

**ENCUENTROS Y DESENCUENTOS
DE LAS RELACIONES FISCALES ENTRE LA NACIÓN Y BOGOTÁ D.C.**

Miguel Ángel Moralesrussi Russi
Contralor de Bogotá, D.C.

Víctor Manuel Armella Velásquez
Contralor Auxiliar

Carlos Emilio Betancourt Galeano
Director de Economía y Finanzas Distritales

Carmen Aldana Gaviria
Subdirectora de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales

Profesionales
Nidia Luz Ariza Rojas
Fabiola Gómez Vergara
Marcela Meza Marulanda

Bogotá, D.C., septiembre de 2009

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
1. MARCO CONCEPTUAL	5
1.1 Formas de Estado y Organización Territorial	5
1.2 Federalismo Fiscal y Descentralización Fiscal.....	7
2. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL MUNDO.....	10
2.1 Países Federales	11
2.2 Sistema Autonómico Español.....	15
2.3 Latinoamérica	17
3. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA	22
3.1 Sistema Impositivo y Presión Fiscal Nacional	25
3.2 Sistema de Transferencias	27
3.3 Otras Relaciones Fiscales entre la Nación y los Entes Territoriales	36
4. RELACIONES FISCALES BOGOTÁ-NACIÓN	40
4.1 El Régimen de Bogotá.....	40
4.3 Impuesto pagados en el Distrito y presión fiscal.....	45
4.4 Balance de las Relaciones Fiscales Bogotá-Nación	47
CONCLUSIONES.....	50
BIBLIOGRAFÍA	52

PRESENTACIÓN

Colombia se definió como república unitaria desde la Constitución de 1886, lo que determinó que durante buena parte de su historia, su estructura administrativa y política estuviera fuertemente centralizada. Sólo hasta la década de los 60, en el siglo XX, comenzaron a darse los primeros pasos para disminuir el tamaño del nivel central y darle responsabilidades y recursos a los entes territoriales, como medida para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

La Constitución de 1991 continúa con el postulado del unitarismo, pero refuerza las ideas de descentralización y autonomía de las entidades territoriales. Así mismo, definió el marco básico de las relaciones intergubernamentales entre el gobierno central y los entes territoriales, respecto a la distribución de recursos y de competencias. En los años posteriores se han realizado continuas reformas a los criterios sobre los que establecen estas relaciones y se distribuyen los recursos.

El propósito de este trabajo es examinar el proceso de descentralización en Colombia, sus reformas y las relaciones fiscales entre Bogotá y la Nación. En el primer capítulo se presenta un marco conceptual sobre las formas de estado y sus implicaciones fiscales. En el segundo capítulo se muestran diversas experiencias de descentralización fiscal en países federales, en el sistema autonómico español y en Latinoamérica. El tercer capítulo describe algunos aspectos de la descentralización fiscal en Colombia y su evolución, y finalmente, el cuarto capítulo se centra en el Distrito Capital, sus finanzas y los diferentes conceptos por los cuales entrega y recibe recursos de la Nación, para así determinar el balance de las relaciones fiscales frente al esfuerzo tributario de los bogotanos.

1. MARCO CONCEPTUAL

Las relaciones entre el Gobierno Central y el Distrito Capital están sujetas a la forma de organización territorial y de estado que se ha adoptado en el país. Por ello, en primera instancia se examinarán estos conceptos, que son los que determinan las relaciones entre los entes nacionales y subnacionales en el mundo, y sus implicaciones de tipo fiscal. Esto con el fin de examinar el nivel de desarrollo en que se encuentra el modelo colombiano.

1.1 Formas de Estado y Organización Territorial

El Estado se define, en términos generales, como la conjugación de tres elementos constitutivos, territorio, pueblo y gobierno, y las formas de estado nacen de la posición que ocupan y de las relaciones que guardan entre sí¹. Las diferentes formas de organización del Estado que resultan de esta interacción se resumen en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Formas de Estado

Forma de Estado	Características
Unitario	<ul style="list-style-type: none">• Se establece una sola constitución que rige el territorio.• Se presenta centralización política, las atribuciones fundamentales (gobierno, administración) radican en un núcleo de autoridad.• Existe un solo órgano legislativo con potestades nacionales, las regiones o departamentos carecen de órganos legislativos propiamente dichos.• Unidad de ordenamiento jurídico, las leyes rigen en todo el territorio.
Autonómico o Regional	<ul style="list-style-type: none">• Estado centralizado en varios temas, con una sola constitución, pero una fuerte tendencia -articulada constitucionalmente- a transferir a las comunidades autónomas o regiones atribuciones políticas, legislativas, gubernativas y administrativas.• Se considera que un estado regional es más centralizado que uno federal y menos centralizado que un estado unitario. <p>La autonomía política implica la posibilidad de disponer de organismos administrativos y legislativos regionales.</p>
Federal	<ul style="list-style-type: none">• Coexisten dos constituciones: la federal que rige en todo el territorio y las estatales o seccionales que rigen en cada jurisdicción territorial.• Las potestades políticas fundamentales se distribuyen en dos niveles distintos; el gobierno local y el gobierno central• La descentralización administrativa y jurisdiccional se articula con la descentralización política.• Hay dos categorías de normas legales, las de validez nacional que rigen en la totalidad del país y las regionales o 'estatales. <p>Hay dos clases de órganos legislativos, el nacional, llamado también federal y los parlamentos regionales, llamados también estatales.</p>

¹ BISCARETTI, Paolo. Citado por: BADIA, Juan Fernando. "Las formas de Estado y las formas de gobierno". En: *Revista de Estudios Políticos*, No. 195, Universidad de la Rioja, dialnet.unirioja.es

Forma de Estado	Características
Confederación de Estados	<ul style="list-style-type: none"> • Se vincula a estados soberanos a través de un pacto o tratado • Derecho de nulificación: cualquiera de los Estados puede declarar nula una disposición que haya sido dictada por un órgano común confederado. • Derecho de secesión: los Estados pueden retirarse libremente de la Confederación

Fuentes: a) Diferencias entre formas de gobierno y formas de Estado En: www.alipso.com, b) formas de estado En: es.wikipedia.org, y c) Fabián Correal. ¿Cambiará la forma de Estado y la forma de Gobierno como consecuencia de lo que haga la asamblea constituyente?. Instituto Ecuatoriano de Economía Política En: www.ieep.org.ec

En el Estado Unitario existe un poder centralizado y una unidad legislativa y jurídica dentro del territorio. Sin embargo, se observan diferentes matices si se decide desconcentrar² funciones u otorgar algún grado de autonomía a los entes locales, a través de un proceso de descentralización³. Generalmente, en los Estados Unitarios las divisiones territoriales se denominan provincias o departamentos. Como ejemplos de Estados Unitarios se pueden mencionar: Colombia, Chile, Perú, República Dominicana, Belice, Honduras, Costa Rica y Paraguay.

Los Estados Regionales o Autonómicos están a medio camino entre el Estado Unitario y el Federal. Con esta figura se busca hacer compatible la idea de unidad con la descentralización o autonomía de las regiones. Las regiones no poseen el carácter de soberanas (como los estados federados), pero disponen de una importante autonomía política. Un ejemplo de esto es España, en donde se han ido transfiriendo poderes a las regiones a través de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, pero se considera que aún no se tiene un modelo Federal⁴. Hoy cuenta con 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas (Ceuta y Melilla). También Francia, que está dividida en 26 regiones con autonomía administrativa moderada, y el Reino Unido, compuesto, además de Inglaterra por 3 regiones con autogobierno: Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

En las Federaciones los Estados son soberanos y coexiste una constitución de la federación y otras que son propias de cada Estado⁵. No hay subordinación entre cada nivel de gobierno (presidente y gobernadores) sino relaciones de coordinación y colaboración⁶. El principal ejemplo de este modelo es Estados Unidos⁷, en donde la constitución asigna el poder entre dos niveles de gobierno en términos generales y cada Estado la ratifica transfiriéndole ciertos poderes soberanos al gobierno federal. En el caso de Alemania las relaciones entre la federación y los Estados⁸ se rige por la llamada “ley fundamental” que fija de forma

² Se traspa el ejercicio de una competencia de un órgano a otro que depende jerárquicamente. En: es.wikipedia.org

³ Se traspa el poder y la toma de decisión a otro órgano que no está jerárquicamente subordinado. Este último está dotado de personería jurídica y patrimonio propio. En: es.wikipedia.org

⁴ ROMERO, Joan. “Aún lejos de un verdadero estado federal”. En: Revista de Prensa *Tribuna Libre* www.almendron.com

⁵ Los Estados Federales pueden ser simétricos si todos los estados que la conforman cuentan con las mismas atribuciones y competencias y asimétricos cuando algunos de los estados cuentan con más poderes o atribuciones que otros.

⁶ GRIMALDO LORENTE, Jaime. *Las formas de estado*. En: www.fundacite-merida.gob.ve

⁷ Conformado por 50 Estados y además, Puerto Rico e Islas Marianas del Norte, que se consideran territorios no incorporados.

⁸ Alemania agrupa 16 Estados o Lander

detallada las competencias de cada uno⁹. También son federaciones: Argentina, Brasil, México, Australia, Canadá, Alemania, India, Bélgica y Suiza.

Las confederaciones son uniones de estados soberanos. Para su funcionamiento se crean órganos comunes que limitan su actuación de acuerdo al tratado suscrito y estos fijan reglas de actuación. Los estados se reservan los derechos de nulificación y de secesión, lo cuales no existen en el modelo federal. Esta figura fue utilizada históricamente por algunas naciones antes de afianzarse como estados federales. Ej: Estados Unidos, Confederación Helvética (Suiza) y Confederación Germánica.

1.2 Federalismo Fiscal y Descentralización Fiscal

En un sentido amplio, el federalismo fiscal¹⁰ comprende “las relaciones intergubernamentales en materia de ingresos y gasto público entre las haciendas de los diferentes niveles de gobierno que operan en un sistema federal”¹¹. Como sinónimo se usa el término descentralización fiscal para explicar este tipo de relaciones, especialmente en países unitarios. La diferencia estriba en que en los países unitarios “toda la estructura, poderes y funcionamiento de las autoridades subcentrales están sujetos a una supervisión del gobierno central global, mientras que en los países federales el gobierno central, y las autoridades subcentrales están coordinados y, en principio, son independientes”¹²

El fin último es mejorar la eficiencia del gasto público y satisfacer las necesidades de la población en todo el territorio garantizando un nivel adecuado de prestación de bienes y servicios públicos. Además, se debe preservar el equilibrio fiscal agregado y asegurar la competitividad internacional de la economía¹³.

El modelo de fiscal que se adopte está sujeto al grado de descentralización alcanzado, porque este determina la manera como se asignan las competencias y servicios, y se asignan o reparten los tributos utilizados para financiar el desempeño de los diferentes niveles de gobierno.

Esto implica que existen múltiples alternativas como se muestra en la Gráfica 1. En el cuadrante A habría alta descentralización de ingresos y baja de gastos, el B sería la descentralización plena con recursos y competencias, el C indica centralización y en el D recursos centralizados y gastos descentralizados¹⁴ (esquema Prud`homme convencional).

⁹ La Actualidad de Alemania. Ministerio Federal de Relaciones Exteriores. En: www.facts-about-germany.de

¹⁰ También se usan los términos hacienda descentralizada o multijurisdiccional, coordinación financiera intergubernamental y finanzas multinivel.

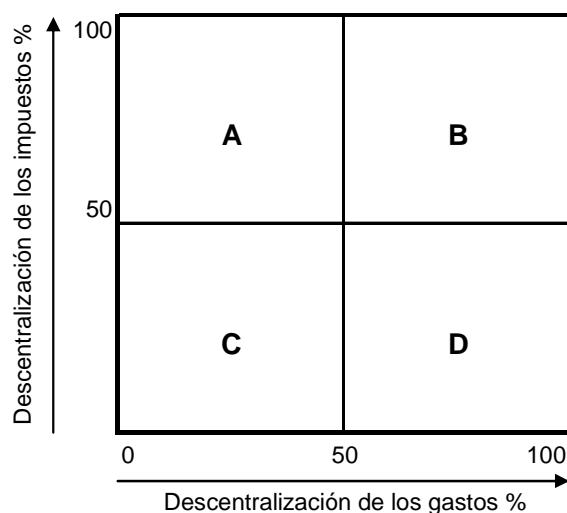
¹¹ RAMIREZ RODRIGUEZ, Francisco. *Federalismo fiscal*. México Abril 2004. En: cnh.fox.presidencia.gob.mx

¹² ASENSIO, Miguel Angel. *Descentralización y federalismo fiscal. En la Unión Europea y el Mercosur. Una aproximación preliminar*. Universidad Nacional del Litoral. Argentina.

¹³ ZAPATA, Juan Antonio. *Reflexiones sobre el federalismo fiscal*. Seminario Internacional sobre Reformas y Responsabilidad Fiscal en Países Federales. Buenos Aires Marzo 2007.

¹⁴ Ibid.

Gráfica 1
Modelos hipotéticos de descentralización



Fuente: Descentralización y federalismo fiscal.
Miguel Angel Asensio

El ideal en la teoría del federalismo fiscal es que una jurisdicción subcentral obtenga todos sus ingresos mediante su poder fiscal sin tener que recibir ayudas, de tal manera que sus ingresos no financieros fueran iguales a sus gastos no financieros, es decir que tuviera equilibrio financiero. El óptimo es lograr simultáneamente autonomía y suficiencia¹⁵.

En el otro extremo está el caso de centralizar totalmente la recaudación y financiar la prestación de los servicios descentralizados a través de transferencias gubernamentales. Para los tratadistas del tema ambas posturas traen inconvenientes, la primera porque habría problemas de eficiencia dada la multiplicidad de autoridades impositivas, y en la segunda se rompe el vínculo entre los beneficios de los programas de los gobiernos locales y los costos que deben asumir los contribuyentes que se benefician de dichos programas¹⁶.

En la práctica no se dan estos extremos, sino que se adoptan soluciones intermedias en donde los niveles subcentrales dependen en parte de recursos propios y en parte de transferencias.

La teoría predominante en cuanto a las facultades impositivas que se asignan a cada nivel de gobierno en el mundo, sigue lo expuesto por Musgrave¹⁷:

¹⁵ ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago y CANTARERO PRIETO, David. *El papel de las transferencias intergubernamentales en el sistema español de financiación autonómica*. XII Encuentro de Economía Pública. Febrero de 2005.

¹⁶ ASENSIO, Miguel Angel. Op. Cit.

¹⁷ *Postulados sobre Hacienda Pública de Richard Musgrave*, citado en: ANGEL ASENSIO, Miguel. Op. Cit.

