

**LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN SANTANDER. ANALISIS
COMPARATIVO CON ALGUNOS DEPARTAMENTOS Y CIUDADES
CAPITALES DEL PAIS.
1998 - 2002¹**

* Amilcar Mojica Pimiento
Joaquín Paredes Vega

* Economistas del Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República. Sucursal Bucaramanga.
Correo electrónico: amojicpi@banrep.gov.co y jpardve@banrep.gov.co Para comentarios, favor dirigirse a los
autores en estos correos electrónicos y/o a los teléfonos (7)6303646, (7)6303133 Ext. 210,212

CONTENIDO

	Página
INTRODUCCIÓN	3
I. Aspectos Generales	4
A. Definiciones	4
1. Impuesto	4
2. Ingresos corrientes	4
3. Ingresos tributarios	4
4. Transferencias	4
B. Indicadores fiscales	5
II. Ingresos tributarios del gobierno central de Bucaramanga	7
A. Impuesto predial	8
B. Impuesto de industria y comercio	10
C. Sobretasa a la gasolina	13
III. Comparativo de impuestos municipales con algunas regiones del país	14
A. Impuesto predial por ciudades capitales	14
B. Impuesto de industria y comercio por ciudades capitales	15
IV. Ingresos tributarios del gobierno central de Santander	17
A. Impuesto al consumo de licores	18
B. Impuesto al consumo de cerveza	19
C. Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco	21
D. Impuesto de registro y anotación	22
V. Comparativo de impuestos deptales. con algunas regiones del país	23
VI. Conclusiones	26
VII. Bibliografía	29

Introducción

Las finanzas públicas juegan un papel importante en la estabilidad económica de los países, hasta tal punto que de un buen recaudo tributario y un control importante en el gasto depende el equilibrio y el ajuste económico deseados. El comportamiento de las finanzas de nuestro país constituye un factor obligado de análisis y más aún si el énfasis va orientado hacia el estudio regional, con un esquema de tributación eficiente, en el marco de un proceso descentralizador que se afianzó con la Constitución de 1991.

En efecto, el país viene experimentando desde mediados de la década de los ochenta, una serie de modificaciones en su gestión fiscal, con medidas legislativas que han redefinido las funciones de los entes territoriales, con el fin de lograr la satisfacción de las necesidades de la población. El proceso se orientó a fortalecer a las regiones con más recursos, pero también con más responsabilidades en el manejo de los mismos.

Para tal fin, se debe mencionar la enorme influencia de las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986, las cuales se constituyeron en el soporte del proceso de descentralización fiscal, la primera, mediante la simplificación del régimen de los gravámenes departamentales de licores y cigarrillos, como el punto más sobresaliente y en el plano municipal, mediante la reforma a la estructura de los impuestos de industria y comercio y avisos y tableros, con el fin de simplificarla y hacerla más uniforme². A su vez, la segunda se constituyó en el eje principal del proceso de descentralización fiscal, con el fortalecimiento presupuestal a los municipios, pero delegándoles responsabilidades en el manejo local de los bienes y servicios.

El presente estudio, se divide en cinco capítulos, en los cuales se reseña de una manera rápida algunas definiciones, normatividad y resultados alcanzados por

² BANCO DE LA REPUBLICA. Finanzas Públicas Regionales de Colombia. 1980 – 1987. Págs. 47 y 48.

las administraciones centrales de Santander y Bucaramanga; así como, el comparativo con otras administraciones similares de Colombia, tanto en el plano departamental como municipal.

I. Aspectos Generales

A. Definiciones

El informe comprende un breve análisis sobre los principales aspectos de la tributación del gobierno central de Santander y de Bucaramanga, los gravámenes principales y algunos indicadores de gestión aplicados; así como un capítulo especial en donde se efectúa un comparativo de la evolución de los principales impuestos departamentales y municipales, en nueve gobiernos centrales del país³. Para tal fin se procede a revisar algunos conceptos objeto del estudio.

1. Impuesto: Es una contribución pecuniaria de naturaleza obligatoria, que se exige a los particulares, la cual no incorpora contraprestación directa alguna para el contribuyente y de carácter definitivo con el objeto de atender las cargas públicas. Estos pueden ser directos, cuando gravan directamente las rentas de trabajo y de la propiedad de las personas e indirectos, entendidos como aquellos que se imponen sobre el gasto o consumo de las mercancías o servicios.

2. Ingresos corrientes: Son los recursos con los que cuenta habitualmente una entidad y están conformados por los ingresos tributarios, no tributarios y las transferencias.

3. Ingresos tributarios: Se constituyen en pagos que el contribuyente realiza en forma obligatoria al ente territorial.

4. Transferencias: Se refieren a los recursos que reciben las entidades procedentes del Gobierno Nacional Central u otros organismos gubernamentales.

³ Comprende los departamentos de Bolívar, Boyacá, Caldas, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Santander y Tolima.

Este instrumento ha tenido una serie de modificaciones a través del tiempo desde la expedición de la Carta Política de 1991⁴, de la Ley 60 de 1993 sobre competencias y recursos y más recientemente, con la Ley 715 de 2001 de diciembre 21 que estableció, el “Sistema General de Participaciones”.

B. Indicadores fiscales

Permiten establecer relaciones que determinan comportamientos de algunas variables fiscales. El cálculo de estos indicadores mide entre otros aspectos, la eficiencia y esfuerzo fiscal, con el fin de determinar cual ha sido el grado de compromiso de las administraciones municipales y departamentales, respecto del manejo eficiente de los recursos que reciben tanto de la nación como del ciudadano que paga sus impuestos; resaltamos los siguientes:

1. Ingreso fiscal per cápita

Sirve para conocer el valor promedio de ingreso que percibe una determinada entidad pública por habitante. Relaciona la totalidad de los ingresos percibidos por el ente (tributarios, no tributarios, transferencias, ingresos de capital), divididos entre la población del ente analizado.

$$\text{Ingreso fiscal per cápita} = Y_{\text{fpc}} = \frac{\text{Ingresos corrientes} + \text{ingresos de capital}}{\text{Población}}$$

2. Carga tributaria per cápita

Se refiere al valor promedio de lo que correspondería pagar en tributos a cada habitante, si existiese una equidistribución de las cargas tributarias entre toda la población de un municipio o departamento. Relaciona el total de ingresos tributarios, dividido entre la población del ente analizado.

$$\text{Carga tributaria per cápita} = CT_{\text{pc}} = \frac{\text{Ingresos tributarios}}{\text{Población}}$$

⁴ Los artículos 356,357 y 358 de la Constitución rediseñaron completamente tanto el situado fiscal, como la participación de los municipios, mediante la aplicación del concepto de “Ingresos Corrientes de la Nación”.

