADOS FORMADOS											
CLUSTER	Miembros	PIB per cápita	Recaudo per cápita	Dependencia de las transferencias de la Nación	Participación de la Inversión en el Gasto Total.	CLUSTER	Miembros	PIB per cápita	Recaudo per cápita	Dependencia de las transferencia s de la Nación	Participación de la Inversión en el Gasto Total.
1	Casanare	33,25	0,86	56,18	76,55	5	Caqueta	8,59	0,24	79,55	87,37
	Meta	29,28	0,63	55,13	78,17		Cauca	10,96	0,25	80,71	89,78
	Santander	32,14	0,76	53,12	77,86		Cesar	14,62	0,36	73,91	89,41
	Promedio	31,56	0,75	54,81	77,52		Cordoba	8,76	0,26	80,03	89,21
	Ranking	1	2	3	4		Guajira	8,32	0,16	82,51	86,43
2	Bogota	27,79	0,90	24,23	58,32		Guainia	6,74	0,41	84,46	89,58
	Ranking	2	1	1	6		Magdalena	8,76	0,35	75,10	88,22
							Nariño	7,87	0,22	80,48	86,24
							Norte de Santi	10,72	0,34	74,09	87,52
							Putumayo	9,04	0,20	85,11	86,72
3	Antioquia	18,35	0,65	44,28	75,84		Sucre	8,22	0,32	78,78	90,89
	Cundinamarca	16,80	0,79	42,58	74,98	Promedio	9,33	0,28	79,52	88,31	
	Valle	17,97	0,58	48,64	77,87	Ranking	5	6	5	1	
	San Andrés y Providencia	17,42	0,70	40,42	72,57						
	Promedio	17,63	0,68	43,98	75,31						
	Ranking	3	3	2	5						
4	Arauca	17,14	0,37	58,56	91,70	6	Amazonas	7,89	0,33	82,07	79,67
	Atlantico	14,55	0,60	54,49	84,84		Choco	7,31	0,23	83,80	82,34
	Bolivar	16,97	0,43	67,50	81,68		Guaviare	6,81	0,31	78,45	84,71
	Boyaca	19,56	0,50	62,79	78,83		Vaupes	5,38	0,38	82,88	83,04
	Caldas	13,12	0,39	61,70	83,03		Vichada	6,19	0,35	85,56	81,21
	Huila	13,21	0,33	72,94	85,61		Promedio	6,71	0,32	82,55	82,19
	Quindio	11,94	0,46	56,12	76,41	Ranking	6	5	6	3	
	Risaralda	13,64	0,51	56,40	81,36						
	Tolima	13,32	0,35	69,77	83,47						
	Promedio	14,83	0,44	62,25	82,99						
	Ranking	4	4	4	2						
	Total Nación							17,70	0,56	55,64	78,10
	Fuente: Calculos Propios										

Fuente: Cálculos Propios

A nivel nacional el recaudo de Colombia depende principalmente de los hidrocarburos, es por eso que los Departamentos que explotan este bien primario tienen el PIB per cápita más alto, pero esta actividad también genera una gran dependencia de las transferencias. En este sentido, las regiones que se dedican a actividades económicas de provisión de bienes y servicios tienen un PIB per cápita alto y una baja dependencia de las transferencias de la Nación. También se observa que las naciones que no han logrado establecer un sistema productivo tienen bajos ingresos y tienen una gran dependencia de las transferencias.

Como se puede observar, Bogotá no comparte conglomerado con ningún otro Departamento, esto quiere decir que no hay ninguna otra región del país que comparta sus características, al menos en estas cuatro variables. Además, como se dijo anteriormente, Bogotá no puede ser comparado con ningún municipio Capital o No Capital, ya que su economía, así como su capacidad tributaria es demasiado dinámica. Esto muestra lo importante que es analizar el comportamiento fiscal del Distrito Capital, pues tiene unas características únicas. En pocas palabras, el departamento que muestra mejor comportamiento en términos de independencia de las transferencias de la Nación es Bogotá, aunque es necesario matizar que la Capital del país es el centro económico y político del país.

7 Conclusiones

La existencia de diversos niveles de administración en una economía brinda mayor complejidad a la forma e impacto del sistema fiscal. La forma como se asignen el gasto y los ingresos entre los distintos niveles administrativos y los mecanismos mediante los cuales dichos niveles se relacionan influyen en los criterios de eficiencia económica y administrativa, pero también en cálculos y presiones políticas. El diseño del sistema tributario, la asignación de las responsabilidades de gasto y los detalles del esquema de transferencias responden tanto a las necesidades de distintos grupos políticos y de presión, como a los planteamientos de los técnicos y expertos del ejecutivo. Además, muchas medidas específicas pueden responder a circunstancias coyunturales y prevalecer en el tiempo. Este trabajo presenta el caso del impacto del sistema tributario y del esquema de transferencias intergubernamentales en Colombia y en Bogotá en el periodo 2000-2016.