- Los impuestos de finalidad redistributiva y carácter progresivo deben centralizarse.
- Los impuestos adecuados para fines de estabilidad económica deben ser centrales y los impuestos de niveles inferiores deben ser cíclicamente estables.
- Los impuestos de bases tributarias móviles o susceptibles de desplazamiento deben centralizarse.
- Los impuestos que recaen sobre bases tributarias irregulares y desigualmente distribuidas como los recursos naturales deben centralizarse.
- Los gravámenes sobre consumos específicos de los residentes (incluye los llamados impuestos al pecado) deben recaudarse por los niveles intermedios.
- Los tributos sobre factores completamente inmóviles deber ser recaudados a nivel local.
- Los impuestos basados en el beneficio y cargas al usuarios (tasas y contribuciones) pueden ser recaudados por todos los niveles.

Además de estos postulados, generalmente se recalcan los principios de eficiencia en la administración de los impuestos y la consecución de economías de escala en la recaudación. Por ejemplo, se recomienda que el nivel de gobierno que cuente con mayor información sobre las bases gravables debe ser quien recaude.

En materia de gastos, la teorías de Brennan y Buchanan señalan que los servicios que deben prestar los gobiernos locales son aquellos cuyos beneficios estén delimitados territorialmente como servicios educativos, asistencia social, transporte y comunicaciones locales, agua, alcantarillado, saneamiento básico y alumbrado público, mientras que los gobiernos centrales deberían centrarse en bienes públicos con alcance nacional como: relaciones exteriores, defensa, comercio internacional, migraciones, regulaciones ambientales, etc.¹⁸. De igual manera, la distribución de competencias esta apoyada por los postulados de Wallace Oates que expresan que los gobiernos locales son más eficientes en la provisión de bienes y servicios¹⁹.

La brecha fiscal surge cuando la capacidad impositiva es menor respecto del gasto público que deben efectuar los gobiernos subcentrales. Para cerrarla se establecen mecanismos de compensación a través de las transferencias intergubernamentales. El papel asignado a las transferencias es el de corregir los desequilibrios que afectan la equidad y además se las utiliza para incorporar incentivos que sean consistentes con las políticas sectoriales establecidas por los gobiernos nacionales.

También se señala que se logra la equidad cuando la distribución de los costos y los beneficios se rige por los principios de equidad vertical y equidad horizontal. La primera establece que se debe dar un trato adecuado entre desiguales (federación y estados,

¹⁸ De acuerdo con el trabajo del Geoffrey Brennan y James M. Buchanan, citado en: RAIMUNDI, Carlos y TILLI, Mariano. *Coparticipación: Hacia el nuevo contrato social*. Fundación Nación y América Latina.

¹⁹ El teorema de la descentralización de Oates (1972) señala que “Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales- será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de output pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones”.

gobiernos centrales y subcentrales) y la segunda se refiere a un trato igual entre iguales (entre estados, entre regiones o municipios)²⁰.

Las transferencias son de tres tipos: no condicionadas, condicionadas o condicionadas equivalentes. En el primer caso, las transferencias no condicionadas son de libre disponibilidad de los gobiernos locales, las condicionadas se reciben para fines concretos, generalmente, educación, salud, infraestructura y asistencia social, y en las transferencias condicionadas equivalentes los gobiernos centrales subvencionan determinados programas, siempre y cuando los gobiernos locales o regionales participen en su financiación²¹.

2. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL MUNDO

Son muy diversos los modelos adoptados de descentralización fiscal en el mundo, de la misma manera que lo son los modelos de descentralización política y administrativa. Además, no siempre los estados federales tienen una mayor descentralización fiscal y también existen múltiples diferencias entre los modelos unitarios. “No hay traje universal y homogéneo para todas las experiencias de descentralización fiscal. El diseño de la misma es funcional a los objetivos perseguidos y por lo tanto es posible concebir diversas descentralizaciones”²².

Como en la práctica no se presentan los extremos de los modelos teóricos, en la Gráfica 2 se puede observar el esquema Prud'homme modificado²³, donde los cuadrantes cruzan en la intersección de los promedios de descentralización de ingresos y gastos. Las grandes federaciones (Federación Rusa, Estados Unidos) son los que alcanzan mayores niveles de descentralización, seguidos de los países escandinavos que no son federales, pero sus gobiernos subnacionales tienen un gran peso, mientras que América Latina está cercana a los países en transición y por encima del promedio de los países en desarrollo que son los de menor descentralización en el contexto internacional.

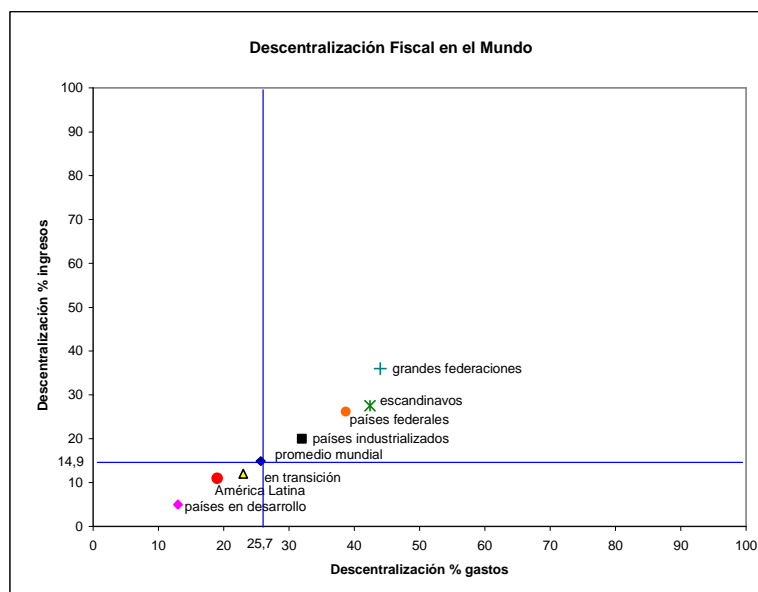
²⁰ DIAZ FLORES, Manuel. *Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica*. Universidad Autónoma de Aguas Calientes. Revista de Economía, Sociedad y Territorio. 2002. Número 11.

²¹ LOZANO, Ignacio. *Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia*. Revista de Economía Universidad del Rosario Junio 1999.

²² ASENSIO, Miguel Angel. *Notas sobre la descentralización fiscal y las relaciones intergubernamentales en contextos descentralizados*. CEPAL. Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal XV seminario de política fiscal. Santiago de Chile 2003.

²³ Remy Prud'homme, citado en: ASENSIO, Miguel Angel. *Una nota sobre la dimensión fiscal de la descentralización*. Sexto Seminario Internacional sobre federalismo fiscal. Universidad de la Plata. Argentina 2001

Gráfica 2



Fuente: Sexto Seminario Internacional sobre federalismo fiscal. Universidad de la Plata. Argentina 2001
Una nota sobre la dimensión fiscal de la descentralización. Miguel Angel Asensio.

A continuación se presentan algunos ejemplos de descentralización fiscal en el mundo, en países federales, en el sistema autonómico español y en Latinoamérica.

2.1 Países Federales

Los casos representativos son Estados Unidos, Canadá y Alemania. De acuerdo con los análisis de Boadway y Watts²⁴ los rasgos comunes son:

- El establecimiento de dos o más órdenes de gobierno que actúan directamente sobre los ciudadanos.
- La distribución constitucional formal de las facultades legislativa y ejecutivas, tanto las exclusivas como las compartidas o concurrentes. Se aseguran las áreas de autonomía para cada nivel de gobierno.
- Una constitución no reformable por alguno de los órdenes de gobierno de manera unilateral, sino que se requiere del consentimiento de la legislatura federal y una proporción significativa de las legislaturas o representantes de los estados.
- Procesos e instituciones que facilitan la colaboración intergubernamental en las áreas compartidas o que se superponen. Esta interdependencia tiene implicaciones financieras en temas como armonización tributaria y recaudación.

²⁴ BOADWAY, Robin y WATTS, Ronald. *Federalismo fiscal en Canadá, los Estados Unidos y Alemania*. Consorcio para la Investigación y Asesoría sobre Política Económica-CEPRA y la Agencia Canadiense para el desarrollo internacional 2001. Traducción de Rebeca Elizalde Hernández. Centro General de Información. Universidad de Guadalajara.

- Distribución de las fuentes de ingreso para cada orden de gobierno y responsabilidades de gasto. Se definen los recursos provenientes de la tributación, el endeudamiento o de actividades comerciales.
- El gobierno federal asume la responsabilidad de los gastos de orden nacional: defensa, relaciones exteriores, política monetaria, comercio internacional, etc.
- Los principales ámbitos tributarios se asignan a los gobiernos federales como mecanismo para regular la economía y desempeñar un papel redistributivo, mientras que las responsabilidades de gastos más significativas se asignan a los estados o provincias. Por tanto, en las tres federaciones se definen constitucionalmente las transferencias para corregir desequilibrios verticales y horizontales.

En el Cuadro 2 se presentan en detalle las principales diferencias que se presentan en estos países. En los casos de Estados Unidos y Canadá hay una mayor discrecionalidad en el gasto en los gobiernos estatales y locales, pero también se presenta una gran disparidad fiscal, entre ellos (desequilibrios horizontales). En Alemania, la disparidad es mínima pero a costa de una menor discrecionalidad de los Lander. Canadá y Alemania tienen mecanismos para armonizar sus sistemas tributarios, mientras que en Estados Unidos no se han establecido instituciones formales para la coordinación financiera entre niveles de gobierno y este papel lo desempeña el Congreso.

Cuadro 2
Diferencias Principales entre Federaciones

Concepto/ País	Estados Unidos	Canadá	Alemania
Generalidades	Pluralismo, énfasis en autonomía estatal y local. (50 Estados)	Diversidad bilingüe y multicultural. Autonomía Provincial. (10 provincias y 3 territorios).	Población homogénea. Estándares uniformes dentro de la federación. (16 Lander)
Facultades legislativas y ejecutivas	La jurisdicción legislativa y ejecutiva para cada nivel esta asignada en la constitución. Es legislativamente menos centralizado que Alemania.	La jurisdicción legislativa y ejecutiva para cada nivel esta asignada en la constitución. En materia legislativa y administrativa es más descentralizada que las otras dos federaciones.	La mayoría de las funciones legislativas están asignadas al gobierno federal y las administrativas a los Lander. Exige mayor colaboración.
Transferencias intergubernamentales	No existen disposiciones constitucionales sobre porcentajes específicos de impuestos que deban ser transferidos. Esto se diseña en la legislación federal. El gobierno federal tiene amplia discrecionalidad de recaudo y de gasto. La mayoría de las transferencias son condicionadas. El Congreso las utiliza para que los Estados sigan las políticas del gobierno federal.	La Constitución establece como principio, pero sin detalle, que el gobierno federal realice aportaciones de compensación para asegurar que los gobiernos provinciales tengan ingresos suficientes para proporcionar servicios públicos con niveles de imposición similares. El sistema de transferencias es de compensación no condicionada o semi condicionada, dirigido a corregir desequilibrios verticales de salud, educación superior y bienestar social.	La Constitución establece con más detalle las disposiciones de ingreso y gasto. Se especifica la participación de los ingresos tributarios federales por parte de los Lander. Se tienen transferencias no condicionadas. Además se tienen aportaciones específicas para financiar proyectos que se denominan “tareas conjuntas”. También se tiene un fondo común de ingreso estatal al cual aportan todos los Lander ricos y se les otorga a los Lander pobres de acuerdo con criterios específicos.
Gobiernos locales	Constitucionalmente no se reconoce como un orden de gobierno separado. Se asigna la competencia a los Estados, pero se reconoce su importancia como tercer orden y se hacen transferencias directas del gobierno federal o a los Estados para que estos se las pasen a los gobiernos locales.	Constitucionalmente no se reconoce como un orden de gobierno separado. Están bajo la jurisdicción exclusiva de las provincias. Su organización y financiamiento es discrecional de los gobiernos provinciales.	En la Constitución se les da estatus de autonomía y se incluyen disposiciones financieras específicas para los municipios.
Recaudación de ingresos	Es menos descentralizado que Canadá. Los Estados tienen un alto grado de competencia para definir los impuestos. La mayoría gravan renta y tienen su propio impuesto sobre las ventas al detal. Los municipios utilizan el impuesto a la propiedad y sobre recursos naturales y el gobierno federal comparte la mayoría de las bases gravables excepto el	Canadá tiene un mayor grado de descentralización. Las provincias tienen acceso a la mayor parte de las bases gravables y son responsables de financiar una porción mayor de sus propios gastos. Las provincias gravan renta, nómina, producción y consumo de bebidas alcohólicas, recursos naturales, utilidades generadas en su jurisdicción e impuestos a la	El sistema es más homogéneo. La renta e IVA son impuestos federales. Los Lander participan de los recaudos, pero no tienen facultad para incidir sobre la base gravable o tasa en su jurisdicción. Los sistemas tributarios de los Lander deben coincidir. El IVA es distribuido por montos iguales per

Concepto/ País	Estados Unidos	Canadá	Alemania
	<p>impuesto sobre las ventas y utiliza el impuesto sobre nóminas para financiar la seguridad social. No existe mecanismo de armonización tributaria y el sistema varía de un estado a otro, lo que origina disparidades fiscales.</p>	<p>propiedad. El gobierno federal también grava la mayoría de estos conceptos excepto recursos y propiedad. Las provincias eligen sus sistemas tributarios pero participan en convenios de armonización en renta y ventas con la federación.</p> <p>Las provincias y sus municipios recaudan más ingresos que el gobierno federal.</p> <p>Existen grandes diferencias en la capacidad fiscal de las provincias (desequilibrio horizontal).</p>	<p>cápita.</p> <p>Los desequilibrios entre los Lander son mínimos.</p>
Asignación de gasto	<p>Los servicios públicos que brindan los Estados son financiados en gran medida con aportaciones condicionadas cuyas especificaciones deben seguirse. También existen mandatos federales sobre gasto aunque no impliquen financiamiento. Se puede desaprobar una legislación estatal si interfiere con el comercio interestatal.</p> <p>Los Estados tienen menor discrecionalidad en sus gastos que los canadienses pero mayor que los Lander alemanes.</p>	<p>A nivel local y regional, transporte, recolección de basuras, bibliotecas, parques. Mientras que los servicios de salud, educación y servicios sociales son suministrados a nivel estatal, pero sirven a objetivos nacionales de redistribución y equidad.</p> <p>Las provincias tienen alto grado de discrecionalidad en el gasto.</p> <p>El gobierno federal asume la responsabilidad de los gastos de naturaleza nacional, pero las provincias tienen competencia sobre políticas regulatorias, como mercado laboral y mercados de capital distintos del sector bancario.</p>	<p>El gasto de los Lander refleja su responsabilidad administrativa por el suministro de programas encomendados por la legislación federal. No obstante, los Lander tienen injerencia directa en la legislación federal a través de su representación en el Bundesrat.</p> <p>La discrecionalidad del gasto es menor que en las otras dos federaciones, por ello hay mayor uniformidad en el diseño de los servicios públicos.</p>

Fuente: BOADWAY, Robin y WATTS, Ronald. *Federalismo fiscal en Canadá, los Estados Unidos y Alemania*.