3. Inversión per cápita

Su objetivo sería medir el promedio de inversión que por habitante realiza un departamento, municipio o entidad. La relación se establece entre la inversión bruta de capital fijo, dividida entre la población del ente analizado.

$$\text{Inversión per cápita} = I_{pc} = \frac{\text{Inversión bruta de capital fijo}}{\text{Población}}$$

4. Dependencia de las transferencias

Determina cuanto financian del total de ingresos de una entidad, los aportes provenientes de la nación, departamentos, municipios u otros entes públicos. La relación se establece entre el total de ingresos por transferencias, dividido entre los ingresos totales (corrientes + ingresos de capital).

$$\text{Dependencia de las transferencias} = D_t = \frac{\text{Ingresos por transferencias}}{\text{Ingresos totales}}$$

5. Eficiencia Fiscal

Mide la importancia relativa del impuesto analizado, respecto del total de ingresos corrientes. La relación se establece entre un determinado gravamen, dividido entre el total de ingresos corrientes.

$$\text{Eficiencia fiscal} = E_f = \frac{\text{Impuesto analizado}}{\text{Ingresos corrientes}}$$

6. Recaudo real per cápita

Se refiere al valor promedio que cada habitante le aporta, en forma de impuestos al ente territorial. Relaciona el recaudo real (deflactado) del impuesto objeto de análisis, dividido entre la población del ente analizado

$$\text{Recaudo real per cápita} = R_{pc} = \frac{\text{Recaudo real del impuesto analizado}}{\text{Población del ente analizado}}$$

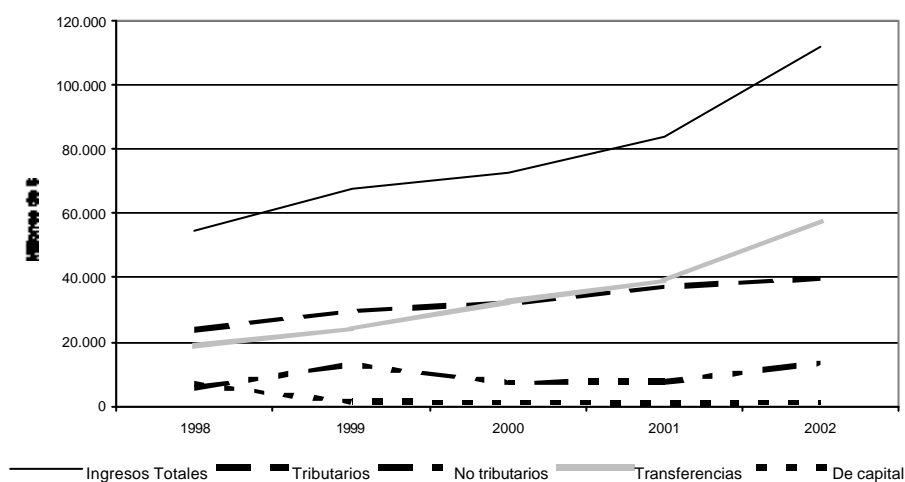
II. Ingresos tributarios del Gobierno Central de Bucaramanga

En general, el comportamiento de los ingresos tributarios del Gobierno Central de Bucaramanga, en el período comprendido entre 1998 a 2002, estuvo sustentado por el dinamismo en los gravámenes de predial y complementarios e industria y comercio, que contrastaron a su vez con el bajo nivel observado en el recaudo de la sobretasa a la gasolina, que a partir de 1997 pasó a manos del ente Área Metropolitana de Bucaramanga.

Por su parte, los ingresos por transferencias mejoraron de manera considerable, gracias a recursos importantes recibidos por el municipio a lo largo del período de estudio, mientras que el peso de los ingresos de capital fue poco significativo en esta evolución, teniendo en cuenta la ostensible disminución de los aportes por cofinanciación, figura que paulatinamente ha venido desapareciendo de los registros del sector público.

Gráfico 1

Gobierno central municipal de Bucaramanga. Evolución de los ingresos 1998 - 2002. Precios corrientes



Fuente:
Banco de
la

República. Consolidados por situación fiscal. Oficina de Estudios Económicos. Medellín.

Cuadro 1

Bucaramanga. Población e indicadores fiscales. 1998 - 2002

Variables económicas	Millones de pesos				
	1998	1999	2000	2001	2002
Población de Bucaramanga	511.358	520.874	530.320	539.805	549.263
Ingresos totales	54.919	67.849	72.838	84.292	111.880
Ingresos corrientes	48.128	66.644	71.792	83.621	110.899
Ingresos de capital	6.791	1.205	1.046	671	981
Ingresos tributarios	23.809	29.592	32.091	37.129	39.816
Ingresos no tributarios	5.679	12.868	7.305	7.507	13.418
Ingresos por transferencias	18.640	24.184	32.396	38.984	57.664
Inversión bruta	5.265	11.515	22.126	14.396	41.403
Gastos totales	68.282	103.957	127.019	100.185	126.296
Indicadores:					
Ingreso Fiscal per cápita ¹	107.398	130.260	137.347	156.153	203.691
Carga tributaria per cápita ²	46.560	56.812	60.513	68.782	72.490
Inversión per cápita ³	10.296	22.107	41.722	26.669	75.379
Autonomía fiscal ⁴	43,2	40,8	31,0	44,6	42,2
Dependencia de las transferencias ⁵	33,9	35,6	44,5	46,2	51,5
Cobertura de las transferencias ⁶	27,3	23,3	25,5	38,9	45,7

¹ Yfpc= (Ingresos corrientes + ingresos de capital)/población; ² CTpc= Ingresos tributarios/población.

³ Ipc=Inversión bruta de capital fijo/población; ⁴ Af = (Ingresos tributarios+ingresos no tributarios)/gastos totales.

⁵ Dt= Ingresos por transferencias/ingresos totales; ⁶ Ct = Ingresos por transferencias/gastos totales.

Fuente: DANE. Proyecciones de población. BANCO DE LA REPUBLICA. Subgerencia de Estudios Económicos. Coordinación de Centros Regionales. Dirección de Finanzas Públicas Medellín.

A. Impuesto Predial

El impuesto predial es un tributo directo que recae sobre la propiedad raíz, el cual se ha constituido en una de las principales fuentes de ingreso de los municipios, siendo calificado como uno de los impuestos más equitativos. Su base gravable son los avalúos catastrales, los cuales son determinados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Se creó en el año 1887 mediante la Ley 43 y se modernizó con la Ley 14 de 1983; no obstante, la Ley 44 de 1990 lo unificó en un solo impuesto llamado "Impuesto Predial Unificado", el cual fue implantado en el municipio de Bucaramanga, mediante Acuerdo No. 051 del 8 de octubre de 1996.

El artículo 4 de la Ley 44 de 1990, determinó que la tarifa del Impuesto Predial Unificado será fijada por los respectivos Concejos y oscilará entre 1 por mil y el 16 por mil, del respectivo avalúo, mientras que los predios urbanos no edificados,

serían gravados entre el 19.0 por mil para el estrato uno y el 22.0 por mil para el seis y los rurales, con el 4.8 por mil.