En este sentido, se calculó el índice de Presión Tributaria como una medida del impacto de los impuestos sobre la economía. Los cálculos se llevaron a cabo para los niveles de administración nacional y territorial (departamental y municipal), teniendo en cuenta el impacto de los impuestos a la nómina. El complejo sistema tributario actual (múltiples impuestos, numerosas tarifas, exenciones de toda índole) que resulta de las diversas reformas tributarias adoptadas a lo largo de años de negociaciones políticas, presiones sectoriales, urgencias coyunturales y tentativas de modernización.

Después de todos los procesos mencionados anteriormente, los recaudos nacionales descansan en dos impuestos: IVA y Renta (el CREE actúa como fuente complementaria de este último en los años recientes). Existen además diversos impuestos de menor participación que fueron

introducidos para solucionar problemas específicos (GMF y Patrimonio) que la administración se niega a eliminar por su facilidad y eficiencia en la recaudación. Otros vienen del pasado (Timbre) aunque su participación ya sea muy baja. Los aranceles han perdido importancia, mientras que el impuesto a los combustibles se mantiene como fuente de recaudo, pero no parece ser usado como mecanismo de corrección de la externalidad negativa que el consumo de este bien genera, para que fuera así dicho impuesto debería ser más alto.

La Presión Tributaria por recaudos nacionales presenta una tendencia creciente y en el periodo alcanza un máximo de 14,6% en el 2015. Dicha tendencia creciente responde a las diversas modificaciones que la estructura tributaria nacional ha sufrido (7 reformas tributarias) como a los esfuerzos de gestión de la DIAN para disminuir la evasión. A nivel internacional la Presión Tributaria por impuestos nacionales el país se encuentra por debajo de los promedios latinoamericano y de la OCDE, esto indica que aún hay espacio para tener un mayor recaudo.

A nivel nacional también se recaudan impuestos a la nómina, los cuales van dirigidos a cubrir ciertas políticas estatales, atención a primera infancia y educación técnica de los trabajadores, y al subsidio familiar. Existe una amplia literatura en contra de la existencia de estos impuestos por sus efectos adversos sobre el empleo formal. En el país estos impuestos han llegado a representar el 1,3% en el 2010. Hasta el 2013 Colombia se mantuvo por encima del promedio latinoamericano y del de la OCDE, solo con los cambios de la reforma del 2012 el país se logra ubicar por debajo del promedio de la OCDE y se acerca al promedio latinoamericano.

Los gobiernos territoriales poseen un amplio abanico de impuestos, estampillas y contribuciones, pero el recaudo se concentra en unos pocos impuestos. Por un lado, los impuestos departamentales están constituidos por los impuestos a la cerveza, los licores, registro y anotación y una serie de estampillas, además este se concentra en los departamentos más ricos. El recaudo departamental ha sido el menos dinámico de los aquí analizados, mostrando que a esta entidad territorial le hace falta un mayor trabajo para mejorar el recaudo que tienen. Por otro lado, los municipios dependen de dos impuestos: Predial e ICA, aunque en algunos la Sobretasa a la gasolina brinda importantes recursos. Estos impuestos han mostrado un mayor crecimiento que los departamentales, al igual que en los departamentos, el recaudo se concentra en unos pocos municipios.

Al medir el grado de autonomía de los gobiernos territoriales medido como la razón entre ingresos tributarios e ingresos corrientes se evidencia el bajo nivel de este indicador sobre todo en los Municipios No Capitales y en los Departamentos. Al principio del periodo los Departamentos y los Municipios estaban lejos de cubrir con sus impuestos sus gastos de funcionamiento, en la actualidad la situación ha mejorado debido a las nuevas limitaciones legales y los nuevos instrumentos de planificación como el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La Presión Tributaria de estos recaudos llegó como máximo al 3,24% del PIB en el 2015, siendo el componente municipal el más importante.

En el periodo la Presión Tributaria (cuadro 23) ha aumentado 5 puntos del PIB: en el 2000 alcanzaba 12,83% del PIB mientras que en el 2016 correspondía a 17,79% del PIB. Tuvo su punto máximo en el 2015 cuando llegó al 18,81%. La Presión Tributaria tuvo una tendencia ascendente

hasta el 2005. Durante los siguientes tres años se estabilizó alrededor del 17,4% del PIB. Desde el 2011 vuelve a crecer hasta el 2015. En el 2016 presenta una abrupta caída de un punto del PIB. Es decir, sigue el patrón del comportamiento de los impuestos nacionales.