2.2 Sistema Autonómico Español

Desde la Constitución de 1978 se ha producido en España un intenso proceso de descentralización del gasto público, continuas revisiones de competencias y revisión periódica de mecanismos de financiación de las comunidades autónomas. La principal característica del sistema de financiación autonómico es su falta de estabilidad en el tiempo²⁵.

El modelo actual comenzó desde el 2002. Se optó por permitir una mayor participación de las Comunidades Autónomas (CCAA) en los impuestos estatales, junto con un esquema de nivelación interterritorial, por el cual se recurre al empleo de tributos compartidos²⁶ con el fin de elevar el grado de corresponsabilidad fiscal, y se ampliaron las competencias para hacer ajustes normativos en los tributos cedidos.

La distribución de competencias sigue en términos generales los principios del federalismo fiscal, el gobierno central asume los servicios que benefician a todo el territorio (defensa, justicia, policía, planeación económica, relaciones exteriores, infraestructuras nacionales. Los gobiernos regionales tienen el manejo de la educación, la salud, agricultura, industria, energía, medio ambiente, servicios sociales, protección del patrimonio, infraestructuras regionales. Los gobiernos locales son en su mayoría muy pequeños, de los 8.109 municipios solo el 1,64% son mayores de 50.000. Por lo tanto tienen poca capacidad administrativa. Estos asumen servicios de acueducto, alcantarillado, recolección de basuras, parques y jardines, reparaciones locativas de colegios, transporte público²⁷.

La asignación de recursos a los gobiernos regionales sigue dos sistemas, un régimen especial o foral para el País Vasco y Navarra, y uno común para el resto de las comunidades autónomas, y además, los gobiernos locales tienen un régimen separado de los regionales (Cuadro 3).

Cuadro 3
Asignación de Recursos en el Modelo Autonómico

Régimen	Características
Común	<p>Las fuentes de ingresos de las regiones son los tributos cedidos y la participación en los ingresos del Estado. A partir de 1997 se ceden competencias normativas de algunos tributos.</p> <p>El nivel central en la actualidad mantiene todas las competencias sobre los tributos aplicados a las sociedades, primas de seguros, importaciones y cotizaciones a la seguridad social.</p> <p>El sistema de transferencias opera así: se calcula la recaudación que un gobierno regional puede percibir por un esfuerzo fiscal común a todas las demás regiones con los tributos cedidos (TC) y las necesidades de gasto (NG), a partir de los costos en que incurre un gobierno regional de forma que pueda proveer el mismo nivel de productos y servicios que otro con un mismo nivel de esfuerzo fiscal. Se utilizan</p>

²⁵ ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago y CANTARERO PRIETO, David. Op.cit.

²⁶ Se amplió la participación de las CCAA en el Impuesto sobre la renta de las personas hasta el 33%; y se configuró como tributos compartidos entre el Estado y las CCAA el Impuesto sobre el Valor Añadido en un 35% y los Impuestos sobre Consumos Específicos en un 40%, pero en estos casos no se ha transferido a las CCAA la capacidad normativa los mismos.

²⁷ PULECIO FRANCO, Jairo Hernando. El Federalismo Fiscal en España. En: www.eumed.net

Régimen	Características
	<p>criterios de población, área, dispersión, insularidad, población protegida en salud y mayor de 65 años.</p> <p>A partir de esto, se calcula la magnitud y dirección de las transferencias. Si las necesidades de gasto superan la recaudación potencial se garantiza una transferencia de nivelación y si la recaudación potencial supera las necesidades de gasto, la transferencia de nivelación será para el gobierno central.</p> <p>Si una región tiene un nivel mayor de gasto que el determinado con los criterios anotados para el NG, debe cubrirlo con sus propios ingresos, por ejemplo estableciendo nuevos tributos o con crédito.</p> <p>Adicionalmente, las regiones reciben transferencias condicionadas, mediante fondos de compensación inter territorial y fondos procedentes de la Unión Europea.</p> <p>Las CCAA tiene competencia normativa sobre el 34% de sus ingresos, y el 79% de sus ingresos son incondicionados.</p>
Foral o especial	<p>Se denomina “sistema de convenio” para Navarra y “sistema de concierto” para el país Vasco.</p> <p>La autonomía fiscal es amplia. Estos territorios establecen, mantienen y regulan un sistema fiscal propio, respetando los principios de solidaridad, libertad de circulación e personas, bienes, servicios y capitales.</p> <p>Los únicos tributos que quedan por fuera de éste régimen son los gravámenes a la importación y las cotizaciones a la seguridad social.</p> <p>Después de realizar la recaudación estas comunidades realizan una transferencia al nivel central para contribuir a la financiación de los bienes y servicios públicos nacionales.</p>
Local	<p>Los gobiernos municipales tienen su propios recursos separadamente de los regionales por la “ley reguladora de haciendas locales”.</p> <p>Se cuenta con el manejo normativo del 60% de sus ingresos, por lo que tienen una gran autonomía. Los principales ingresos son por la prestación de servicios: agua, acceso a instalaciones deportivas, transporte local, etc.</p> <p>Las transferencias se reciben directamente del gobierno central y son incondicionadas, por lo que cada gobierno local establece cuales y de que magnitud son los servicios que presta en su jurisdicción.</p> <p>La magnitud de la transferencia depende del tipo de ciudad: grande, mediana o pequeña. Las grandes (>75.000 hab) tienen participaciones en renta, IVA y consumo, y en las pequeñas el monto depende de la población, capacidad y esfuerzo fiscal.</p>

Fuente: PULECIO FRANCO, Jairo Hernando. *El Federalismo Fiscal en España*.

En resumen, en el modelo español se tiene una amplia descentralización administrativa, las regiones y localidades reciben los recursos necesarios para un nivel básico de prestación de servicios. Es decir, se tiene una alta discrecionalidad en el gasto, pero falta reforzar la corresponsabilidad fiscal, para que los gobiernos regionales y locales no solo sean responsables de las decisiones de gasto sino de las cargas tributarias que estos generan, dado que se continúa con una alta dependencia de las transferencias del gobierno central.

2.3 Latinoamérica

Como se pudo observar en la primera sección, en esta región del mundo los estados se han organizado tanto en formas federativas como unitarias. De acuerdo con los estudios de Iván Finot para la CEPAL²⁸ en los estados federales la descentralización se orientó en principio a los estados constituyentes y en los unitarios ha predominado la descentralización hacia el nivel municipal.

En el Cuadro 4 se detalla la distribución de las bases impositivas por niveles de gobierno para algunos países. En términos generales, los impuestos sobre la renta, el patrimonio, el comercio exterior y las ventas son del orden nacional.

En los casos de Argentina y Brasil, el nivel intermedio de gobierno tiene como principal fuente de ingresos impuestos a las ventas, y en México este nivel cobra un impuesto al ingreso personal. En Bolivia el nivel intermedio recibe regalías departamentales de los hidrocarburos (11% del valor en boca de pozo), en Chile no hay impuestos significativos y en Colombia los departamentos tienen registro de la propiedad y consumo de licores y cigarrillos.

A nivel municipal, se grava principalmente el funcionamiento de las actividades económicas, la propiedad y/o circulación de vehículos. En Brasil el impuesto a la propiedad de los vehículos es de los estados, y en caso de Argentina, los municipios no tienen ingresos tributarios directos, ya que la descentralización se orientó hacia las provincias²⁹.

En el Cuadro 5 se puede observar el esquema de financiamiento de las transferencias territoriales básicas. En la mayoría de los casos las transferencias provienen de los impuestos nacionales. En Brasil los impuestos escogidos son el de renta y el de productos industrializados, lo que de acuerdo con Finot, le permite al gobierno federal tener un amplio margen para llevar a cabo su política fiscal. En Argentina y México están la mayoría de los impuestos nacionales, en Colombia la base se fijó sobre el total de los ingresos corrientes, mientras que en Chile lo que se establece es un fondo común sobre los impuestos de orden municipal.

En cuanto a los criterios de distribución, se pueden observar algunos ejemplos en el Cuadro 6. Brasil determinó coeficientes fijos sobre criterios de población y pobreza. El fondo de participación de los estados se orienta hacia los de menor desarrollo relativo en 85% y entre los demás se distribuye el 15%. El Fondo de Participación de los Municipios asigna el 10% a las capitales de los estados, el 3,6% a los mayores de 156.216 habitantes y el resto entre los demás municipios³⁰. Además de los Estados se transfiere a los municipios el 25% del impuesto de circulación de mercancías y 50% del impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores.

²⁸ FINOT, Ivan. *Descentralización, Transferencias Territoriales y Desarrollo Local*. Revista de la CEPAL 86. Agosto 2005.

²⁹ Ibid.

³⁰ ROLANDO DEOLINDO, Rosemary. *Estructura política, administrativa y tributaria del Brasil*. Receita Federal do Brasil. Assessoria de Assuntos Internacionais. Brasília Agosto 2008.

Cuadro 4
América Latina. Principales Impuestos, Especificando Nivel de Gobierno (1)

Impuestos	Argentina	Brasil	México	Colombia	Bolivia	Chile
Ingresos de empresas y personas	Ganancias: N Personas: N	Renta (IR): N Adicional IR: I	Empresas: N Personas: N Ing personales: I	Empresas: N Personas: N	Utilidades: N Personas: N	Empresas: N Personas: N
Patrimonio y activos	Patrimonio y activos: N	Grandes fortunas: N(2) Suces y donac: I	Activos de empresas: N	Empresas: N Personas: N	Transferencias de activos: N	Patrimonio neto: N
Comercio exterior	Comercio y transacciones: N	Importación y exportación: N	Importación y exportación: N	Importación: N	Importación: N	Importación: N
Ventas	IVA (3): N Ing de empresas: I	ICMS (4): I	IVA: N	IVA: N	IVA: N	IVA: N
Otros indirectos	Energía eléctrica: N Combustibles: N	IPI (5): N	Producción y servicios: N Agrícola, ind y Comercio: I	Consumos específicos (6): I	Transacciones: N Consumo específico: N Especial sobre hidrocarburos: N	Transacciones: N Consumo específico: N
Explotación de recursos naturales	Regalías: I	Regalías: N		Regalías (7): I y M	Regalías: N Complementario a los hidrocarburos: N Regalías: I	Regalías: I
Vehículos	Propiedad: I	Propiedad: I	Propiedad y uso: N	Propiedad: M	Propiedad: M	Circulación: M
Bienes inmuebles	Propiedad: I	Propiedad rural: N Propiedad urbana: M Transferencias: M	Transferencias: I Propiedad: M	Registro: I Propiedad: M	Propiedad: M	Propiedad urbana: M
Funcionamiento		Servicios: M	Ind y comercio: M	Ind y comercio: M	Patentes: M	Patentes: M

Fuente: CEPAL. Ivan Finot. Descentralización, Transferencias Territoriales y Desarrollo local. 2005, y para Colombia actualización según normatividad vigente

(1) N: nacional o federal, I: nivel intermedio, M: municipal

(2) previstos en la constitución de 1988, aún no instituido

(3) IVA: impuesto al valor agregado

(4) ICMS: impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios

(5) IPI: impuesto sobre productos industrializados

(6) cervezas, licores, cigarrillos, tabaco

(7) Son beneficiarias directas de regalías las entidades territoriales en las cuales se explotan y los puertos marítimos y fluviales por los cuales se transportan los recursos naturales no renovables

Cuadro 5
Financiamiento de las Transferencias Territoriales Básicas

País	Circunscripción	Sistema	% de impuestos	Impuestos
Argentina	Provincias	Régimen de Coparticipación Federal	Aprox. 30% Aprox. 30% Aprox. 47%	Impuesto al valor agregado IVA Sobre ganancias Sobre consumo y otros
Brasil	Estados	Fondo de Participación de los Estados	21,5%	Sobre la renta y Productos industrializados
	Municipios	Fondo de Participación de los Municipios	22,5%	Sobre la renta y Productos industrializados
México	Estados	Sistema de Participaciones	20%	Sobre la renta, producción y servicios Comercio exterior y vehículos
Bolivia	Municipios	Coparticipación Tributaria	20%	Todos los impuestos menos el impuesto sobre los hidrocarburos
		Diálogo Nacional		Alivio a la deuda nacional (Transferencias del resto del mundo)
Colombia	Departamentos y Municipios	Sistema General de Participaciones	Monto fijo+inflación y puntos adicionales	Sobre el total de ingresos corrientes
Chile	Municipios	Fondo Común Municipal	Aprox. 50%	Sobre inmuebles, vehículos y patentes

Fuente: CEPAL. Descentralización, Transferencias Territoriales y Desarrollo local. Revista 86, 2005

En Bolivia predomina el criterio demográfico. Los recursos del fondo de coparticipación se reparten entre los municipios de acuerdo con el número de habitantes y los que se denominan de alivio a la deuda, según el nivel de pobreza. En Chile la mayor parte se transfiere en función inversa al ingreso municipal por habitante, también se tienen en cuenta criterios de pobreza, población y eficiencia administrativa.

Cuadro 6
Criterios de Distribución de las Transferencias Territoriales

País/Criterio	Brasil (estados)	Brasil (municipios)	México (estados)	Bolivia (municipios)	Chile (municipios)
Territorio	85% a regiones norte, noroeste y centro oeste 15% sur sudeste	10% a capitales 86,4% mun del interior			9% en partes iguales
Número de habitantes		3,6% >156.216 hab.	45,17%	100% de recursos de coparticipación	13,5%
Pobreza				100% proveniente de los recursos de alivio a la deuda nacional externa	27% según propiedades exentas
Esfuerzo propio (directo o inverso)			45,17% por aumento ingresos propios 9,66% inverso a recursos coparticipados por habitante		31,5% según menor ingreso fiscal por habitante
Eficiencia administrativa					5%
Previsión de emergencias					5%

Fuentes: CEPAL. Descentralización, Transferencias Territoriales y Desarrollo local. Ivan Finot. Revista 86, 2005. Estructura política, tributaria y administrativa del Brasil, Rosemary Rolando.Receita Federal do Brasil, 2008.

En México, se constituye un Fondo Federal Participable-FFP con los principales impuestos del orden nacional (renta, producción, servicios, comercio exterior, vehículos), el 20% constituye el Fondo General de Participaciones- FGP distribuido entre los Estados y el

Distrito Federal, con los siguientes criterios: 45,17% con base en la población de los Estados, 45,17% del esfuerzo fiscal medido a través del aumento de ingresos propios, y el restante 9,66% en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad. Para los municipios existe un Fondo de Fomento Municipal FFM conformado por el 0,56% de la recaudación participable y además 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo a los municipios, por la exportación de este producto³¹.

Argentina tiene en la actualidad un régimen de coparticipación con porcentajes fijos, por el cual, la recaudación de los tributos se unifica en cabeza del Gobierno Nacional, con participación y colaboración de los gobiernos locales.³² El régimen de coparticipación federal transfiere automáticamente a la Nación el 42,34%, al conjunto de Provincias adheridas el 54,66% de los recursos tributarios internos (IVA, ganancias, internos, combustibles, etc.), el 2% a un conjunto específico de Provincias y el 1 % restante, para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional³³.