En términos generales, el Concejo municipal de Bucaramanga, considera exentos del Impuesto Predial Unificado -IPU-, los predios de propiedad de la iglesia católica, predios propiedad de las delegaciones extranjeras acreditadas ante el Gobierno Colombiano y aquellos que deban recibir el tratamiento de exentos en virtud de tratados internacionales, los bienes de uso público referidos en el Artículo 674 del Código Civil; los predios de propiedad de otras iglesias distintas de la católica; los predios de propiedad de la Nación y de los Departamentos, entre otros, que regirán por el término de 10 años.

Mención aparte, merecen algunas exenciones creadas con el fin de incentivar la pequeña empresa, como aquellas que acoge la Corporación Bucaramanga Emprendedora “Luis Carlos Galán Sarmiento” y cuya exención es por el término de diez (10) años contados a partir de la vigencia fiscal del año 2000. De igual manera, la exención a los propietarios de inmuebles de cualquier naturaleza jurídica, clasificados en los sectores industrial, comercial o de servicios, establecidos y que se ubiquen en los Parques Industriales de Bucaramanga, por un período de cinco años, a partir del año 2001. Además, se exoneran entre el 2001 y el 2003 los inmuebles destinados a hogares comunitarios y se exime del pago del tributo a los propietarios de locales comerciales ubicados en el Centro Metropolitano de Mercadeo de Bucaramanga, por un período de cinco (5) años, contados a partir del período gravable 2002.

El comportamiento de este tributo a lo largo del período 1998 – 2002, reflejó una regularidad en su recaudo, con un promedio en los cinco años, superior a \$9.000 millones, registrando una variación de 18.4%. La participación de este impuesto frente al total de ingresos corrientes en Bucaramanga, fue de 17.6% en 1998, decreciendo a 9.0% en el año 2002, debido al mayor peso que tiene en esta zona del país, el recaudo de industria y comercio.

Cabe señalar, que el recaudo de este gravamen esta supeditado a las actualizaciones catastrales y a las tasas de cobro aplicadas que han permitido contar con una base más amplia. La última revisión de la Estratificación Urbana en este municipio se realizó entre septiembre y diciembre de 1999 y su aplicación se llevó a cabo a partir del ocho de febrero de 2000, mediante Decreto 0011, distinguiéndose para el rubro de vivienda, un total de seis estratos y contabilizando en el año 2002 un total de 101.667 viviendas, distribuidas en su gran mayoría en los estratos 2, 3 y 4.

Cuadro 2

Bucaramanga. Impuesto predial. Indicadores fiscales. 1998 - 2002

Variables económicas	Diciembre				
	1998	1999	2000	2001	2002
Población de Bucaramanga	511.358	520.874	530.320	539.805	549.263
Indicadores:					
Ingresos corrientes - millones de \$	48.128	66.644	71.792	83.621	110.899
Recaudo a precios corrientes del predial - millones de \$	8.458	9.309	9.325	9.056	10.014
Recaudo a precios constantes del predial - millones de \$ ¹	8.458	8.523	7.850	7.082	7.320
Eficiencia fiscal impuesto predial	17,6	14,0	13,0	10,8	9,0
Recaudo real per cápita del predial - en pesos	16.540	16.363	14.802	13.120	13.327

¹ Cifras a precios constantes, deflactadas con el IPC Total Nacional Ponderado. Base 1998 = 100.

Fuente: DANE. Proyecciones de población. Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos. Coordinación de Centros Regionales. Dirección de Finanzas Públicas. Medellín.

B. Impuesto de Industria y comercio

Este impuesto data del siglo XIX, época de la independencia, establecido en su comienzo como una contribución industrial, artesanal y de otros oficios. Mas tarde, se entregó a las localidades con la Ley 97 de 1913, influenciado desde ese entonces por una normatividad que lo fue reglamentando. Con base en la Ley 14 de 1983 se estableció para efectos del cobro del gravamen de industria y comercio una división por actividades, en: industrial, comercial, financiera y de servicios.

En cuanto a las tarifas, estas se aplican con base en la actividad en que este involucrado el negocio; correspondiendo al sector industrial, un rango que oscila entre el 2.0 por mil, aplicable a industrias de confección y calzado y el 7.0 por mil, relacionado con la extracción y transformación de derivados del petróleo e industria de bebidas. Para la actividad comercial: entre el 3.5 por mil, aplicable a prendas de vestir y calzado y expendio de libros, hasta el 8.0 por mil, con que se gravan la venta de muebles y accesorios para hogar y oficina, cigarrería, rancho y licores, joyería y piedras preciosas. Una tercera actividad es la de servicios, cuyas tarifas oscilan: entre 2.5 por mil, aplicado a servicios de consultoría profesional y empresas temporales de empleo y 10.0 por mil, en amoblados, restaurantes, cafés, bares y otros. Por último, los bancos e instituciones financieras pagan un gravamen del 5.0 por mil.

El Concejo Municipal de Bucaramanga, mediante el Acuerdo No. 036 de diciembre de 2002, concede una exención del impuesto de industria y comercio a las personas naturales y jurídicas ubicadas en la Central de Abastos del municipio de Bucaramanga, por un término de cinco años, contados a partir del año gravable de 2003. De igual manera, tiene exención por término de cinco años, contados a partir del año 2001, la Asociación Popular de Mercados de Bucaramanga (ASOMERCOBU).

Asimismo, mediante Acuerdo 031 de agosto de 2001, existe protección para las víctimas de actos terroristas, para lo cual se estableció exenciones tributarias para negocios y locales comerciales, del cobro del impuesto de industria y comercio, mientras que el Acuerdo No. 033 de agosto de 2001, concedió exención del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, a los comerciantes del Centro Metropolitano de Mercadeo de Bucaramanga, por un período de cinco años, contados a partir del año gravable de 2002.

Otra exención no menos importante, es la que acoge a los comerciantes de cualquier naturaleza jurídica, clasificados en el sector industrial, comercial o de

servicios y que estén establecidos, o se ubiquen en los Parques Industriales de Bucaramanga, por un período de cinco años, con un 100% de exención en el año 2001, 80% en 2002 y 50% en los tres años siguientes.

Finalmente, el recaudo de este impuesto en Bucaramanga, señaló una variación a precios corrientes para el período 1998 - 2002, de 40.5% y una participación promedio respecto de los ingresos corrientes, superior al 22.0%, en igual lapso, gracias al buen desempeño del comercio de la ciudad, que en materia de calzado y textiles es acreditado a nivel nacional.

Sin embargo, en el año 2002, la participación del impuesto frente a los ingresos corrientes decreció, debido en cierta medida a la inestabilidad de la economía del país, que incidió en el normal desempeño de los sectores productivos. Esta situación, se evidenció en el resultado del indicador de recaudo real per cápita el cual descendió de \$28.043 por persona en 1998, a \$26.820 en 2002.