Los impuestos directos han aumentado relativamente más que los impuestos indirectos. La creación del CREE, la utilización del Impuesto al Patrimonio y la Riqueza y el buen dinamismo del Predial Unificado explican el mayor dinamismo de los impuestos directos. Los impuestos del Nivel Nacional representan más del 75% de la Presión Tributaria Total y pese al proceso de descentralización tienen una tendencia creciente.

A nivel internacional la Presión Tributaria del país no parece ser muy alta, aunque el país ha venido acercándose al promedio latinoamericano, para el 2015 aún se encontraba 2,8 puntos porcentuales por debajo. Esta diferencia indicaría que existe espacio para recaudar más, lo cual es cierto tanto a nivel nacional como regional. La diferencia con el promedio de la Presión Tributaria de los países de la OCDE es considerablemente más alta: el país se encuentra 10 puntos porcentuales por debajo de dichos países.

Las diferentes medidas de Recaudo per-cápita (cuadro 26) utilizando el recaudo real (en pesos de 2005) indican que la carga tributaria individual promedio ha venido creciendo con los años. Usando la Población Total, el recaudo per cápita pasó de poco más de un millón de pesos en el 2000 a algo más de \$2 millones en el 2016 (ambos pesos de 2005). Si usamos la PEA se pasó de \$2.3 millones en el 2000 a \$3,9 millones en el 2016 de recaudo per cápita (ambos pesos de 2005).

En este documento también se analizaron las transferencias gubernamentales, ya que estas constituyen uno de los principales mecanismos de relación entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales. Durante los primeros años las transferencias a las regiones tenían una tendencia creciente que venía de la última década del siglo pasado y presionaban cada vez más los ingresos del Gobierno Nacional. Esto llevó a replantear el esquema de transferencias con la creación del SGP, lo cual permitió que las transferencias se estabilizaran alrededor del 3,8% del PIB. La participación sectorial a la que deben ser destinados estos recursos resulta bastante estable debido a que queda determinada por ley, pero genera una gran rigidez en los presupuestos de los entes territoriales cuando dependen excesivamente de estos recursos.

En la mayoría de los gobiernos territoriales la participación dentro de los ingresos corrientes de los ingresos por transferencias del gobierno nacional es superior a la participación de los recaudos tributarios. Así pues, se presenta una alta dependencia de los ingresos por transferencias de los gobiernos territoriales. La dependencia de las transferencias es mucho más acentuada en los departamentos y municipios de baja población y menor PIB. Tales niveles de dependencia implican una baja autonomía de los fiscos de gobiernos sub-nacionales del Presupuesto Nacional y por tanto poco control de sus ingresos.

Por su parte, Bogotá D.C. cuenta con un régimen especial que le permite recaudar impuestos municipales y algunos departamentales. Dos impuestos, ICA y Predial representan el 77% del recaudo. Si agregamos Vehículos, Sobretasa a la gasolina y Consumo de Cerveza alcanzamos el 95,5% del recaudo total. Los recaudos por Predial se han visto beneficiados por el trabajo de la UAECD respecto a la actualización del censo y el avalúo catastral y al trabajo de gestión de la Secretaría de Hacienda Distrital. Pese a ello uno de los elementos que afectan el recaudo es el nivel de evasión tributaria que aún persiste en impuestos como el ICA. Respecto al PIB nacional, el

recaudo de la ciudad de sus propios tributos pasó del 0,61% en el 2000 a 0,84 en el 2016. Al comparar con su propio PIB, el recaudo pasó del 2,31% a 3,26% entre el 2000 y el 2016.

La Presión Tributaria Total estimada para la Ciudad de Bogotá (Cuadro 41) incluye los impuestos nacionales y aportes parafiscales recaudados en la ciudad, los impuestos departamentales generados en Bogotá y transferidos a Cundinamarca y los impuestos distritales. La Presión Tributaria de la Ciudad medida respecto al PIB de Bogotá se ha movido alrededor del 20% durante todo el periodo, dicho porcentaje es superior al calculado para la Nación (cuadro 23). Es decir, la ciudad soporta más presión tributaria que el resto de la Nación, siendo el componente Nacional el que aporta la mayor parte de la Presión Tributaria seguido del componente municipal.