Respecto de los condicionamientos al gasto, ni en Argentina, ni en México existen restricciones al uso de las transferencias básicas a los Estados. En Brasil por constitución, los estados y municipios deben gastar al menos el 25% en educación. También se han fijado topes a los gastos de personal en 50%.

Los países unitarios generalmente fijan más condicionamientos al uso de las transferencias. En Bolivia las transferencias a los municipios se usan como aportes locales para acceder a recursos de un Fondo de Desarrollo Regional (crédito) y a un Fondo de Inversión Productiva y Social que es asignado centralmente. En Chile las transferencias a los municipios provienen de este mismo nivel de gobierno y son de libre disponibilidad, pero estos recursos deben ser complementados con un Fondo de Desarrollo Regional, en donde la destinación se fija para cada proyecto en el nivel intermedio de gobierno. Además en Chile el financiamiento de los docentes se hace de acuerdo al número de alumnos que asisten y en salud a través de subsidios a la demanda.

La distribución de los recursos y los criterios de asignación en el caso colombiano se expondrán en el siguiente capítulo.

En el Cuadro 7 se presenta las funciones que han sido descentralizadas hacia los gobiernos municipales en América Latina. Países unitarios como Colombia y Chile están más descentralizados a nivel local, que países federales como México donde son los estados los que asumen buena parte de la prestación de servicios.

En resumen, como lo señalan los estudios de la CEPAL, en la mayoría de los países latinoamericanos se tiene poca autonomía para decidir, hacer, ejecutar y controlar la ejecución de estrategias de desarrollo local, la participación del gasto municipal es reducida

³¹ *Federalismo Fiscal en México*. Instituto de investigaciones legislativas del Senado de la República. Agosto 2001.

³² El total de fondos a distribuir está constituido por el producto de la recaudación de los impuestos nacionales, excepto los derechos de importación y exportación, los que tengan destinación específica o que se dediquen al fomento de servicios, obras o actividades considerados de interés nacional.

³³ TABORDA, Nicolás. *Federalismo Fiscal en Argentina*. Asesoría ADN. En:www.monofraffas.com

y depende ampliamente de transferencias que tienden a estar muy condicionadas. Por tanto, la autonomía esta supeditada a la capacidad de generar ingresos propios a través de tributos, lo cual es muy desigual dado que la producción y la el valor agregado se concentra en pocas localidades en cada país. Esto configura un panorama de inequidad en el derecho ciudadano a proveerse bienes públicos locales.

Para Finot, los sistemas de transferencias que no estén vinculadas a los esfuerzos fiscales locales, son necesarios para la provisión de servicios sociales como educación y salud, con el fin de garantizar un nivel de prestación similar, sin importar el lugar de residencia, pero los servicios de infraestructura dependen de factores físicos, por lo que sería preferible transferir todo el proceso de provisión, incluidas las decisiones sobre financiamiento, al nivel subnacional cuya jurisdicción territorial mejor corresponda a características comunes de la demanda de cada bien público. En este segundo caso, deberían ser de libre disponibilidad pero proporcionales a los esfuerzos fiscales de cada ente territorial. Todo esto acompañado de sistemas adecuados de decisión, representación y participación de los ciudadanos³⁴.

Cuadro 7

Funciones a cargo de Gobiernos Municipales

País	Educación	Salud	Agua y Saneamiento	Vivienda	Transporte	Medio Ambiente	Ordenamiento Urbano	Otros
Argentina	Básica, polimodal y no universistaria	X	X		X	X	X	previsión social
Brasil	Preescolar y básica	X			X		X	
Chile	Básica	X	X	X	X	X	X	
Colombia	Preescolar, básica y media	X	X	X	X	X	X	cultura, deporte y rec.
Guatemala	Preescolar, primaria y alfabetización		X	X			X	cultura y deporte
Honduras		X	X		X		X	
México			X				X	
Nicaragua		X	X		X	X	X	cultura, dep y emergencias
Perú	Programas alfabetización	X	X	X				Empleo y fomento de empresas
Uruguay	Primaria, secundaria y preparatoria	X		X			X	conservación de playas

Fuente: CEPAL..Descentralización y federalismo fiscal: aspectos teóricos y práctica en América Latina. Oscar Cetrángolo

³⁴ FINOT, Iván. *Descentralización, Transferencias Territoriales y Desarrollo Local*. Revista de la CEPAL 86. Agosto 2005.

3. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

La Constitución de 1991 define a Colombia como una república unitaria, descentralizada con autonomía de sus regiones. Esto se interpreta como centralización política, unidad legal y de administración de justicia en todo el territorio.

Según tratadistas del tema “La Unidad no se adoptó como una medida de limitación o de fortalecimiento del Estado Central en detrimento de la autonomía...sino que responde a la voluntad del constituyente de subrayar que la descentralización no es incompatible con la unidad”³⁵. Sin embargo, se considera que esta descentralización es administrativa, y hace referencia a la potestad de los entes territoriales de gestionar sus recursos e intereses, mientras que la autonomía política aún es incipiente, materializada en la elección popular de alcaldes y gobernadores, y los respectivos Concejos y Asambleas³⁶.

La Constitución, en el artículo 287 precisa el ámbito en que debe entenderse el concepto de autonomía, “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y de la ley tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y 4. Participar en las rentas nacionales”.

Adicionalmente, las relaciones entre la nación, los departamentos y los municipios deben regirse por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que implican que debe existir colaboración para cumplir adecuadamente con las competencias asignadas y que los niveles superiores deben suplir las deficiencias que puedan presentarse a nivel local.

En cuanto a la distribución de competencias para la prestación de los servicios, en la Gráfica 3 se puede observar que, en términos generales, le corresponde a la Nación su regulación, a los departamentos³⁷ su supervisión y a los municipios³⁸ su prestación.

El reparto de competencias de acuerdo con la Constitución ha resultado ser muy desigual, dado que se pretende el municipio cumpla con múltiples funciones, mientras que en el departamento son mínimas las atribuciones. Como lo señala Augusto Hernández “hoy al municipio se le exige todo y del departamento no se espera nada”³⁹.

³⁵ GIRÓN REGUERA, Emilia y ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana. *El modelo de descentralización territorial en la Constitución colombiana a la luz de la jurisprudencia constitucional*. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Universidad Libre de Colombia y el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Cádiz.

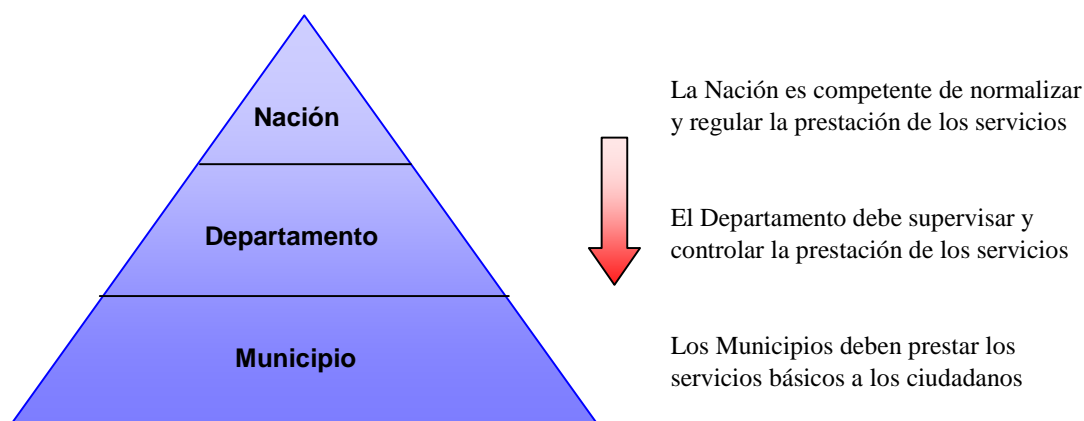
³⁶ Ibid.

³⁷ Artículo 298 de la C.P. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determine la Constitución y la ley.

³⁸ Artículo 311 de la C.P. Al municipio como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

³⁹ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. *Antes y más allá de las regiones políticas*. Universidad Externado de Colombia 2005.

Gráfica 3
Distribución de Competencias para la Provisión de Bienes y Servicios



Fuente: Constitución Política, elaborado por Ministerio de Hacienda. Dirección de Apoyo Fiscal. Análisis del Marco Institucional de responsabilidad fiscal aplicable a las entidades descentralizadas subnacionales

En materia fiscal, es el Congreso el que tiene la potestad de fijar las normas de carácter tributario, por tanto la facultad impositiva de municipios y departamentos está subordinada a lo preceptuado en las leyes, en donde se establecen autorizaciones, regulaciones, orientaciones y/o límites. En cuanto a la destinación de los recursos, los que se consideran como propios de los entes territoriales (endógenos) pueden tener una mayor autonomía, mientras que los que provienen de recursos nacionales transferidos o cedidos (exógenos) están sujetos a las áreas que la ley determine⁴⁰.

Por su parte, la autonomía presupuestal hace referencia a la libertad de disponer de los recursos aprobados en el presupuesto, pero esto está sujeto a intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la nación (art. 352 C.P.)⁴¹.

Por tanto, los tratadistas del tema consideran que el concepto de autonomía en Colombia es bastante limitado, dado que este implicaría la capacidad de autogobernarse y de regirse por ordenamientos contruidos desde la base territorial a partir de la potestad legislativa, la cual es el país es exclusiva del Congreso⁴².

⁴⁰ Según sentencia de la Corte Constitucional C-702/1999)

⁴¹ Según sentencia de la Corte Constitucional C-101/1996)

⁴² GIRÓN REGUERA, Emilia y ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana. Op. cit.

Por otra parte, la Constitución deja abierta la posibilidad de crear provincias con la unión de dos o más municipios⁴³ y regiones con la unión de departamentos. Pero no ha sido posible la promulgación de la ley orgánica de ordenamiento territorial que desarrolle estos conceptos⁴⁴.

Los debates actuales giran en torno a profundizar el proceso de descentralización, el fortalecimiento de los departamentos y el establecimiento de un Estado Regional.

La problemática de los departamentos se resume en los siguientes aspectos, según Adolfo Meisel⁴⁵:

- ✓ La Constitución de 1991 es de corte municipalista y los departamentos siguieron relativamente débiles.
- ✓ A parte de las ciudades capitales y algunos municipios grandes, el país está constituido por pequeños municipios carentes de capacidad de planeación y gestión.
- ✓ Los departamentos deben prestar asistencia técnica, educativa, financiera y administrativa a los municipios, por tanto deben cumplir un papel de apoyo fundamental a las municipalidades frágiles.
- ✓ En el actual ordenamiento territorial, los departamentos son la entidad territorial indicada para hacer el enlace entre el nivel central y las localidades.
- ✓ La estructura tributaria departamental es inadecuada e inflexible. Sus impuestos tienen tasas muy altas, bases relativamente pequeñas y enfrentan serios problemas de contrabando.

Por estas razones, se ha planteado la necesidad de fortalecer a los departamentos en su institucionalidad y en sus ingresos fiscales, para poder avanzar en el proceso de descentralización. También, se requiere la racionalización de las cargas entre los diferentes niveles de gobierno, dada la diferenciación de tamaños y capacidades administrativas, y el mejoramiento de la gestión de las entidades territoriales⁴⁶.

En cuanto a las regiones, se está aún muy lejos de su conformación. Según Jaime Vidal Perdomo, la Constitución no dejó en claro los requisitos para la unión de departamentos, como su similitud histórica, cultural o económica. Además, hay que pasar por una primera etapa (art. 306 C.P.) en que se constituyen como regiones administrativas y de planeación, y luego dependerá de la ley orgánica de ordenamiento territorial definir las condiciones para convertir una región en entidad territorial. Es decir, no se estableció pauta alguna mientras que “en el modelo federal y en el regional, la Constitución misma se encarga de hacer ese señalamiento puesto que se trata de atribuciones del Estado y su reparto territorial”⁴⁷.

⁴³ También se pueden constituir áreas metropolitanas fusionando municipios que tengan relaciones económicas, sociales y físicas. (C.P art. 319)

⁴⁴ La ley de ordenamiento territorial debe resolver aspectos como: la distribución de competencias entre la nación y los entes territoriales, la formación de regiones y áreas metropolitanas, sus atribuciones y sus correspondientes regímenes administrativos y fiscales.

⁴⁵ MEISEL ROCA, Adolfo. *Retos de las Finanzas Departamentales*. Centro de Estudios Económicos Regionales – CEER. Banco de la República.

⁴⁶ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Op. Cit.

⁴⁷ VIDAL PERDOMO, Jaime. *La región y la ley de ordenamiento territorial*. Universidad del Rosario. En: www.sogeocol.edu.co

Por lo anterior, en la situación actual las regiones tienen pocas probabilidades de alcanzar un nivel de autonomía, como sucede en los Estados Regionales. Para Augusto Hernández, más allá de lo que la Constitución señala, la estrategia regional no debe limitarse a formular un nuevo ordenamiento del territorio, debe proponer alternativas variadas y eficaces para el desarrollo de los territorios, por lo cual será necesario en el futuro de reformas para facilitar la diversificación de regímenes municipales y departamentales para integrar algunas funciones administrativas en el nivel de asociaciones, de carácter obligatorio, con el fin de proporcionar determinados servicios y con transferencia directa de recursos nacionales a estas asociaciones. Esto requiere un diálogo de la nación con las regiones, nutrido desde lo local, para lograr la cooperación mediante alianzas de todos los sectores públicos en torno a propósitos comunes⁴⁸.

3.1 Sistema Impositivo y Presión Fiscal Nacional

La distribución de los principales impuestos en Colombia por niveles de gobierno se presenta en el Cuadro 8. En términos generales, encontramos en esta distribución la aplicación de las teorías del federalismo fiscal. Un impuesto que grava el ingreso y deben tener un carácter progresivo como el de renta es de orden nacional, los tributos sobre factores inmóviles como el predial y la delimitación urbana son locales, mientras que a nivel intermedio están los impuestos al consumo. Bogotá tiene impuestos locales y algunos departamentales.