Cuadro 3

Bucaramanga. Industria y comercio. Indicadores fiscales. 1998 - 2002

Variables económicas	Diciembre				
	1998	1999	2000	2001	2002
Población de Bucaramanga	511.358	520.874	530.320	539.805	549.263
Indicadores:					
Ingresos corrientes - millones de \$	48.128	66.644	71.792	83.621	110.899
Recaudo a precios corrientes de industria y com.- millones de \$	14.340	16.108	15.302	17.347	20.154
Recaudo a precios constantes de industria y com. - millones de \$ ¹	14.340	14.747	12.882	13.566	14.731
Eficiencia fiscal de industria y comercio	29,8	24,2	21,3	20,7	18,2
Recaudo real per cápita de industria y comercio - en pesos	28,043	28,312	24,291	25,131	26,820

¹ Cifras a precios constantes, deflactadas con el IPC Total Nacional Ponderado. Base 1998 = 100.

Fuente: DANE. Proyecciones de población. Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos. Coordinación de Centros Regionales. Dirección de Finanzas Públicas. Medellín.

Por último, en la capital de Santander se viene adelantando un programa tendiente a disminuir el fenómeno de la evasión, a través de mecanismos de control a establecimientos que no tributaban.

C. Sobretasa a la gasolina

Este impuesto fue establecido mediante el Artículo 29 de la Ley 105 de 1993, que autorizaba a los municipios a cobrar una sobretasa máxima del 20% al precio de la gasolina motor extra o corriente, cuyo destino exclusivo se orientó al mantenimiento y construcción de vías y a financiar la construcción de proyectos de transporte masivo. Sin embargo, la Ley 788 del 27 de diciembre de 2002, fijó a partir del primero de enero del 2003 una tarifa del 18.5% para los municipios.

Cuadro 4

Bucaramanga. Sobretasa a la gasolina. Indicadores fiscales. 1999 - 2002

Variables económicas	Diciembre			
	1999	2000	2001	2002
Población de Bucaramanga	520.874	530.320	539.805	549.263
Indicadores:				
Ingresos corrientes - millones de \$	66.644	71.792	83.621	110.899
Recaudo a precios corrientes de la sobretasa a la gasolina - millones de \$	1.320	3.285	3.799	1.374
Recaudo a precios constantes de la sobretasa a la gasolina - millones de \$ ¹	1.209	2.766	2.971	1.004
Eficiencia fiscal de la sobretasa a la gasolina	2,0	4,6	4,5	1,2
Recaudo real per cápita de la sobretasa a la gasolina - en pesos	2.321	5.216	5.504	1.828

¹ Cifras a precios constantes, deflactadas con el IPC Total Nacional Ponderado. Base 1998 = 100.

Fuente: DANE. Proyecciones de población. Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos. Coordinación de Centros Regionales. Dirección de Finanzas Públicas. Medellín.

El comportamiento del recaudo por este concepto en el municipio de Bucaramanga, no ha tenido la continuidad esperada, toda vez que este ente territorial recaudó el gravamen hasta el año 1996, pasando a partir de 1997 a manos del Área Metropolitana mediante convenio mutuo, en el cual se constituyó una fiducia que comprometió los recursos por ese concepto desde 1998 hasta el año 2005. El Área Metropolitana es la encargada de efectuar el cobro del 12% del gravamen, mientras el restante 3% que no entró en la fiducia lo recauda el municipio de Bucaramanga.

Esto explica la inconsistencia en los montos recaudados a lo largo del período por este concepto y por ende de los indicadores de gestión fiscal, cuya eficiencia es poco representativa frente a los ingresos corrientes, así como el comportamiento irregular en el recaudo real per cápita.

III. Comparativo con algunas regiones del país, de los impuestos municipales.

Las entidades municipales han ganado mucha importancia en los últimos años, con responsabilidades claramente definidas, encaminadas a satisfacer las necesidades primordiales de la población. Para su desarrollo, los municipios cuentan con una estructura de ingresos bien definida, especialmente apoyada en los recursos transferidos por la Nación, pero también por aquellos recursos propios generados por la tributación.

Por tal razón, en este capítulo pretendemos realizar un comparativo de la evolución de los principales tributos municipales, a través de los consolidados de la situación fiscal de nueve gobiernos centrales municipales intermedios⁵.

A. Impuesto Predial por ciudades capitales

La evolución de este gravamen en las ciudades objeto de estudio, depende en gran medida de las actualizaciones catastrales llevadas a cabo, por las respectivas administraciones; es así como, al culminar el año 2002 se totalizó un recaudo de \$134.645 millones en las nueve capitales, cuya mayor representatividad correspondió al gobierno central de Cartagena, con una variación en el período 1998 – 2002 de 45.3%, gracias al fortalecimiento en la fiscalización y a la recuperación de cartera.

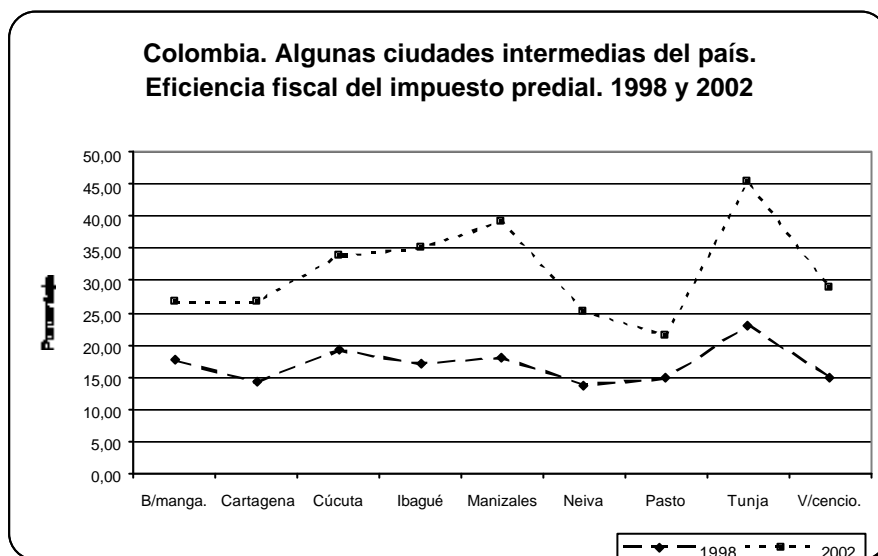
Manizales y Cúcuta, siguieron en importancia al Distrito Turístico, en el recaudo de este gravamen, explicable en cierta medida por la ampliación de la base

⁵ Los municipios que se han considerado para el presente estudio son: Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Manizales, Neiva, Pasto, Tunja y Villavicencio.

gravable, producto de la incorporación de nuevos predios y al aumento de tarifas en el sector de vivienda, especialmente en la capital de Norte de Santander.

Cabe destacar, que la participación de este impuesto respecto de los ingresos corrientes, fue más alto en promedio para el período analizado en las ciudades de Tunja, Manizales, Ibagué y Cúcuta, mientras los menores registros se presentaron en Neiva, Bucaramanga y Pasto.