Las transferencias desde el nivel central han venido perdiendo participación dentro de los ingresos corrientes de Bogotá, en el periodo perdieron más de 10 puntos porcentuales de participación, además dichas transferencias tienen un menor dinamismo que los recaudos tributarios. Los giros recibidos por SGP, la transferencia de la Nación más importante, han perdido peso dentro de los ingresos corrientes de Bogotá. Todo esto muestra una menor dependencia de la ciudad del Presupuesto Nacional y una mayor autonomía en la determinación del gasto público propio de la ciudad.

Una mayor autonomía fiscal y una menor dependencia de las transferencias de la Nación distinguen las finanzas de la ciudad. El análisis de conglomerados muestra que ninguna otra región del país comparte sus características: posee el mayor recaudo per cápita y el menor nivel de dependencia de transferencias de la Nación, con un alto PIB per cápita (superada solo por departamentos con un fuerte componente producción y de refinación de hidrocarburos).

Bibliografía

- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P., & Robinson, J. (2015). Democracy, Redistribution and Inequality. En A. Atkinson, & F. Bourguignon, *Handbook of Income Distribution* (págs. 1885-1996). Washinton: Elsevier.
- Ansolabehere , G., & Snyder, J. (2002). Equal votes, equal money: court ordered re-decentralized provision of local public. *Public Economy*, 2611-2637.
- Bird, R. (1999). Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment. *IMF working paper* , 1-54.
- Bonilla, R. (2002). Presión Tributaria en Bogotá. *Cuadernos de Economía*, 37-66.
- Bonilla, R., Córdoba, R., Lewin, A., Morales, O. D., Montoya, S., Perry, G., . . . Villar, L. (2015). *Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria Informe Final*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público .
- Borja, J. (1987). Dimensiones Teóricas, Problemas y Perspectivas de la Descentralización del Estado. En FLACSO, *Descentralización del Estado: Movimiento Social y Gestión Local* (págs. 11-97). Santiago de Chile: FLACSO ediciones.
- Botero Ospina, M. E., Hofman Quintero, J. M., Hernández Chitiva, D. E., & Pico Guzmán, M. J. (2015). Regalías y desequilibrios territoriales en Colombia: una brecha que no se cierra. *Documentos de Investigación*, 7-58.
- Correia, I. (2010). Consumption Taxes and Redistribution. *The American Economic Review*, 1673-1694.
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Evaluación de la Descentralización municipal en Colombia: balance de una década (tomo I)*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Dillinger, W., & Webb, S. (1999). Decentralization and Fiscal Management in Colombia. *World Bank Research Working Paper*, 2-45.
- Finot, I. (2002). Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía. *Revista de la CEPAL*, 139-149.
- Gélineau, F., & Remmer, K. (2006). Political Decentralization and Electoral Accountability: The Argentine Experience, 1983-2001. *British Journal of Political Science*, 133-157.
- Gruber, J. (2010). *Public Finance and Public Policy* . New York: Worth Publishers.
- Harberger, A. (2002). *Observations on Tax Reform in Colombia*. Bogotá : UCLA printing.
- Inman, R., & Rubinfeld, D. (1997). Rethinking Federalism. *The Journal of Economic Perspectives*, 43-64.
- Kiser, E., & Karceski, S. (2017). Political Economy of Taxation. *Annual Review of Political Science*, 75-94.
- Mookherjee, D. (2014). Political Decentralization. *Boston Univertisty*, 1-52.

- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 1120-1149.
- Ospina, J., & Monsalve, A. (2015). *Guía Para la Gestión Tributaria Municipal*. Bogotá: Federación Colombiana de Municipios.
- Pizarro Santos, M., & Trigo Portela, J. (1999). *España en Europa. Un esfuerzo fiscal desproporcionado*. Madrid: Círculo de Empresarios.
- Rodden, J., & Rose-Ackerman, S. (1997). Does Federalism Preserve Markets. *Virginia Law Review*, 1521-1572.
- Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 357-388.
- Secretaría Distrital de Hacienda. (2017). *Informe de Gestión y Resultados, 2016*. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Valero Varela , H. J. (1 de Octubre de 2007). *DIAN*. Obtenido de DIAN: http://www.dian.gov.co/descargas/servicios/OEE-Documentos/Cuadernos/GMF_WEB.pdf
- Weingast , B. (1995). The economic role of political institutions: market-preserving federalism. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 1-31.

Anexo A

Algunas anotaciones sobre las Regalías.