Cuadro 8
Principales Bases Impositivas por Niveles de Gobierno en Colombia

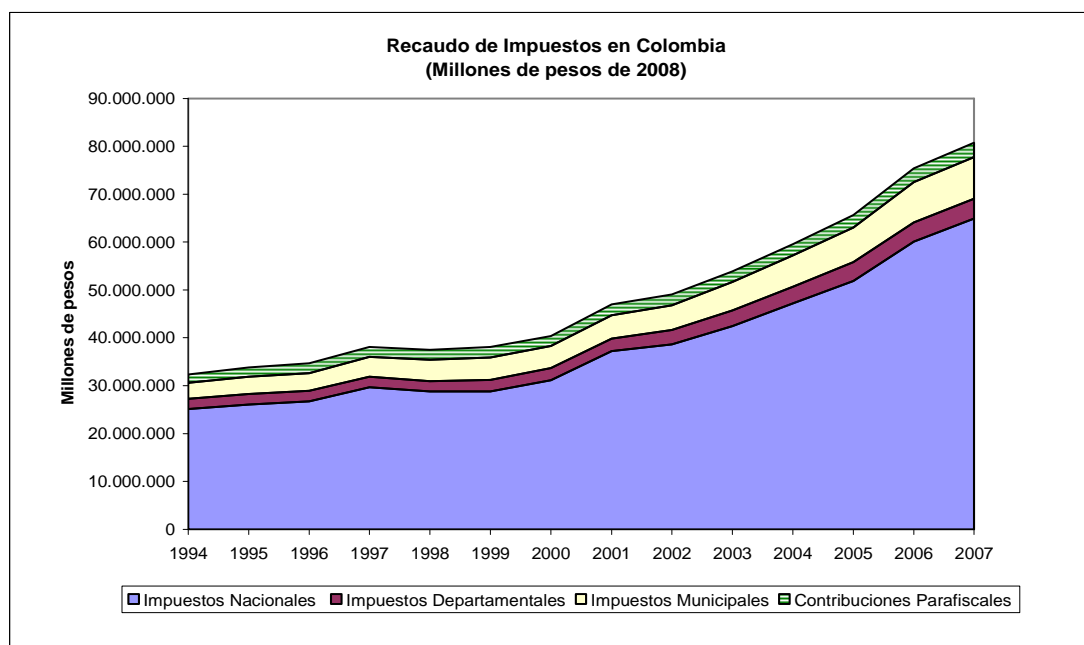
Nivel	Tributos
Nacional	Renta, ganancias ocasionales, timbre, impuesto al valor agregado-IVA, patrimonio, gravamen a los movimientos financieros-GMF, aranceles.
Departamental	Registro, consumo de cervezas, sifones y refajos, consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, consumo de cigarrillos y tabaco, juegos de suerte y azar, loterías.
Municipal	Industria y Comercio, predial, vehículos automotores, circulación y tránsito, delimitación urbana, sobretasa a la gasolina y al ACPM, publicidad exterior visual, municipal de espectáculos públicos, rifas y juegos, degüello de ganado menor, alumbrado público.
Bogotá D.C.	Predial unificado, industria, comercio y avisos -ICA, vehículos automotores, delimitación urbana, consumo de cerveza, sifones y refajos, azar y espectáculos, consumo de cigarrillos y tabacos extranjeros, sobretasa a la gasolina y ACPM, publicidad exterior visual, impuesto al deporte.

⁴⁸ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Op. Cit.

En la Gráfica 4 se puede observar la evolución del recaudo por impuestos en los diferentes niveles de gobierno en el periodo 1994-2007. La mayor parte de la tributación se concentra en el nivel nacional, y actualmente representa el 80%, los impuestos que recaudan los municipios el 11%, los departamentos el 5% y los aportes parafiscales al SENA e ICBF el 4%.

La presión fiscal en Colombia (Gráfica 5)⁴⁹ se incrementó de 12,5 a 17,1 respecto del PIB. La presión de los impuestos nacionales, es la de mayor crecimiento pasó de 9,8 a 14, mientras que la de los municipios de 1,3 a 1,9. Los ingresos tributarios de los departamentos y las contribuciones parafiscales se han mantenido sin mayores variaciones a lo largo del periodo.

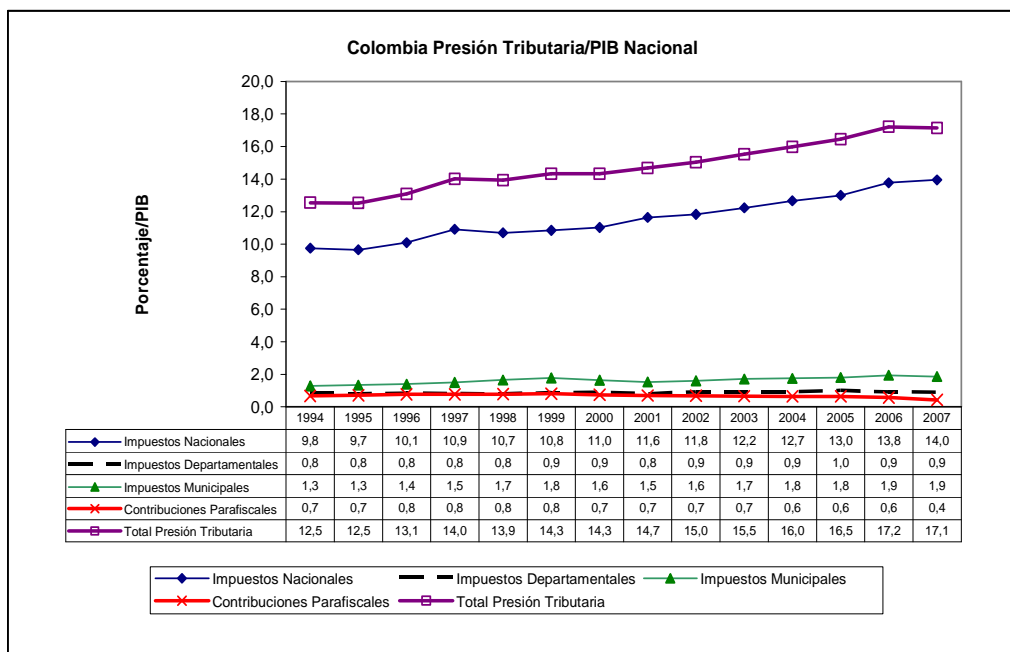
Gráfica 4



Fuente: DIAN, DNP, SENA e ICBF

⁴⁹ Para realizar el cálculo se tomó como referencia el recaudo de impuestos de acuerdo con los informes estadísticos de la DIAN y en el caso de los impuestos municipales (incluido Bogotá) y departamentales, la ejecución reportada al Departamento Nacional de Planeación, frente al PIB. Además, se tuvieron en cuenta las contribuciones parafiscales que corresponden al recaudo total nacional de cada vigencia según informes del SENA e ICBF.

Gráfica 5



Fuentes: DIAN, DNP y DANE

3.2 Sistema de Transferencias

El proceso de descentralización en Colombia se originó en los años sesenta, con la expedición de normas que desde entonces rigen este mecanismo de financiamiento del gasto municipal basado en las transferencias de recursos y responsabilidades administrativas del gobierno central a entes territoriales.

Durante los primeros años de la década, mediante Decreto Ley 3288 de 1963, se crea el impuesto a las ventas de artículos terminados, como un tributo del orden nacional. La norma determinó que los departamentos, municipios y el Distrito Especial de Bogotá participarán de este impuesto con la destinación específica de atender el sostenimiento de hospitales y de establecimientos de asistencia pública o de educación. El recaudo se distribuyó, como regla general, en proporción del 50% para la salud pública y 50% para educación. Así mismo, estableció que la cesión del impuesto debía efectuarse mediante contratos celebrados entre la Nación y las respectivas entidades territoriales.

La cesión del impuesto a las ventas se sometió a una redistribución de porcentajes contemplados en la Ley 33 de 1968, consistente en transferir a los departamentos, municipios y Distrito Especial una fracción gradual, 10% en 1969, 20% en 1970 y 30% a partir de 1971. De estos valores el 70% fueron repartidos a los departamentos y el Distrito Especial de Bogotá, en proporción a sus habitantes, mientras que el 30% se asignó en

partes iguales entre las mismas entidades. A su vez, los departamentos debían asignar el 50% de los recursos a los municipios, en proporción al número de habitantes.

Con la reforma constitucional de 1968, se sancionó la Ley 46 de 1971⁵⁰, la cual creó el situado fiscal⁵¹. El porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación a transferir fue de 13% en 1973, 14% en 1974 y 15% para 1975. De igual manera, el gobierno nacional aumentaría el porcentaje en las vigencias posteriores siempre y cuando los ingresos corrientes de la Nación crecieran en más de un quince por ciento anual, con relación al promedio de los tres años anteriores, hasta un máximo de 2% en cada vigencia, y sin que el situado fiscal sobrepase el veinticinco por ciento 25%.

La distribución del situado fiscal será del 30% para los departamentos, territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá en partes iguales, y el 70% en función de la población y la totalidad del mismo. Se debía destinar el 74% para el pago de gastos de funcionamiento de la educación primaria, y el 26% a salud⁵².

En la década de los años 80, se dio mayor importancia a la descentralización fiscal, con énfasis en el desarrollo municipal. El sistema de cesión de recursos a las regiones fue objeto de nuevos ajustes con la sustitución del impuesto a las ventas por el impuesto al valor agregado IVA. La Ley 14 de 1983 avanzó en el fortalecimiento de los ingresos de las regiones, aumentó la autonomía tributaria de las entidades territoriales, modernizó y amplió las bases de sus gravámenes, sobre todo el catastro.

La Ley 12 de 1986 estableció un incremento gradual de los porcentajes del impuesto al valor agregado (IVA) que se cedían a los municipios, como instrumento fundamental en el proceso de descentralización que adoptaría el país. De igual manera, se definieron una serie de responsabilidades municipales, en particular la provisión de servicios sociales básicos.

Así mismo, en 1986 se dio un paso importante en materia de descentralización política. A través del Acto Legislativo No 1 se estableció la elección popular de los alcaldes, a partir de 1988.

Lo enunciado en la Constitución Política de 1991 sobre descentralización fue desarrollado inicialmente por la Ley 60 de 1993, en la que se definieron las competencias a cargo de los municipios y departamentos y señaló que debía darse un crecimiento sostenido de las transferencias (porcentajes de los INC) en dos bolsas: una el situado fiscal⁵³ para departamentos y distritos, orientada a la financiación de los servicios de educación y salud y la otra, Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación destinada a educación, salud, agua potable y otros sectores en los municipios.

⁵⁰ Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 182 de la Constitución Nacional.

⁵¹ El situado fiscal es una transferencia automática, creciente, y con destino específico (educación y salud) de una parte de los ingresos ordinarios de la nación a los entes territoriales.

⁵² Ley 46 de 1971.

⁵³ A partir de la Constitución Política 1991, el artículo 356 ato el situado fiscal a los ingresos corrientes de la Nación y no a los ingresos ordinarios como se tenía planteado en la reforma constitucional de 1968 artículo 182.

En este esquema, se asignó una proporción previamente establecida de los ingresos corrientes de la Nación a los entes territoriales para que estos sufragaran los gastos referentes a la prestación de los servicios anotados.

Según el diseño constitucional, durante los primeros años de vigencia de la Constitución Política, las participaciones se determinaron así: el situado fiscal (para departamentos y distritos) debería tener como mínimo una participación en los ingresos de 23% en 1994, de 23,5% en 1995 y de 24,5% en 1996, año a partir del cual este porcentaje permanecería constante. Por otra parte, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación pasaría de 15% en 1994 a 22% en 2001 (Cuadro 9).

Cuadro 9
Distribución y Asignación de las Transferencias
Ley 60 de 1993

Cómo se denomina la transferencia	Situado Fiscal	Participación Ingresos Corrientes de la Nación
¿A quién se transfiere?	Departamentos y Distritos	Municipios, Distritos y Resguardos Indígenas
¿Cuánto se transfiere?	24,5% de los Ingresos de la Nación (*)	22% de los Ingresos de la Nación (**)
¿Con qué criterios se distribuye?	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 15% en partes iguales entre todos ➢ 85% restante: <ul style="list-style-type: none"> → Situado Fiscal mínimo por eficiencia administrativa. (menor asignación por persona) → Los excedentes por eficiencia fiscal y población potencial por atender 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Asignación per cápita para indígenas ➢ 1.5% para municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena ➢ 5% para municipio de menos de 50.000 hab. Con los criterios de la fórmula ➢ El resto, por la siguiente fórmula: <ul style="list-style-type: none"> → 40% por población pobre → 20% por nivel relativo de pobreza → 22% por población → 6% por eficiencia fiscal → 6% por eficiencia administrativa → 6% por progreso en calidad de vida
¿A qué se destina?	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 60% para educación ➢ 20% para salud ➢ 20% de libre asignación en salud y educación 	Solo los municipios de categorías 4, 5 y 6, tienen un 15% para inversión u otros gastos (libre destinación). El resto de los demas municipios, constituye la forzosa inversión que se asigna así: →30% para educación →25% para salud (15 puntos regimen subsidiado) →20% para agua potable y saneamiento básico. →5% para deporte y cultura →20% de libre inversión para los sectores establecidos en la Ley 60 de 1993

(*) El situado fiscal corresponde al 24,5% de los ICN, despues de descontar 3 puntos del IVA y el Impuesto de Oro y Platino

(**) La PICN corresponde al 22% de los ICN, despues de descontar 3 puntos del IVA, el impuesto de oro y platino, el impuesto a las transacciones financieras y los ajustes a los impuestos existentes en la reforma tributaria.

Fuente: Documento Conpes 57 de 2002

En 2001 se alcanzan los topes de incrementos de las transferencias reglamentadas en la Constitución Política y la Ley 60 de 1993. Sin embargo, con el argumento de que las transferencias habían presentado una alta volatilidad durante los años noventa, derivada de las fluctuaciones en la economía, se propuso un nuevo ajuste que se promulgó mediante el Acto Legislativo 01 de 2001, el cual reformó los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional. La finalidad última fue la de enfrentar la crisis económica del momento y equilibrar las finanzas públicas, desligando las transferencias del comportamiento de los ingresos corrientes de la nación.

La modificación establece dos grandes cambios estructurales a las transferencias en Colombia:

Se creó el Sistema General de Participaciones – SGP con el fin de simplificar el manejo nacional y territorial de las transferencias. Consiste en una especie de bolsa de recursos que reúne el Situado Fiscal – SF y la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación – PICN. Además, se eliminó el Fondo Educativo de Compensación –FEC.

Se determinó que el crecimiento de las transferencias se haría mediante reajuste por inflación más un incremento real ponderado. Este planteamiento sería transitorio durante el periodo 2002 a 2008, y a partir del 2009 volvería a estar atado a los ingresos corrientes de la Nación. Para esta vigencia el monto sería como mínimo el porcentaje que se transfirió en 2001, así:

Cuadro 10

Años	Crecimiento de las Transferencias
2002 a 2005	Inflación + 2.0%
2006 a 2008	Inflación + 2.5%

Para reglamentar el Acto Legislativo el Congreso de la República se expidió la Ley 715 de 2001, la cual establece la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno y el funcionamiento del SGP. El sistema está conformado por las participaciones de salud, educación y propósito general, cada una distribuida en función de las competencias asignadas y con criterios específicos de acuerdo con las características sectoriales⁵⁴.