Gráfico 2



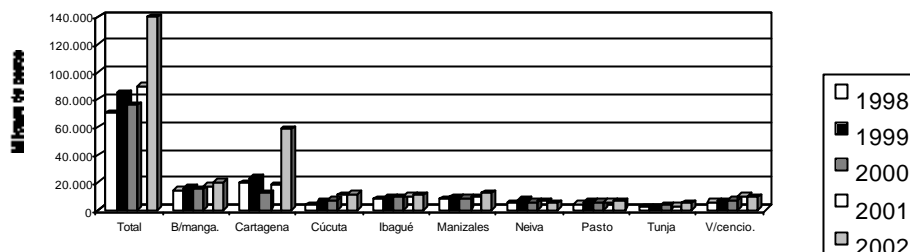
Fuente: Banco de la República. Consolidados por situación fiscal. Dirección de Finanzas Públicas. Medellín.

B. Industria y Comercio por ciudades capitales

La evolución del monto recaudado por concepto de industria y comercio, por parte de los entes territoriales analizados, muestra al Distrito Turístico de Cartagena, como el más dinámico, al percibir ingresos muy superiores al de otras ciudades, señalando un recaudo al cierre de 2002 de \$58.637 millones, 42.1% del total y con una variación en el lapso 1998 - 2002, de 195.6%.

Gráfico 3

Colombia. Algunas ciudades intermedias del país. Evolución del impuesto de industria y comercio. 1998 - 2002



Fuente: Banco de la República. Consolidados por situación fiscal. Dirección de Finanzas Públicas. Medellín.

Este comportamiento de la capital del departamento de Bolívar, obedece al auge turístico y comercial que identifica a esta zona del país, puesto de manifiesto a través de las cadenas de hoteles, restaurantes, boutiques, joyerías, entre otros, que hacen dinámico el recaudo de este gravamen, con tarifas diferenciales superiores a otras ciudades del país.

De igual manera, se destacó en el año 2002, el recaudo de la administración central de Bucaramanga, con una participación del 14.0% del total, gracias al buen desempeño de algunos renglones del comercio y de la industria, especialmente relacionados con equipos de transporte, sustancias químicas, alimentos, productos de tabaco y calzado. Otras ciudades destacadas en el recaudo de este impuesto fueron: Manizales, Cúcuta e Ibagué, que al igual que las anteriormente mencionadas, mejoraron de manera significativa sus mecanismos de control y cobro.

Finalmente, la aplicación del indicador de eficiencia fiscal para el año 2002, señaló participaciones importantes del gravamen de industria y comercio, respecto de los ingresos corrientes, siendo Bucaramanga, 18.2%, Cartagena, 17.5% y Tunja, 16.8%, las administraciones más dinámicas, mientras que el menor esfuerzo se observó en Pasto, 5.2% y Neiva, 8.3%. A su vez, el recaudo

real per cápita ubicó a Cartagena a la vanguardia con \$44.996, seguido de Tunja, Bucaramanga y Manizales.

Cuadro 5

**Colombia. Algunas ciudades intermedias del país.
Eficiencia fiscal y recaudo real per cápita,
del impuesto de industria y comercio. 1998 y 2002**

Ciudad	Eficiencia fiscal		Recaudo real per cápita (\$)	
	1998	2002	1998	2002
Bucaramanga	29,80	18,17	28.043	26.820
Cartagena	9,69	17,51	23.270	44.996
Cúcuta	10,45	11,37	6.736	12.281
Ibagué	14,41	13,33	18.262	17.593
Manizales	11,72	11,79	21.218	23.435
Neiva	12,01	8,33	15.285	11.111
Pasto	15,21	5,20	11.778	12.278
Tunja	14,65	16,77	17.677	28.671
Villavicencio	16,95	13,84	19.384	20.878

Fuente: Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos. Coordinación de Centros Regionales. Dirección de Finanzas Públicas. Medellín.

IV. Ingresos tributarios del Gobierno Central de Santander

El departamento es considerado desde el plano fiscal, como el ente territorial más frágil, toda vez que el municipio figura como el principal beneficiario en el proceso de descentralización fiscal. Asimismo, se destaca como característica fiscal de estos entes, la inelasticidad de sus impuestos. “La baja elasticidad de estos impuestos se explica, primero, porque la tasa de crecimiento del consumo de los licores y del cigarrillo no siempre crece a la par con la economía; segundo, porque se presentan problemas de auditaje y de control en su recaudo; y tercero, porque los departamentos de frontera suelen experimentar agudos problemas de contrabando tanto de cigarrillos como de licores, lo que obviamente le resta dinamismo a estas rentas”. Restrepo, 2000.

La tributación departamental se apoya esencialmente en los gravámenes al consumo de licores, tabaco y cerveza, aunque existen otros no menos importantes, como los impuestos de timbre, circulación y tránsito; registro y anotación y sobretasa a la gasolina.

Cuadro 6

Santander. Población e indicadores fiscales. 1998 - 2002

Variables económicas	Millones de pesos				
	1998	1999	2000	2001	2002
Población de Santander	1.912.911	1.938.910	1.964.361	1.989.666	2.014.590
Ingresos totales	296.752	427.541	441.951	504.149	499.019
Ingresos corrientes	296.752	427.541	436.221	501.322	482.672
Ingresos de capital	0	0	5.730	2.827	16.347
Ingresos tributarios	52.994	81.831	85.323	87.725	122.254
Ingresos no tributarios	6.448	12.975	22.853	24.879	16.123
Ingresos por transferencias	237.311	332.735	328.045	388.718	344.295
Inversión bruta	10.285	17.177	38.441	16.810	32.291
Gastos totales	326.180	436.161	489.051	441.755	513.838
Indicadores:					
Ingreso Fiscal per cápita ¹	155.131	220.506	224.985	253.384	247.703
Carga tributaria per cápita ²	27.703	42.205	43.435	44.090	60.684
Inversión per cápita ³	5.377	8.859	19.569	8.449	16.029
Autonomía fiscal ⁴	18,2	21,7	22,1	25,5	26,9
Dependencia de las transferencias ⁵	80,0	77,8	74,2	77,1	69,0
Cobertura de las transferencias ⁶	72,8	76,3	67,1	88,0	67,0

¹ Yfpc= (Ingresos corrientes + ingresos de capital)/población; ² CTpc= Ingresos tributarios/población.

³ Ipc=Inversión bruta de capital fijo/población; ⁴ Af = (Ingresos tributarios+ingresos no tributarios)/gastos totales.

⁵ Dt= Ingresos por transferencias/ingresos totales; ⁶ Ct = Ingresos por transferencias/gastos totales.

Fuente: DANE. Proyecciones de población. BANCO DE LA REPUBLICA. Subgerencia de Estudios Económicos. Coordinación de Centros Regionales. Dirección de Finanzas Públicas Medellín.

A. Impuesto al consumo de licores

Es la principal fuente de recursos propios de los departamentos, aunque cuenta con una composición compleja que parte desde el monopolio de la producción, introducción y venta de licores destilados hasta los impuestos al consumo de licores y de vinos, el impuesto a las ventas de licores, alcoholes y vinos y otras sobretasas. El monopolio tiene una aplicación que data desde inicios del siglo XX, siendo autorizado por las Leyes 8 de 1909 y 4 de 1913, mientras que la Ley 12 de 1923 reiteró que sería administrado por los departamentos, esta misma ley cedió a las entidades territoriales el impuesto al consumo de licores.