El artículo 360 de la Constitución Política define las regalías como la contraprestación económica que surge de la explotación de un recurso natural no renovable y cuya titularidad es del Estado colombiano. Las regalías son ingresos públicos, pero no tienen el carácter de tributarios. El Estado es el titular de las regalías y puede transferir estos recursos a las regiones a título de participación. La Constitución establece que los Departamentos y Municipios en cuyo territorio se realice la explotación del recurso natural tienen que ser partícipes de las regalías. Pero no limita la participación exclusivamente a estos entes. Las regalías son una fuente importante de recursos para el Estado y las entidades territoriales.

A partir de la Constitución de 1991 podemos distinguir dos periodos en la administración y distribución de las regalías, delimitados por la expedición de la Ley 1530 de 2012.

En el régimen anterior regulado por las leyes 141/94 y 756/2002 las regalías eran de dos tipos:

- Directas: aquellas asignadas a las entidades territoriales en cuya jurisdicción se explotaban los recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados.
- Indirectas: aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores y cuya administración correspondía al Fondo Nacional de Regalías (FNR).

Aunque cada recurso no renovable tenía asignadas sus reglas de distribución, se calcula que el 49% de las regalías se dirigían a los departamentos productores, 23% a los Municipios Productores, 7% a los Municipios Portuarios y el 21% restante a la Nación por medio del FNR, el cual los distribuía entre las regiones no productoras (BOTERO et al, 2015). Así 7 Departamentos recibían el 70% de los recursos.

La Ley 1530 de 2012 modificó sustancialmente la situación. La ley creó el Sistema General de Regalías (SGR) el cual pretende una distribución más equitativa de los recursos al tiempo que incentivaba la inversión y el ahorro regional. Se distribuyeron los recursos para que el 40% correspondiera a ahorro y el 60% a inversión. Respecto a la inversión se busca financiar proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de los entes territoriales. El espíritu de la ley es impulsar proyectos que tengan impacto regional, es decir cuya incidencia abarque más de un departamento o un grupo significativo de municipios dentro de un departamento. Aparte de las regalías directas, los recursos para inversión se distribuirán en todos los departamentos del país a través de 3 fondos creados por la ley:

- ⌘ el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI),
- ⌘ el Fondo de Desarrollo Regional (FDR) y
- ⌘ el Fondo de Compensación Regional (FCR).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

El ahorro se hará a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo de Ahorro Pensional Territorial (FONPET). Se destinan recursos para la fiscalización de la exploración y explotación de yacimientos (2%), la administración del sistema (2%) y para el sistema de monitoreo, control y evaluación (1%). La distribución de los recursos se muestra en el Gráfico A1.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



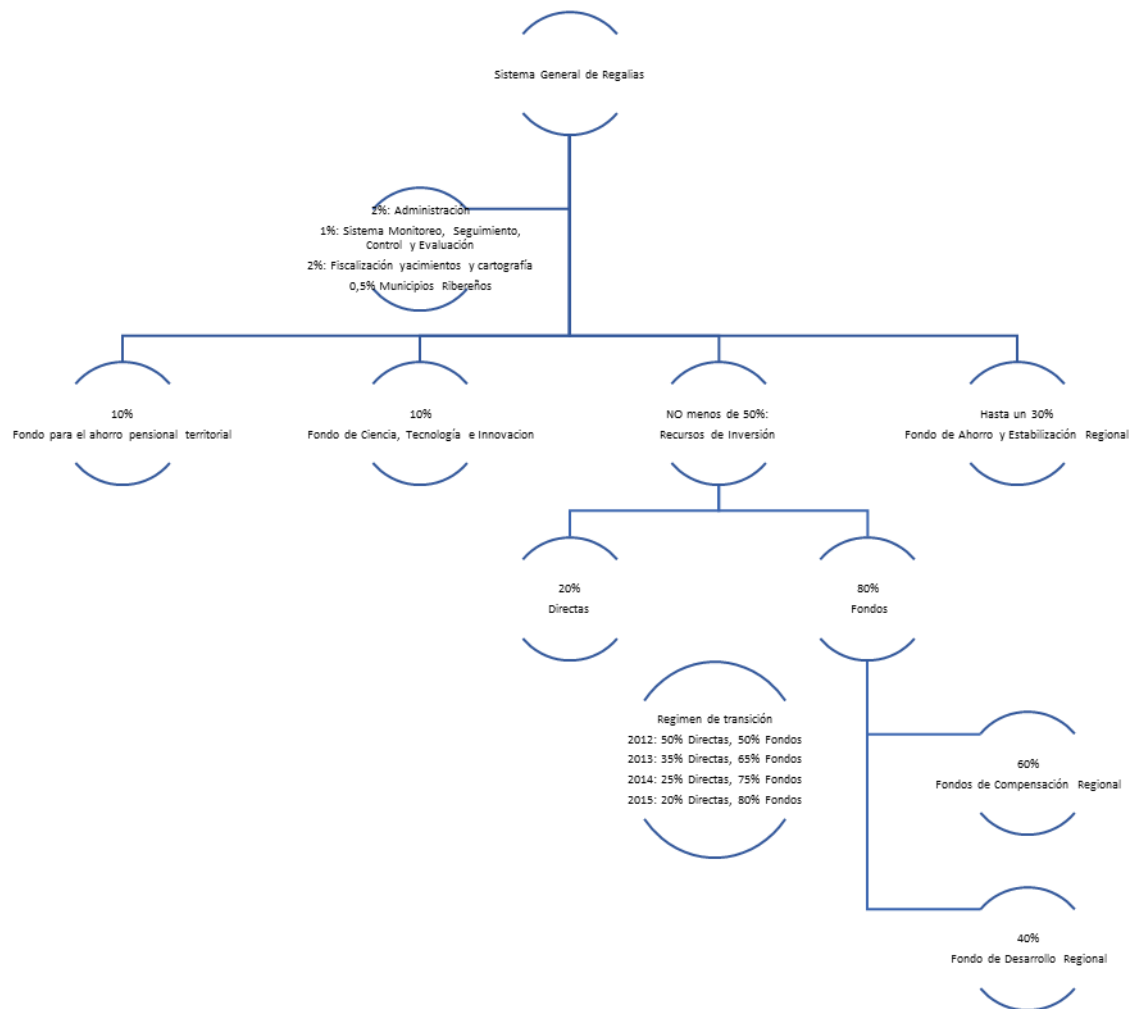
CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