Para la vigencia del 2002 la liquidación del SGP se fijó en \$12.019.833 millones, equivalente a los \$10.962.000 millones del Acto Legislativo 01 de 2001 como base de cálculo, más la inflación causada (7,65%) y el 2% de crecimiento real. Esta suma representó un incremento de 21,3% respecto a las transferencias constitucionales (situado fiscal y participaciones municipales) giradas a las entidades territoriales en la vigencia 2001.

Así mismo, se dispuso que cuando la economía creciera por encima del 4%, las participaciones tendrían un crecimiento equivalente a los puntos en que se superara esa tasa de crecimiento, descontando previamente los recursos adicionales que la Nación haya asumido, en los casos en que la economía presente un crecimiento por debajo del 2%. En el Cuadro 11 se observa el resultado de esta liquidación.

⁵⁴ Documento Conpes Social No. 57

Cuadro 11
Liquidación Sistema General de Participaciones 2002
Ley 715 de 2001

Millones de pesos	
Concepto	2002/2001
I. Base de Cálculo (Art. 2 Ley 715/01)	10.962.000
II. Incremento anual	9,65%
Inflación causada	7,65%
Porcentaje de incremento anual/2	2,00%
III. Base de Liquidación SGP 2002 (I*II)	12.019.833
III.I Deduciones (Art.2 párrafo 2) (4% de III)	480.793
III.II Base para distribución sectorial (III-III.I.)	11.539.040
IV. Apropriación 2002 (once doceavas de III)	11.018.180
IV.I Deduciones (4% de IV)	440.727
IV.II Distribución sectorial (IV-IV.I.)	10.577.453

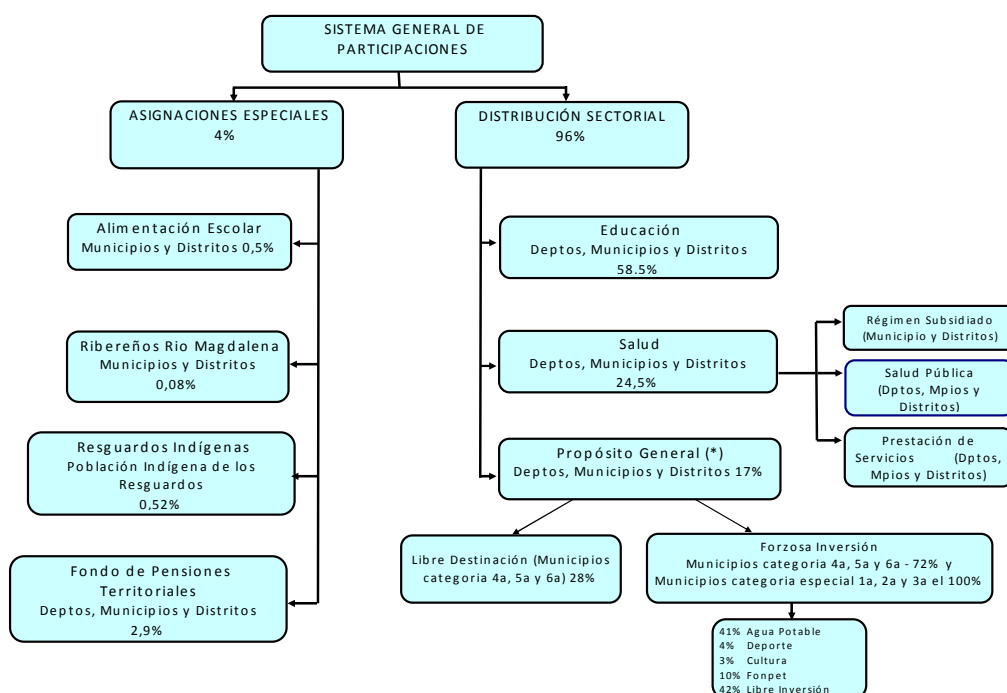
/ 1 Artículo 86 párrafo transitorio Ley 715 de 2001

/ 2 Acto Legislativo 01 de 2001-artículo 3 párrafo 2 transitorio.

Fuente: Documento CONPES 57

De igual manera, la Ley 715 del 2001 estableció la siguiente composición del Sistema General de Participaciones, Gráfica 6.

Gráfica 6
Composición Sistema General de Participaciones
Acto Legislativo 01 de 2001 y Ley 715 de 2001



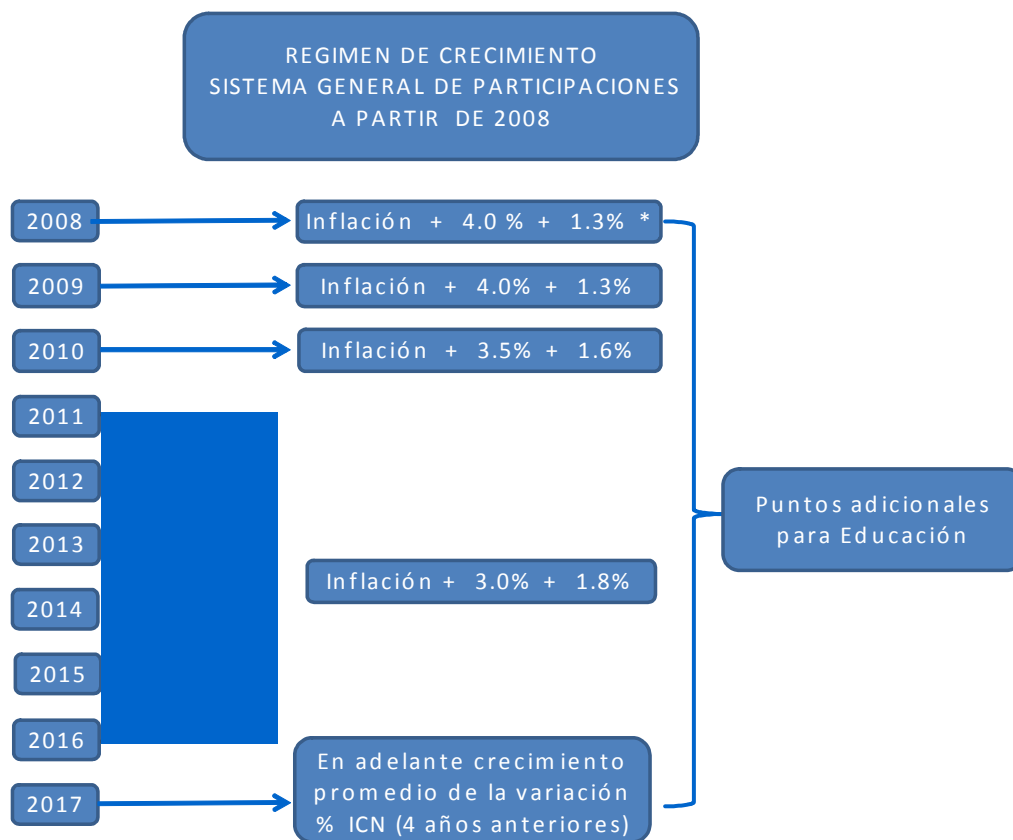
(*)Corresponde a la composición definida por la Ley 715 de 2001
Fuente: Departamento Nacional de Planeación

En el año 2008 terminaba el periodo de transición determinado en el Acto Legislativo 01 de 2001, que estableció el nivel de incremento anual del SGP. Sin embargo, mediante Acto Legislativo 04 de 2007, se definió una reforma constitucional de los artículos 356 y 357,

donde nuevamente se establece un régimen de crecimiento del SGP desligado de los ingresos corrientes de la Nación, con el argumento de garantizar el cumplimiento de las metas de cobertura en los sectores de educación, salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico y su sostenibilidad.

De esta manera, el crecimiento del SGP tiene aplicación a partir del 2008, con base en la inflación y agregando un incremento real que permita garantizar el flujo de recursos suficientes para lograr coberturas universales en salud y educación, a sí mismo, fija puntos adicionales entre el 2008 y 2016 destinados a educación (Gráfica 7).

Gráfica 7
Acto Legislativo 04 de 2007



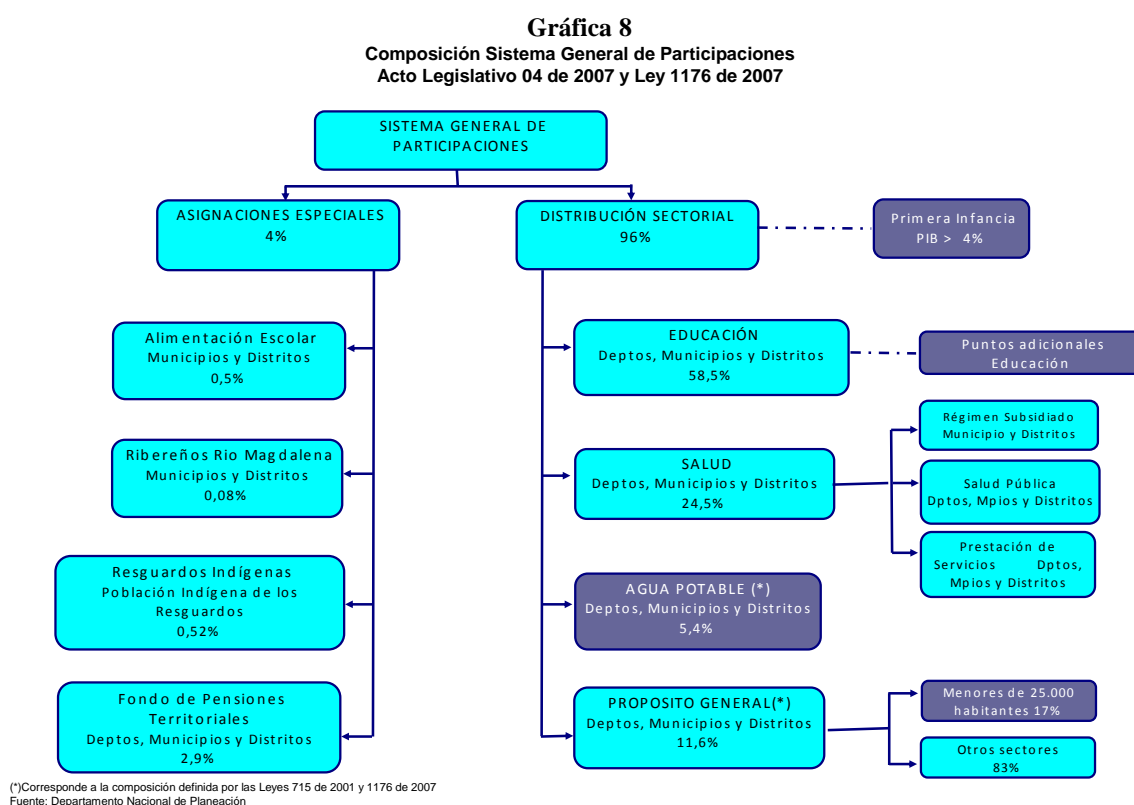
*Estos recursos no hacen base de cálculo para el año siguiente

Adicionalmente, si la tasa de crecimiento real de la economía para el año respectivo es mayor al 4%, el SGP se aumentará en una proporción equivalente a la tasa de inflación causada, más la tasa de incremento del PIB, más los puntos porcentuales de diferencia entre esta y el 4%. Los recursos, producto de esta diferencia, se destinarán a la atención integral de la primera infancia.

La nueva composición del SGP después del Acto Legislativo No 04 de 2007, y de conformidad con lo dispuesto por las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, está determinada por un grupo de asignaciones especiales y otro compuesto por asignaciones sectoriales:

1. Asignaciones especiales equivalentes al 4% del total del SGP para alimentación escolar, municipios ribereños al Río Magdalena, resguardos indígenas y Fondo Nacional de Pensiones.
2. Participaciones sectoriales correspondientes al 96% del total del SGP para educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y propósito general.

En la Gráfica 8 se presenta la composición y los porcentajes determinados en el SGP.



Los criterios de distribución para cada uno de los componentes se presentan en el Cuadro 12. Como se puede observar es un sistema complejo en el que se consideran múltiples variables. Sin embargo, priman los criterios de población atendida y déficit de atención de cada sector, también se tiene en cuenta el nivel de pobreza medido por el índice de NBI y se incluyen algunos elementos de eficiencia fiscal y administrativa.

Cuadro 12

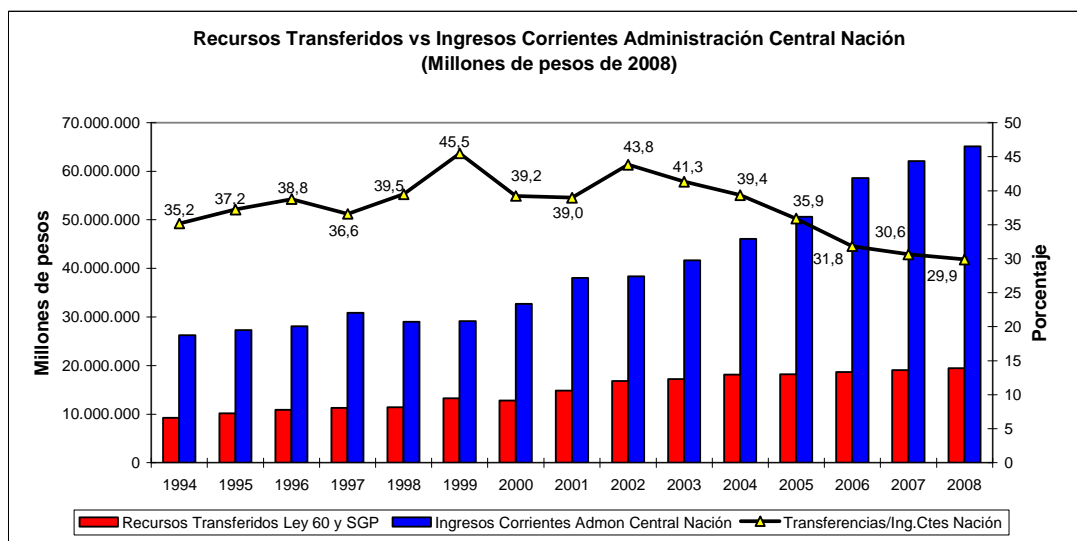
Sector	Criterios de asignación
Asignaciones especiales	<ul style="list-style-type: none"> - Alimentación escolar: por criterio de equidad 95%, que se calcula como el peso relativo que se asigna a cada entidad de acuerdo con la matrícula de la vigencia anterior y criterio de dispersión poblacional, ponderado por el NBI. Por eficiencia 5%, como incentivo por la reducción de la deserción escolar. - Resguardos indígenas: población indígena de cada resguardo respecto población indígena total. - Municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena: de acuerdo con los km de cada municipio sobre la ribera del río. - Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales: en la misma proporción en la que se distribuya los recursos del SGP exceptuando asignaciones especiales.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Población atendida por asignación básica por alumno (según tipologías que se determinan por composición matrícula, dispersión calidad) - Población por atender: porcentaje de niños en edad escolar que no están siendo atendidos. - Equidad: la suma residual de acuerdo con el indicador de pobreza.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidios a la demanda: población pobre en régimen subsidiado, se asigna un valor per cápita para cada municipio. - Prestación de servicios a población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, se determina un valor per cápita (se incluyen ajustes por dispersión y ajustes para ponderar los servicios no incluidos en el POS). - Acciones en salud pública: por población 40%, nivel de pobreza y riesgo en salud pública 50%, cumplimiento de metas en salud pública 10% (vacunación).
Agua Potable y Saneamiento Básico	<ul style="list-style-type: none"> - Déficit de coberturas: población sin servicios respecto de la población sin servicio nacional 35%. - Población atendida y balance del esquema solidario (subsidios y aportes) 30%. - Esfuerzo del ente territorial en ampliación de coberturas 5%. - Nivel de pobreza (NBI) 20%. - Eficiencia fiscal y administrativa en la gestión sectorial 10%.
Propósito General	<ul style="list-style-type: none"> Municipios menores de 25.000 habitantes. - Pobreza relativa (NBI) 60%. - Proporción a la población urbana y rural respecto del país 40%. Municipios (todos). - Pobreza relativa (NBI) 40%. - Proporción a la población urbana y rural respecto del país 40%. - Eficiencia fiscal crecimiento promedio de los ingresos tributarios per capita de las tres últimas vigencias 10%. - Eficiencia administrativa cumplimiento de los límites establecidos en la Ley 617 de 2000 el 10%.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Conpes Social.