No obstante, se registraron una serie de dificultades a nivel regional, debido a los convenios que se establecieron entre los departamentos y las licoreras que diferían de una región a otra, al igual que el manejo de licores propios de la región y los procedentes de otras, situación que se conjuró con la Ley 14 de 1983

que corrigió esos inconvenientes y simplificó el manejo del impuesto. La base gravable para liquidar el impuesto sobre las ventas de licores de producción nacional podrá ser inferior al 40% del precio promedio nacional al detal, fijado semestralmente por el DANE para la botella de aguardiente anisado de 750 c.c. En el caso específico de Santander, se debe comentar en primera instancia que su industria licorera se encuentra en proceso de liquidación y sus productos son en la actualidad elaborados por la Industria de Licores de Cundinamarca.

Cuadro 7

Santander. Licores. Indicadores fiscales. 1998 - 2002

Variables económicas	Diciembre				
	1998	1999	2000	2001	2002
Población de Santander	1.912.911	1.938.910	1.964.361	1.989.666	2.014.590
Indicadores:					
Ingresos corrientes - millones de \$	296.752	427.541	436.221	501.322	482.672
Recaudo a precios corrientes de licores - millones de \$	4.417	12.215	4.361	5.469	16.947
Recaudo a precios constantes de licores - millones de \$ ¹	4.417	11.183	3.671	4.277	12.387
Eficiencia fiscal impuesto de licores	1,5	2,9	1,0	1,1	3,5
Recaudo real per cápita de licores - en pesos	2.309	5.768	1.869	2.150	6.149

¹ Cifras a precios constantes, deflactadas con el IPC Total Nacional Ponderado. Base 1998 = 100.

Fuente: DANE. Proyecciones de población. Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos. Coordinación de Centros Regionales. Dirección de Finanzas Públicas. Medellín.

A lo largo de la serie, se observa un desempeño irregular en el recaudo de este impuesto, el cual presenta sus puntos más elevados en los años 1999 y 2002, gracias al incremento ostensible en el consumo, señalando una variación en el lapso de 1998 a 2002, de 283.7%.

B. Impuesto al consumo de Cerveza

Sus antecedentes datan desde 1923, aunque es a partir de 1930⁶ donde empiezan a beneficiarse los gobiernos territoriales de este producto, observando a través del tiempo una serie de modificaciones, en especial con la Ley 48 de 1968 que fijó criterios mucho más claros para su liquidación. La Ley 223 de diciembre

⁶ Con la Ley 78 de 1930 se declaró departamental la renta sobre el consumo de cerveza.

20 de 1995 introdujo cambios importantes en el impuesto no solo de cerveza, sino extendido a sifones, refajos y mezclas, en tanto que con el Decreto 2141 de 1996 se reglamentó lo concerniente a la base gravable, el precio promedio al detal, el impuesto mínimo a pagar, entre otros.

Cabe señalar, que el período gravable de este impuesto es mensual, toda vez que los productores cumplirán en este período con la obligación de declarar ante la Tesorería General del Departamento, o las entidades financieras autorizadas para tal fin, dentro de los quince (15) días calendario siguientes al vencimiento de cada período gravable.

Cuadro 8

Santander. Cerveza. Indicadores fiscales. 1998 - 2002

Variables económicas	Diciembre				
	1998	1999	2000	2001	2002
Población de Santander	1.912.911	1.938.910	1.964.361	1.989.666	2.014.590
Indicadores:					
Ingresos corrientes - millones de \$	296.752	427.541	436.221	501.322	482.672
Recaudo a precios corrientes de cerveza - millones de \$	30.618	41.503	47.484	46.193	54.527
Recaudo a precios constantes de cerveza - millones de \$ ¹	30.618	37.996	39.973	36.125	39.856
Eficiencia fiscal impuesto de cerveza	10,3	9,7	10,9	9,2	11,3
Recaudo real per cápita de cerveza - en pesos	16.006	19.597	20.349	18.156	19.784

¹ Cifras a precios constantes, deflactadas con el IPC Total Nacional Ponderado. Base 1998 = 100.

Fuente: DANE. Proyecciones de población. Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos. Coordinación de Centros Regionales. Dirección de Finanzas Públicas. Medellín.

En cuanto al recaudo del impuesto, se constituye en el más dinámico de toda la tributación departamental, al representar en el año 2002, el 44.6% del total de ingresos tributarios, con un recaudo que ha sido consistente a lo largo del período, al cifrar \$54.527 millones, 78.1% más que en 1998, con un indicador de eficiencia fiscal de 11.3%, superior en 2.1 puntos porcentuales frente a 2001 y un recaudo per cápita que se ubicó en \$19.784. Estos resultados obedecen básicamente, a la tradición en el consumo de esta bebida en la región.

C. Impuesto al consumo de Cigarrillos y Tabaco

Las principales disposiciones sobre este impuesto se remontan a comienzos del siglo XX, a través del Decreto Legislativo 41 de 1905 que estableció, entre otras, la renta de tabaco y cigarrillos; registrando modificaciones con la Ley 47 de 1968 que facultó al Presidente de la República para fijar una base impositiva clara del impuesto sobre el consumo de tabaco; además, allí se establecieron gravámenes adicionales sobre el consumo de cigarrillos nacionales y extranjeros.

No obstante, el soporte legal de este impuesto quedó contenido en la Ley 14 de 1983, cuando se estableció la aplicación de un impuesto equivalente al 100% sobre el precio de distribución para el consumo de cigarrillos de fabricación nacional, conforme a lo dispuesto en el Decreto extraordinario 214 de 1969. Sin embargo, la base legal de este impuesto la constituyen los artículos 207 al 212 de la Ley 223 del 20 de diciembre de 1995, el artículo 17 del Decreto reglamentario 650 del 3 de abril de 1996, artículo 31 del Decreto reglamentario 2141 del 25 de noviembre de 1996 y el artículo 132 de la Ley 488 del 24 de diciembre de 1998.

La tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado es del cincuenta y cinco por ciento (55%). Los cigarrillos y tabacos elaborados nacionales y extranjeros, están excluidos del impuesto sobre las ventas. Por su parte, el impuesto con destino al deporte que grava los cigarrillos y tabaco elaborado de producción nacional, se liquidará y pagará conjuntamente con la declaración del impuesto al consumo ante el departamento de Santander.

El crecimiento del recaudo de este impuesto se presenta a partir de 1999, con una variación de 126.4% en relación al año inmediatamente anterior, para continuar con una tendencia creciente, logrando en 2002 un total de \$12.267 millones, superior en 242.9% al monto de 1998, gracias a los mecanismos de control a la evasión y contrabando aplicados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y a las condiciones propicias para ingresar al mercado venezolano como resultado del aumento en el consumo de este producto.