Gráfico
A1



Fuente: Elaboración Propia.
Los recursos distribuidos bajo el nuevo esquema se muestran el cuadro A1.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Cuadro A1

SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS. Instrucción de Abono a Cuenta. (Miles de Millones de Pesos)			
Concepto	2012	Bienio 2013- 2014	Bienio 2015- 2016
INVERSION	6.888,0	11.563,6	8.608,4
Asignaciones Directas	3.284,2	3.531,6	2.202,4
Fondo de Desarrollo Regional -FDR - Inversión	910,7	1.749,0	1.276,7
Fondo de Desarrollo Regional -FDR - Compensaciones	0,0	808,8	816,0
Fondo de Compensación Regional (FCR 60%)	1.006,1	2.302,4	1.885,8
Fondo de Compensación Regional (FCR 40%)	670,7	1.535,0	1.257,2
Ciencia y Tecnología	1.016,3	1.636,8	1.170,3
AHORRO	3.024,7	4.746,7	3.814,2
FONPET	1.016,3	1.636,8	1.170,3
FAE	2.008,4	3.109,8	2.643,9
TOTAL	9.912,7	16.310,3	12.422,6
Fuente: DNP			

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

Anexo B

Análisis de Componentes Principales de las variables usadas para el Análisis de Conglomerados.

El cuadro B1 muestra las variables utilizadas para el análisis.