Como resultado del proceso de descentralización implementado durante los cuarenta años de su evolución, se puede enunciar a nivel macro que las medidas implementadas en los aspectos políticos, fiscales y administrativos, han consolidado a Colombia como el país de América Latina con el mayor gasto descentralizado.

En la Gráfica 9 se puede observar que los recursos transferidos por Ley 60 llegaron a representar el 45,5% en 1999 de los ingresos corrientes de la nación. En 2001 se realiza la reforma al sistema que comienza a operar en el 2002, por la cual se independizan las transferencias del comportamiento de los ingresos. En los últimos años, cuando la nación obtuvo importantes incrementos en sus recaudos se observa una menor participación, alrededor del 30%. Es decir, que los entes territoriales no obtuvieron beneficios adicionales en estos años de crecimiento económico en el país por vía del SGP.

Gráfica 9



Nota: según la ley 715 en 2001 se cambia la metodología de transferencias al sistema general de participaciones
Fuente: DNP, CONPES Sociales, Ministerio de Hacienda

3.3 Otras Relaciones Fiscales entre la Nación y los Entes Territoriales

Rentas Cedidas

Otra manera de transferir recursos, de los gobiernos centrales a los subnacionales, es ceder rentas con propósitos específicos. En Colombia se han cedido actividades gravadas por el Estado, especialmente a los sectores de salud y deporte.

Al sector salud se destinan: impuesto al consumo de cerveza⁵⁵; IVA de licores, el 70% del nuevo IVA cedido sobre vinos, aperitivos y similares⁵⁶; ingresos producidos por loterías⁵⁷; loterías foráneas⁵⁸, apuestas permanentes⁵⁹, juegos de suerte y azar-ETESA⁶⁰.

En el sector deporte se destacan: impuesto de espectáculos públicos de carácter nacional⁶¹, el 30% del nuevo IVA cedido de licores por la Ley 788 de 2002 e IVA al servicio de telefonía móvil⁶².

Si bien, las rentas cedidas son recursos adicionales que aportan en la financiación de los proyectos de los entes territoriales, también hacen compleja la administración y control de los mismos, especialmente en el sector salud. Dada la multiplicidad de actores que deben recaudar y girar recursos.

Regalías

La Constitución señala (art. 332) que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y su explotación causa una contraprestación económica a título de regalía. Estos ingresos son distribuidos de manera directa a los departamentos y municipios productores y a los puertos marítimos o fluviales transportadores. Los dineros que no se asignan⁶³ constituyen el Fondo Nacional de Regalías-FNR, a través del cual se otorgan

⁵⁵ Ley 223 de 1995. De la tarifa del impuesto al consumo de cerveza que es del 48%, el 8% (que corresponde al IVA) se destina al sector salud.

⁵⁶ Ley 788 de 2002, en esta se amplió el IVA de licores a los vinos y aperitivos.

⁵⁷ Ley 643 de 2001. La renta cedida por loterías corresponde al 17% del impuesto a ganadores, el 12% de los ingresos brutos de cada sorteo y utilidades.

⁵⁸ En el caso de Bogotá y Cundinamarca, de acuerdo con la ley 643 de 2001, el 10% del valor nominal de cada billete vendido en estos territorios se distribuye de acuerdo con los criterios de necesidades básicas insatisfechas y capacidad de camas hospitalarias. Según el convenio 002 de 2005 este impuesto se distribuye 37,43% para Cundinamarca y 62,57% para Bogotá.

⁵⁹ De acuerdo con la Ley 643 de 2001 se el 12% de los ingresos brutos.

⁶⁰ La Ley 643 de 2001 liquidó ECOSALUD y creó la Empresa Territorial para la Salud –ETESA, con el fin de explotar las actividades de suerte y azar. Las competencias sobre derechos de explotación varían de acuerdo a la categoría de que se trate: rifa que opera en un municipio, rifa que opera en dos, rifas que operan en dos o más departamentos, juegos promocionales, eventos deportivos, hípicas, etc.

⁶¹ Corresponde al 10% del valor de la boleta efectivamente vendida. En Bogotá lo recauda el IDRD.

⁶² La ley 788 incrementó la tarifa del servicio de telefonía móvil de 16% a 20%, este 4% se distribuye en un 75% para los compromisos deportivos de orden nacional, y el 25% se gira a los departamentos y al Distrito Capital para apoyar programas de fomento y desarrollo deportivo.

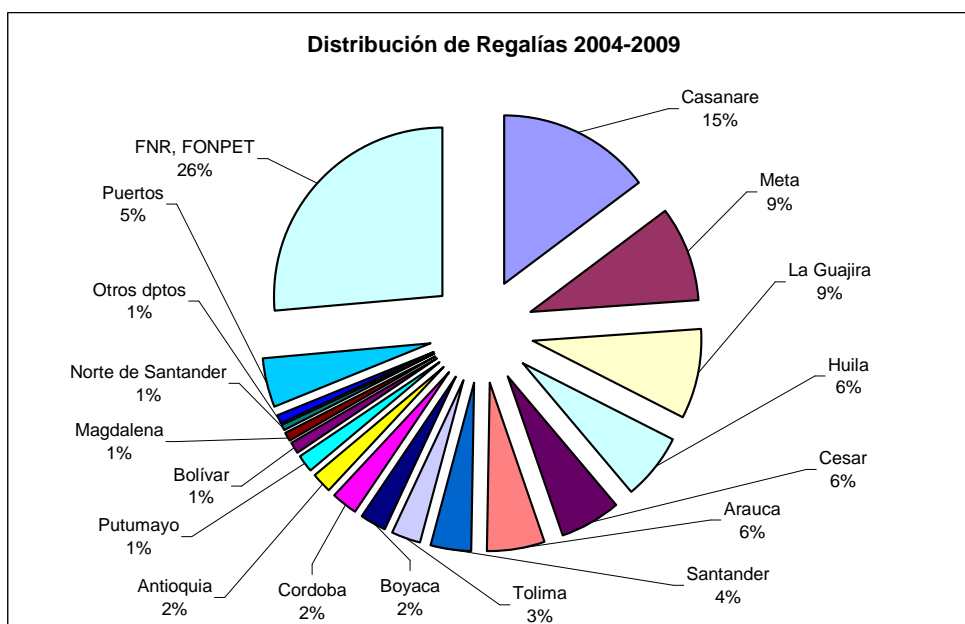
⁶³ El porcentaje varía según el recurso que se explote y el tamaño de la explotación.

recursos a los entes territoriales para la financiación de proyectos regionales de inversión-PRI, promoción de la minería y preservación del medio ambiente⁶⁴.

Los recursos de regalías deben estar direccionados a la inversión en salud, educación y saneamiento en los municipios y departamentos beneficiarios de éstas. Sin embargo, la forma en que se han asignado hace que la distribución resulte muy desigual entre los entes territoriales. La mayor parte de las regalías directas las han recibido los departamentos de Casanare, Meta, La Guajira, Huila y Arauca⁶⁵ (Gráfica 10).

En hidrocarburos, las regalías eran del 20% según la Ley 141 de 1994, y a partir de la Ley 756 de 2002, varía entre el 8% y 25% para nuevos descubrimientos, producción incremental, campos descubiertos no desarrollados. El porcentaje depende del volumen de producción en barriles por día⁶⁶ y se reparte entre los departamentos productores, municipios productores, municipios portuarios y Fondo Nacional de Regalías. Los departamentos más beneficiados (incluyendo municipios) por este concepto han sido Casanare, Meta, La Guajira y Huila (Gráfica 11).

Gráfica 10



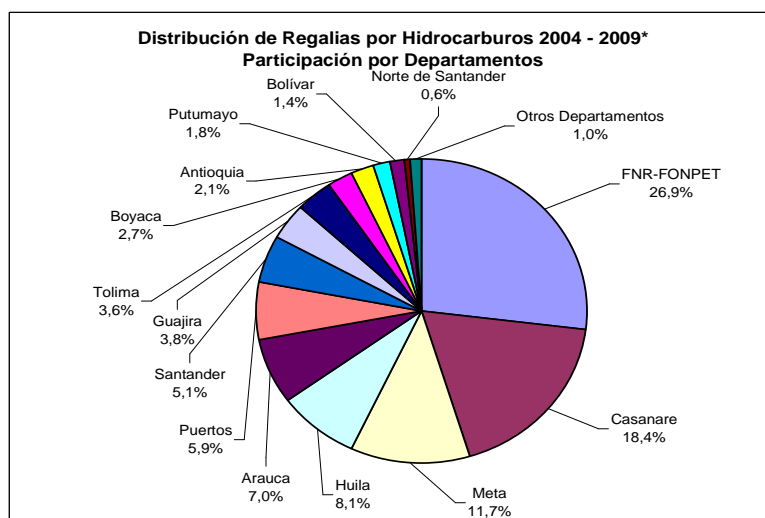
Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos e Ingeominas.

⁶⁴ EL 50% del FNR se destina al FONPET y el resto se distribuye así: PRI 31,59%, medio ambiente 17,55%, 15,55% destinaciones específicas, 15% energización, 10% Cormagdalena, 8,78% fomento de la minería, 1% funcionamiento y para PRI libre 0,59%.

⁶⁵ Según el Departamento Nacional de Planeación.

⁶⁶ Artículo 16 Ley 756 de 2002.

Gráfica 11

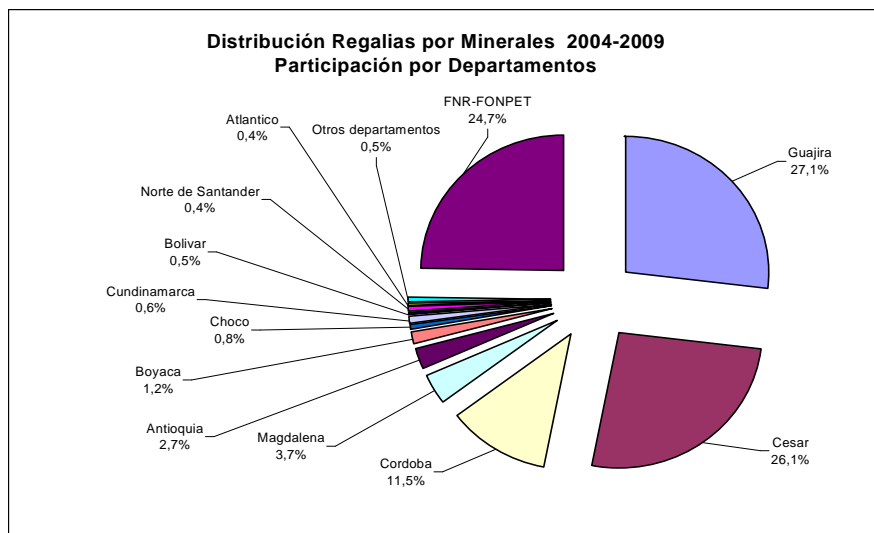


Fuente: Ministerio de Minas y Energía Agencia Nacional de Hidrocarburos.
* En 2009 valor a junio

En cuanto a las regalías por minerales, su distribución se define con un criterio específico para cada tipo de producto de acuerdo con sus niveles de explotación. El más importante es el carbón⁶⁷ con el 76% del total de recursos distribuidos por minerales, níquel representa 18%, metales preciosos 5% (oro, plata y platino), esmeraldas 1% y otros 1%⁶⁸.

En la Gráfica 12 se puede observar que el departamento más beneficiado es La Guajira, seguido de César y Córdoba.

Gráfica 12



Fuente: Ingeominas.

⁶⁷ Según reporte Ingeominas 2004 y 2009.

⁶⁸ Hierro, caliza, manganeso, yeso, sal, arcillas, gravas y otros minerales metálicos y no metálicos.

Por otra parte, se realiza una redistribución de regalías denominada escalonamiento, por medio de la cual se destina una parte de los ingresos de los departamentos o municipios de mayor producción hacia los municipios no productores que integran el mismo departamento o hacia departamentos no productores que hagan parte de la misma región de planificación económica y social⁶⁹.

En el caso de Bogotá, al no ser un municipio productor o portuario ni ser objeto de escalonamiento, la vía para obtener recursos de regalías es través del FNR, inscribiendo proyectos que cumplan con los propósitos estipulados por la ley. El proceso inicia con la presentación del proyecto al Ministerio respectivo, el cual define su elegibilidad y viabilidad y lo inscribe en el banco de proyectos del DNP, y éste a su vez, lo presenta al Consejo Asesor de Regalías que define si se financia o no. Como se verá en el capítulo siguiente, los recursos a los que ha podido acceder el Distrito Capital bajo estos criterios son mínimos.

Dada la desigualdad en la distribución de las regalías, el 60% de éstas se ha concentrado apenas en el 9,31% de la población⁷⁰. Por ello, se ha planteado la necesidad de una reforma que beneficie a la mayor parte de la población y mejore la ejecución de los recursos, que ha sido frecuentemente cuestionada por desviaciones hacia propósitos diferentes a los estipulados en las normas y falta de control y seguimiento⁷¹. Entre las propuestas está la de constituir un fondo de compensación fiscal territorial cuyos recursos se distribuyan equitativamente entre las entidades territoriales y que premie además las buenas ejecutorias⁷².

Sistemas de Transporte Masivo

La Ley 310 de 1996, comúnmente llamada ley de metros, obliga al gobierno nacional y a sus entidades descentralizadas por servicios a contribuir de manera importante en la financiación de la construcción de los sistemas de transporte masivo. La cofinanciación o participación con aportes de capital debe cubrir un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto.

⁶⁹ En hidrocarburos genera escalonamiento Casanare y los beneficiados son Guanina, Guayare, Baúles y Vichada. En carbón los mayores productores son Cercar y Guajira y se benefician del escalonamiento Magdalena, Atlántico, San Andrés, Bolívar, Córdoba y Sucre.