Cuadro 9

Santander. Cigarrillos. Indicadores fiscales. 1998 - 2002

Variables económicas	Diciembre				
	1998	1999	2000	2001	2002
Población de Santander	1.912.911	1.938.910	1.964.361	1.989.666	2.014.590
Indicadores:					
Ingresos corrientes - millones de \$	296.752	427.541	436.221	501.322	482.672
Recaudo a precios corrientes de cigarrillos - millones de \$	3.577	8.097	10.376	11.133	12.267
Recaudo a precios constantes de cigarrillos - millones de \$ ¹	3.577	7.413	8.735	8.707	8.967
Eficiencia fiscal impuesto de cigarrillos	1,2	1,9	2,4	2,2	2,5
Recaudo real per cápita de cigarrillos - en pesos	1.870	3.823	4.447	4.376	4.451

¹ Cifras a precios constantes, deflactadas con el IPC Total Nacional Ponderado. Base 1998 = 100.

Fuente: DANE. Proyecciones de población. Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos. Coordinación de Centros Regionales. Dirección de Finanzas Públicas. Medellín.

D. Impuesto de Registro y Anotación

Es uno de los gravámenes más antiguos y su historia se remonta hacia el año de 1890, en que fue creado mediante la Ley 39 que lo definió como una renta departamental. La normatividad relacionada con este impuesto esta prevista en la Ley 223 del 20 de diciembre de 1995. Si bien el recaudo no tiene la magnitud de los anteriormente analizados, su movimiento es importante para el fisco departamental.

Está constituido por la inscripción de actos, providencias, contratos o negocios jurídicos documentales en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares, los cuales de acuerdo con las disposiciones legales deben registrarse en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos o en las Cámaras de Comercio. Todo aumento de capital suscrito de las sociedades por acciones, inscritas en el registro mercantil, está sometido al pago del impuesto de registro y anotación. El impuesto de registro y anotación, cuenta con tarifas que oscilan entre el 0.7% y el 1.0%. Su recaudo en Santander, ha sido importante a lo largo del período de estudio, mostrando una variación de 17.3% entre 1998 y 2002, aunque su participación respecto de los ingresos tributarios alcanza solamente el 7.0%.

Cuadro 10

Santander. Registro y anotación. Indicadores fiscales. 1998 - 2002

Variables económicas	Diciembre				
	1998	1999	2000	2001	2002
Población de Santander	1.912.911	1.938.910	1.964.361	1.989.666	2.014.590
Indicadores:					
Ingresos corrientes - millones de \$	296.752	427.541	436.221	501.322	482.672
Recaudo a precios corrientes de registro y anotación - millones de \$	7.279	6.772	6.774	6.737	8.540
Recaudo a precios constantes de registro y anotación - millones de \$ ¹	7.279	6.200	5.703	5.269	6.242
Eficiencia fiscal impuesto de registro y anotación	2,5	1,6	1,6	1,3	1,8
Recaudo real per cápita de registro y anotación - en pesos	3.805	3.198	2.903	2.648	3.098

¹ Cifras a precios constantes, deflactadas con el IPC Total Nacional Ponderado. Base 1998 = 100.

Fuente: DANE. Proyecciones de población. Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos. Coordinación de Centros Regionales. Dirección de Finanzas Públicas. Medellín.

V. Comparativo con algunas regiones del país, de los impuestos departamentales.

La evolución de los impuestos departamentales, muestra un comportamiento heterogéneo entre regiones, y se hace más evidente al tener en cuenta el grado de eficiencia en el recaudo y la calidad de los productos que se expenden. Por ejemplo, en el caso específico de los licores se observó a lo largo del período 1998 - 2002, un mayor dinamismo en los departamentos de Caldas, Huila y Nariño, cuyo recaudo en el último año de la serie, representó el 64.1% del total registrado para los nueve departamentos intermedios analizados.

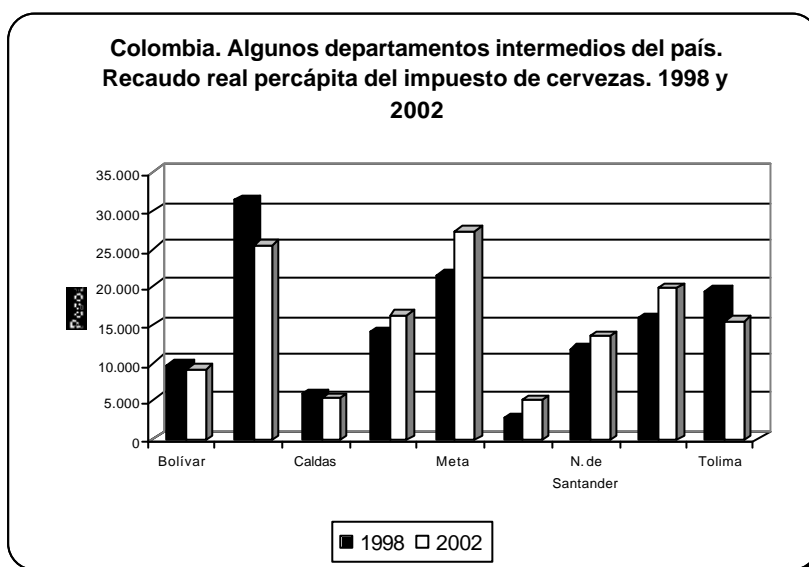
Es notable el resultado obtenido por el departamento de Caldas debido en buena parte a la buena gestión de su Industria Licorera, la implementación de nueva tecnología en sus procesos productivos y al alto nivel de ventas de los productos, cuya calidad es de reconocimiento nacional.

Con base en lo anterior, la participación de este tributo se mostró superior en Caldas en el año 2002, al representar un 13.9% sobre el total de ingresos corrientes, mientras que el recaudo real per cápita cifró \$21.689 por persona, en Huila, \$9.960 y Meta, \$8.813. El menor aporte, se dio en Norte de Santander, \$4.100 y Bolívar, \$2.188.

De otra parte, el recaudo del impuesto al consumo de cerveza fue más representativo en los departamentos de Santander y Boyacá, tradicionalmente identificados con este producto, al representar el 41.0% del total señalado por las nueve administraciones estudiadas.

No obstante, hay que destacar que los departamentos de Tolima, Meta y Bolívar, también observaron un comportamiento positivo y sus recaudos para el año 2002, superaron los \$26.000 millones.