Cuadro B1

GOBIERNOS TERRITORIALES: 2016							
DEPARTAMENTO	INGRESOS TRIBUTARIOS	PIB	POBLACION	TRANSFERENCIAS DE LA NACION	INVERSION	INGRESOS CORRIENTES	GASTOS TOTALES
	Miles de Millones de pesos	Miles de Millones de pesos	Habitantes	Miles de Millones de pesos	Miles de Millones de pesos	Miles de Millones de pesos	Miles de Millones de pesos
Amazonas	26	608	77.088	140	137	170	172
Antioquia	4.234	119.946	6.534.857	4.859	9.367	10.973	12.351
Arauca	97	4.545	265.190	359	650	612	708
Atlántico	1.486	36.211	2.489.514	2.141	3.763	3.929	4.436
Bogotá D. C.	7.221	221.756	7.980.001	2.522	7.004	10.412	12.009
Bolívar	916	36.003	2.121.956	2.240	2.813	3.319	3.444
Boyacá	634	25.002	1.278.107	1.665	2.065	2.652	2.619
Caldas	390	12.992	989.934	851	1.161	1.379	1.398
Caquetá	115	4.154	483.846	553	637	695	729
Casanare	313	12.059	362.721	483	670	860	875
Cauca	351	15.253	1.391.836	1.692	1.919	2.096	2.137
Cesar	378	15.225	1.041.204	1.275	1.681	1.725	1.880
Chocó	115	3.692	505.016	793	833	947	1.012
Córdoba	449	15.201	1.736.170	2.076	2.453	2.594	2.750
Cundinamarca	2.145	45.713	2.721.368	2.027	3.652	4.762	4.871
La Guajira	155	8.201	985.452	1.154	1.243	1.399	1.439
Guainía	17	284	42.123	103	114	122	127
Guaviare	34	767	112.621	159	184	203	217
Huila	391	15.441	1.168.869	1.284	1.579	1.760	1.845
Magdalena	442	11.150	1.272.442	1.536	2.098	2.045	2.378
Meta	614	28.693	979.910	902	1.308	1.636	1.674
Nariño	390	13.902	1.765.906	2.099	2.255	2.607	2.615
Norte Santander	459	14.663	1.367.708	1.468	1.841	1.981	2.103
Putumayo	70	3.161	349.537	498	514	585	592
Quindío	261	6.788	568.506	469	641	836	839
Risaralda	488	13.055	957.254	738	1.140	1.309	1.401
Santander	1.565	66.559	2.071.016	2.034	3.042	3.828	3.907
Sucre	277	7.065	859.913	1.356	1.544	1.721	1.698
San Andrés y Providencia	54	1.343	77.101	123	200	303	276
Tolima	497	18.812	1.412.220	1.434	1.829	2.055	2.191
Valle	2.716	83.738	4.660.741	3.227	5.258	6.635	6.753
Vaupés	17	237	44.079	93	87	112	105
Vichada	26	456	73.702	235	224	275	275
Total Nacional	27.343	862.675	48.747.908	42.586	63.903	76.537	81.825

Fuente: Ejecuciones Presupuestales remitidas por la Contraloría General de la República - DANE

Los indicadores que se van a usar, se muestran en el Cuadro B2.

Cuadro B2.

GOBIERNOS TERRITORIALES: 2016				
DEPARTAMENTO	PIB per cápita	Recaudo per cápita	Dependencia de las transferencias de la Nación	Participación de la Inversión en el Gasto Total.
	Millones de pesos/Habitante	Millones de pesos/Habitante	Porcentaje	Porcentaje
Amazonas	7,89	0,33	82,1	79,7
Antioquia	18,35	0,65	44,3	75,8
Arauca	17,14	0,37	58,6	91,7
Atlántico	14,55	0,60	54,5	84,8
Bogotá D. C.	27,79	0,90	24,2	58,3
Bolívar	16,97	0,43	67,5	81,7
Boyacá	19,56	0,50	62,8	78,8
Caldas	13,12	0,39	61,7	83,0
Caquetá	8,59	0,24	79,5	87,4
Casanare	33,25	0,86	56,2	76,5
Cauca	10,96	0,25	80,7	89,8
Cesar	14,62	0,36	73,9	89,4
Chocó	7,31	0,23	83,8	82,3
Córdoba	8,76	0,26	80,0	89,2
Cundinamarca	16,80	0,79	42,6	75,0
La Guajira	8,32	0,16	82,5	86,4
Guainía	6,74	0,41	84,5	89,6
Guaviare	6,81	0,31	78,5	84,7
Huila	13,21	0,33	72,9	85,6
Magdalena	8,76	0,35	75,1	88,2
Meta	29,28	0,63	55,1	78,2
Nariño	7,87	0,22	80,5	86,2
Norte Santander	10,72	0,34	74,1	87,5
Putumayo	9,04	0,20	85,1	86,7
Quindío	11,94	0,46	56,1	76,4
Risaralda	13,64	0,51	56,4	81,4
Santander	32,14	0,76	53,1	77,9
Sucre	8,22	0,32	78,8	90,9
San Andrés y Providencia	17,42	0,70	40,4	72,6
Tolima	13,32	0,35	69,8	83,5
Valle	17,97	0,58	48,6	77,9
Vaupés	5,38	0,38	82,9	83,0
Vichada	6,19	0,35	85,6	81,2
Total Nacional	17,70	0,56	55,6	78,1

Fuente: Cálculos Propios

Las estadísticas descriptivas de esta variable se presentan en el cuadro B3.

Cuadro B3 Estadísticas Descriptivas

	pibpercap	imppercap	deptrnal	inv
Mínimo	5,38	0,16	24,23	58,32
Primer cuartil	8,32	0,32	56,12	78,17
Mediana	13,12	0,37	72,94	83,04
Media	14,02	0,44	67,04	82,47
Tercer cuartil	17,14	0,58	80,48	87,37
Máximo	33,25	0,90	85,56	91,70
Desviación Estandar	7,47	0,20	15,90	6,72

En primer lugar las variables se estandarizan. Se calcula la matriz de correlaciones de las variables estandarizadas, obteniendo:

	pibpercap	imppercap	deptrnal	inv
pibpercap	1.0000000	0.8288725	-0.7512012	-0.6024406
imppercap	0.8288725	1.0000000	-0.8841149	-0.7866274
deptrnal	-0.7512012	-0.8841149	1.0000000	0.7762660
inv	-0.6024406	-0.7866274	0.7762660	1.0000000

Para determinar si el análisis de Componentes Principales es adecuado se determinan tres medidas:

- i) Se calcula el determinante de la matriz de correlaciones. Este debe ser cercano a cero.

```
det(R)
[1] 0.02319442
```

- ii) Se realiza la prueba de Bartlett de esfericidad de la matriz de correlaciones. El test de Bartlett (1950), parte de la hipótesis nula de que la matriz de coeficientes de correlación no es significativamente distinta de la matriz identidad. Bartlett calcula un estadístico basado en el valor del determinante de la matriz de correlación del siguiente modo:

$$-[n-1-(2k+5)/6]\ln|R| \sim \chi^2_{(k-1)/2}$$

donde k es el número de variables de la matriz, n el tamaño de la muestra y R la matriz de correlaciones. Los resultados son:

```
$chisq
[1] 112.288

$p.value
[1] 6.761073e-22

$df
[1] 6
```

- iii) Se calcula el índice KMO (Kaiser-Meyer-Olkin). El índice KMO compara los valores de las correlaciones entre las variables y sus correlaciones parciales. Si el índice KMO está próximo a 1, el Análisis de Componentes Principales se puede hacer. Si el índice es

bajo (próximo a 0), el Análisis de Componentes Principales no es relevante. Los resultados son:

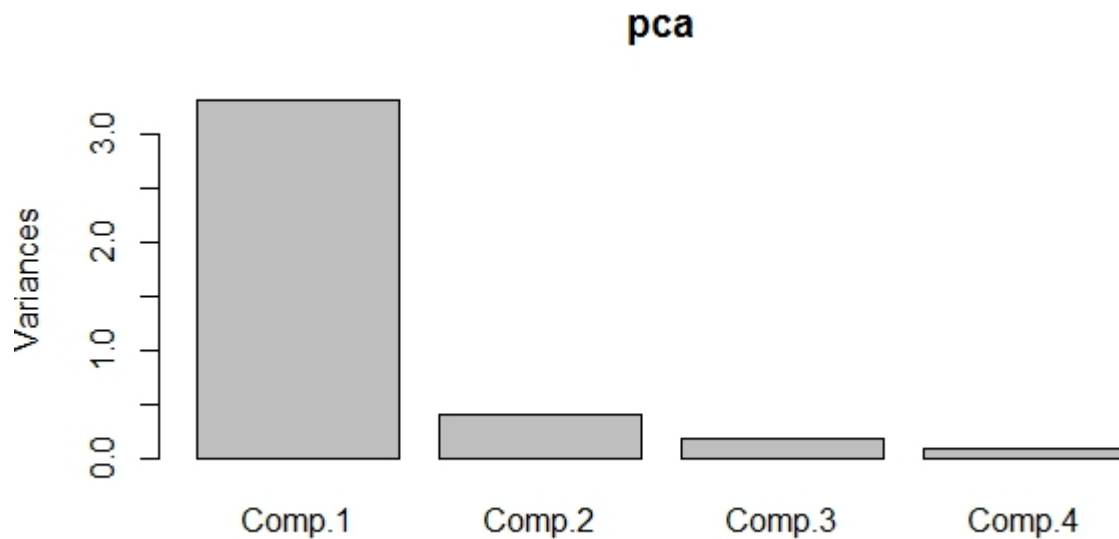
```

kaiser-Meyer-Olkin factor adequacy
Call: kmo(r = zterr)
Overall MSA = 0.81
MSA for each item =
  pibpercap  impercap  deptrnal  inv
    0.82      0.75      0.84      0.86
  
```

Los tres resultados indican que el Análisis de Componentes Principales es factible en este caso. Los resultados de dicho análisis son:

Importance of components:	Comp.1	Comp.2	Comp.3	Comp.4
Standard deviation	1.8224571	0.6336472	0.42555989	0.30990335
Proportion of Variance	0.8303375	0.1003772	0.04527531	0.02401002
Cumulative Proportion	0.8303375	0.9307147	0.97598998	1.00000000

Gráfico B1
Varianza asociada a cada factor (valores propios)



Como puede apreciarse con dos componentes se explica el 93% de la varianza.