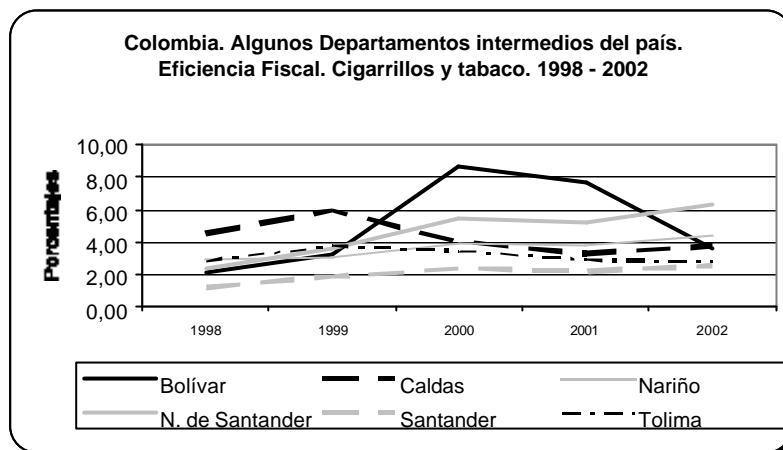
Gráfico 4



Fuente: Banco de la República. Dirección de Finanzas Públicas. Medellín. DANE

Como complemento, el impuesto de cigarrillos mostró a las administraciones de Nariño, Norte de Santander y Santander, como las de mayor recaudo, asumiendo en conjunto para el año 2002, el 46.5% del total. En el resultado de los departamentos de Santander y Norte, influyó de manera significativa la alta demanda de cigarrillo nacional por parte del consumidor venezolano, aprovechando la coyuntura económica recesiva del vecino país entre 1998 y 2002.

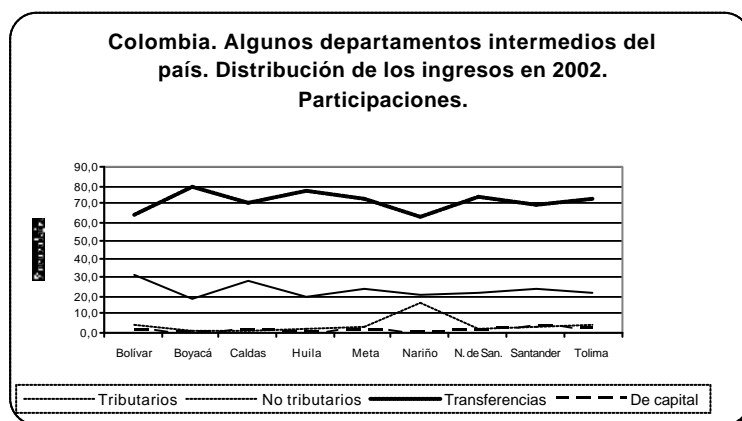
Gráfico 5



Fuente: Banco de la República. Dirección de Finanzas Públicas. Medellín.

Una fuente importante de financiamiento que tienen los entes territoriales, proviene de los recursos que transfiere la Nación u otros organismos de la administración pública, los cuales son utilizados en atender los gastos de funcionamiento, así como los diferentes programas de inversión y el pago del servicio de la deuda, entre otros. No obstante, con el transcurrir del tiempo se ha evidenciado una marcada tendencia de los entes territoriales a depender de las transferencias - en particular aquellas provenientes de la nación - más que de los recursos logrados con esfuerzo propio (vía impuestos), tal como se aprecia en el gráfico 6.

Grafico 6



Fuente: Banco de la República. Dirección de Finanzas Públicas. Medellín.

VI. CONCLUSIONES

El proceso de descentralización se encaminó al fortalecimiento de las administraciones municipales y departamentales, buscando una mayor eficiencia en el recaudo de sus propios tributos.

Mientras el soporte de la tributación de Santander, descansa en los impuestos al consumo de cigarrillos, licores y cerveza; los municipales se sustentan en gran medida en los gravámenes de industria y comercio y predial y complementarios.

El recaudo del impuesto de industria y comercio se constituye en un soporte importante y la principal fuente de ingresos de la administración central municipal de Bucaramanga, gracias al auge del comercio en esta ciudad representado por los sectores del calzado y textiles.

Debido a la pignoración del recaudo de la sobretasa a la gasolina, que en esta zona del país corre a cargo del Área Metropolitana de Bucaramanga desde 1997, la evolución de los montos es inconsistente, toda vez que el municipio capital recauda únicamente el 3.0%, que se contempla en la fiducia.

Otro hecho que ha incidido de manera significativa en el bajo recaudo de algunos ingresos tributarios municipales, principalmente en lo que hace referencia a predial y complementarios y a industria y comercio, tiene que ver con el gran número de entidades que por disposiciones legales se encuentran exentas del gravamen. La razón se explica por la naturaleza de estas instituciones, que son consideradas como organismos sin ánimo de lucro y donde también tienen cabida los pequeños empresarios que requieren del apoyo del estado al momento de iniciar la actividad.

Gran parte del financiamiento de los gobiernos centrales departamentales y municipales, proviene de las transferencias de la Nación. Este instrumento ha tenido a lo largo de los años una serie de modificaciones, siendo la más reciente la estipulada en la Ley 715 de diciembre 31 de 2001 que estableció el “Sistema General de Participaciones”. Este sistema contempla las destinaciones específicas para los sectores de educación, salud y para propósito general.

La participación más elevada por rubros de ingresos en el comparativo de algunos gobiernos centrales municipales, corresponde a las transferencias recibidas de la Nación Central, aunque existe en estos entes un alto componente de tributación.

La evolución del impuesto predial en las ciudades objeto de estudio, ha dependido en gran medida de la actualización catastral llevada a cabo por cada una de las administraciones, siendo el gobierno central de Cartagena el más dinámico en el recaudo a través del período 1998 – 2002, seguido en importancia por Manizales y Cúcuta.

El Distrito Turístico de Cartagena se erige como el de mayor crecimiento en el recaudo del gravamen de industria y comercio, debido al significativo auge de la actividad turística y comercial que identifica esta zona del país, mientras que Bucaramanga le sigue en importancia, gracias al buen comportamiento de algunos renglones del comercio y la industria.

El recaudo del impuesto de licores se mostró dinámico a lo largo de la serie 1998 – 2002, en los departamentos de Caldas, Huila y Nariño, destacándose la producción caldense por su gran demanda existente en varias regiones del territorio colombiano.

La evolución en el recaudo del impuesto al consumo de cervezas, se muestra más representativa que el gravamen de licores, teniendo en cuenta la alta demanda que existe por esta bebida en algunas regiones del país, cuyo consumo es de

primer orden, como se pudo observar para los departamentos de Santander y Boyacá.

Los departamentos de Nariño, Norte de Santander y Santander, se ubicaron a la vanguardia en el recaudo del impuesto de tabaco y cigarrillos, influyendo en los dos últimos por su situación de frontera, el aumento en la demanda por parte del consumidor venezolano.

VII. BIBLIOGRAFIA

BANCO DE LA REPUBLICA. Subgerencia de Estudios Económicos. Finanzas Públicas Regionales de Colombia 1980 – 1987. Bogotá 1990.

RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia. Tercera Edición. 1997.

RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia. Cuarta Edición. 1998.

BANCO DE LA REPUBLICA. Sucursal Manizales. “Comparativo de los ingresos tributarios en algunos departamentos y ciudades de Colombia. 1990 – 1999”.

RUIZ HERRERA, Freddy. “Evolución del Proceso de Descentralización Fiscal en el Municipio de Bucaramanga”. Universidad Industrial de Santander. 2000.

BANCO DE LA REPUBLICA. Indicadores del Sector Público no Financiero 1987 – 1995.

GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER. Oficina de impuestos.

ALCALDÍA DE BUCARAMANGA. Secretaría de Hacienda.