⁷⁰ Regalías: recursos nacionales, beneficios regionales. Estudio elaborado por la UTL del representante a la Cámara David Luna Sánchez para el periodo 2004-2006.

⁷¹ ¿Para qué han servido las regalías? Estudios sectoriales. Contraloría General de la República. 2002.

⁷² Regalías: recursos nacionales, beneficios regionales Op. Cit.

4. RELACIONES FISCALES BOGOTÁ-NACIÓN

4.1 El Régimen de Bogotá

En la reforma territorial de 1945 (Acto Legislativo No. 1 de 1945) se estableció que Bogotá tendría un régimen especial que sería aprobado por el Congreso. Pero esto sólo se materializó en 1954 bajo el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, que expidió el decreto 3640 anexando a Bogotá seis municipios (Bosa, Engativá, Fontibón, Usaquén, Suba y Usme) y el páramo de Sumapaz. A este territorio se le denominó Distrito Especial. En 1968 el gobierno de Carlos Lleras Restrepo legalizó la situación jurídica del Distrito Especial, con el decreto-ley 3133.

La Constitución de 1991 en el artículo 322 incluyó el siguiente inciso: “Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios”

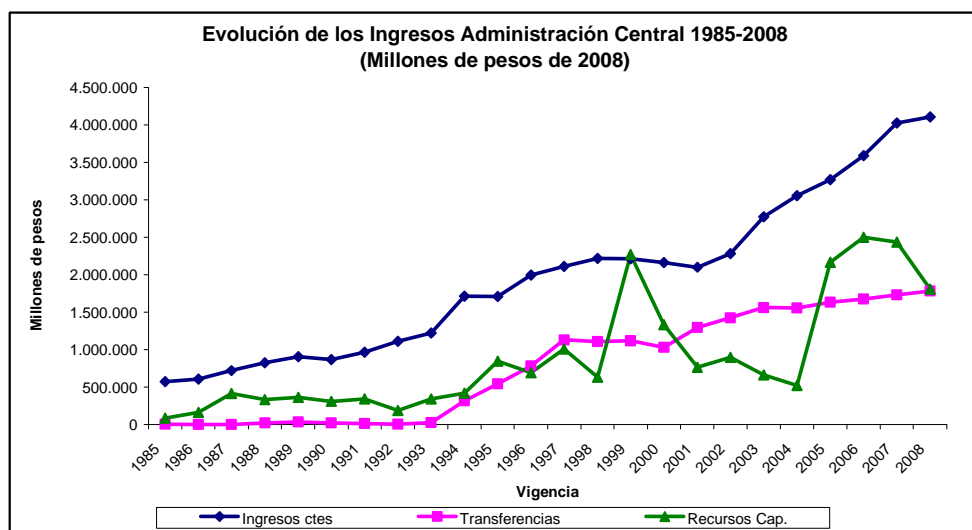
En desarrollo de esta disposición se estableció el Estatuto Orgánico de Bogotá, expedido en julio de 1993 (Decreto-Ley 1421), lo cual representó una reforma muy importante que le otorga un régimen político, fiscal y administrativo especial. Con esta norma se fijan para Bogotá atribuciones propias de los departamentos, se establece que las disposiciones de la Asamblea de Cundinamarca no rigen en el Distrito y se sientan las bases del fortalecimiento fiscal.

4.2 Evolución de las Finanzas Distritales

Hasta el año 1993 las finanzas del Distrito se consideraban como no viables, con una baja generación de recursos propios y un déficit permanente. Desde la expedición del Decreto Ley 1421 de 1993 han tenido un comportamiento positivo, tanto en la generación de ingresos como en la orientación del gasto.

Los ingresos han mantenido una tendencia creciente en términos reales. En 1994 se establece el sistema de autoavalúo en el impuesto predial unificado y el pago bimestral del impuesto de industria y comercio, en 1996 el cobro de sobretasa a la gasolina y la implantación del sistema de retenciones en industria y comercio. En 2002 se da un importante fortalecimiento, como consecuencia del crecimiento de las actividades comerciales, industriales, financieras y de servicios y de hechos como el incremento de las tarifas de ICA y sobretasa a la gasolina, la actualización de los avalúos catastrales y los procesos de lucha contra la evasión (Gráfica 13).

Gráfica 13



Fuente: Ejecuciopnes presupuestales Secretaría de Hacienda, Estadísticas Fiscales -SIVICOF.

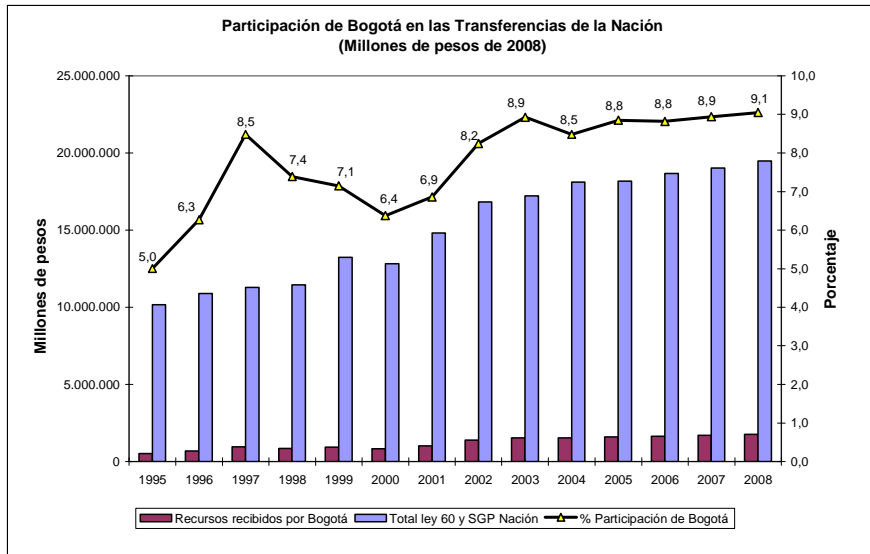
A partir de la expedición de la Ley 60 de 1993, las transferencias empiezan a cobrar importancia dentro de la financiación del Distrito, presentando incrementos en el periodo 1994-1997, estancamiento entre el 1998-2000 debido a la crisis económica en el país, y desde el 2002 en adelante presentan estabilidad con leves incrementos cada año, debido a que los parámetros fijados por la Ley 715 aseguran el mantenimiento de estos recursos en términos reales.

Las transferencias de la Nación pasaron de representar el 9% de la financiación en la Administración Central en 1994 al 30% entre los años 2001 y 2004, pero en los últimos años han perdido participación y actualmente aportan el 22% del ingreso.

Dentro del total de recursos transferidos por la nación a los entes territoriales, lo recibido por Bogotá pasó de representar el 5% al 8,5% entre 1995 y 1997, decreció al 6,4% en el año 2000 para volver a incrementarse, y a partir del 2003 se ha mantenido en cerca del 9% (Gráfica 14).

Los recursos de capital adquieren importancia en la financiación del presupuesto en el año 1999, fecha en que se surtió una reducción de capital de la Empresa de Energía Eléctrica. Esta situación se repitió entre 2005 y 2006 en las empresas del sector energético, lo que elevó el ingreso por este concepto.

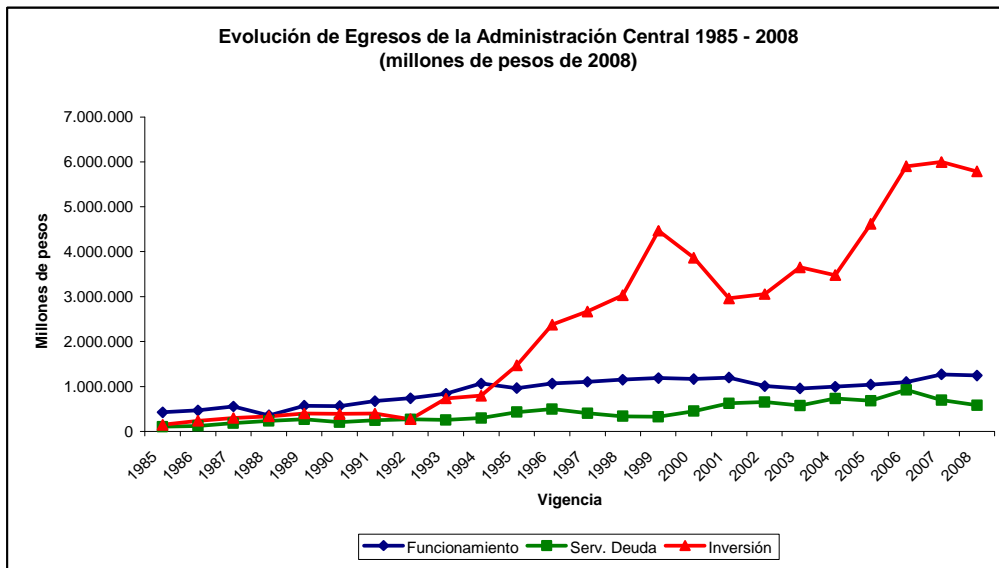
Gráfica 14



Fuente: estadísticas Fiscales Administración Central -SIVICOF, Departamento Nacional de Planeación (Conpes Sociales)

En los egresos (Gráfica 15), los de funcionamiento registran gran estabilidad como efecto de las políticas de austeridad en el Distrito y de la aplicación de la norma de ajuste fiscal (Ley 617 de 2000). El fortalecimiento de los ingresos se ve reflejado en la inversión pública, que ha logrado importantes incrementos desde 1995. El control de los gastos de funcionamiento ha posibilitado orientar mayores recursos a la inversión y, además, los años en que se tuvieron ingresos extraordinarios por reducción de capital, son los que presentan la inversión más alta.

Gráfica 15



Fuente: Ejecuciopnes presupuestales Secretaría de Hacienda, Estadísticas Fiscales -SIVICOF.

En el servicio de la deuda no se notan grandes variaciones, debido al manejo prudente en la contratación de créditos y en el esquema de amortización. Además del comportamiento favorable de las rentas no ha requerido un mayor endeudamiento.

Si se examinan los grandes rubros del presupuesto como porcentaje del PIB de la ciudad, se observa que los ingresos corrientes tienen un peso cada vez mayor, en 1995 equivalían al 2,6% y en 2008 al 4,6%. Las transferencias se mantienen cercanas al 2% del PIB desde la reforma de 2001 (Cuadro 13).

Cuadro 13
Ingresos, Egresos y Saldo de la Deuda de la Administración Central como Porcentaje del PIB de Bogotá

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingresos Corrientes	2,6	3,2	3,3	3,5	3,8	3,5	3,4	3,6	4,2	4,2	4,3	4,4	4,5	4,6
Transferencias	0,8	1,3	1,8	1,7	1,9	1,7	2,1	2,2	2,4	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0
Recursos Capital	1,3	1,1	1,6	1,0	3,9	2,2	1,2	1,4	1,0	0,7	2,8	3,0	2,7	2,0
Total Ingresos	4,8	5,6	6,7	6,2	9,7	7,4	6,7	7,3	7,5	7,1	9,3	9,4	9,2	8,6
Funcionamiento	1,5	1,7	1,7	1,8	2,0	1,9	1,9	1,6	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4
Serv. Deuda	0,7	0,8	0,6	0,5	0,6	0,7	1,0	1,0	0,9	1,0	0,9	1,1	0,8	0,6
Inversión	2,3	3,9	4,2	4,8	7,7	6,3	4,8	4,8	5,5	4,8	6,1	7,2	6,8	6,4
Total Egresos	4,4	6,4	6,6	7,1	10,3	9,0	7,7	7,4	7,8	7,2	8,3	9,6	9,0	8,5
Saldo de la Deuda	1,9	1,9	2,7	2,9	3,4	3,7	4,7	4,2	3,7	2,9	3,3	2,6	2,8	2,4

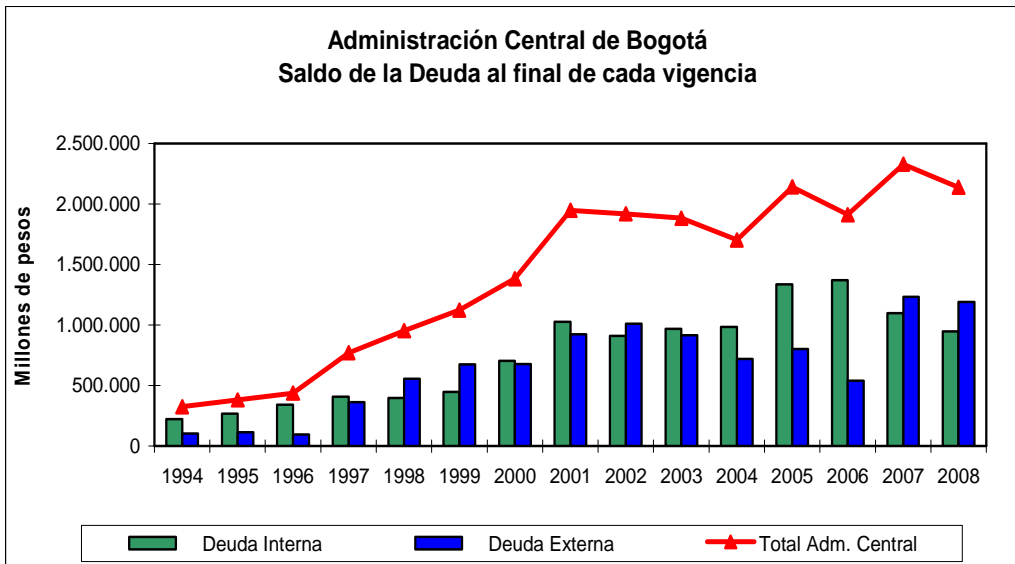
Fuente: Estadísticas Fiscales Contraloría de Bogotá-SIVICOF y Secretaría Distrital de Hacienda.

Los gastos de funcionamiento han perdido participación desde el 2003 y equivalen al 1.4% del PIB. El servicio de la deuda se ha mantenido controlado, lo cual corrobora la estabilidad financiera del Distrito. La inversión estuvo por encima del 7% en los años 1999 y 2006 y en 2008 representó el 6,4%, lo cual es un indicativo de la importante contribución de las finanzas públicas dentro de la economía de la ciudad.

Respecto del saldo de la deuda, se puede observar que como proporción del PIB de la ciudad se mantiene por debajo del 5%. Mientras que la deuda de la Administración Central de la Nación frente al PIB del país está en 36,6% en 2008.

En la Gráfica 16 se ilustra el comportamiento del saldo de la deuda del Distrito. Entre 1994 y 2001 se observa un gran crecimiento, y desde entonces, a pesar de las oscilaciones, el saldo se mantiene alrededor de 2 billones. En cuanto a la composición, en general se ha preferido interno para minimizar el riesgo cambiario, pero en los dos últimos años se cambió la composición por la emisión de bonos externos.

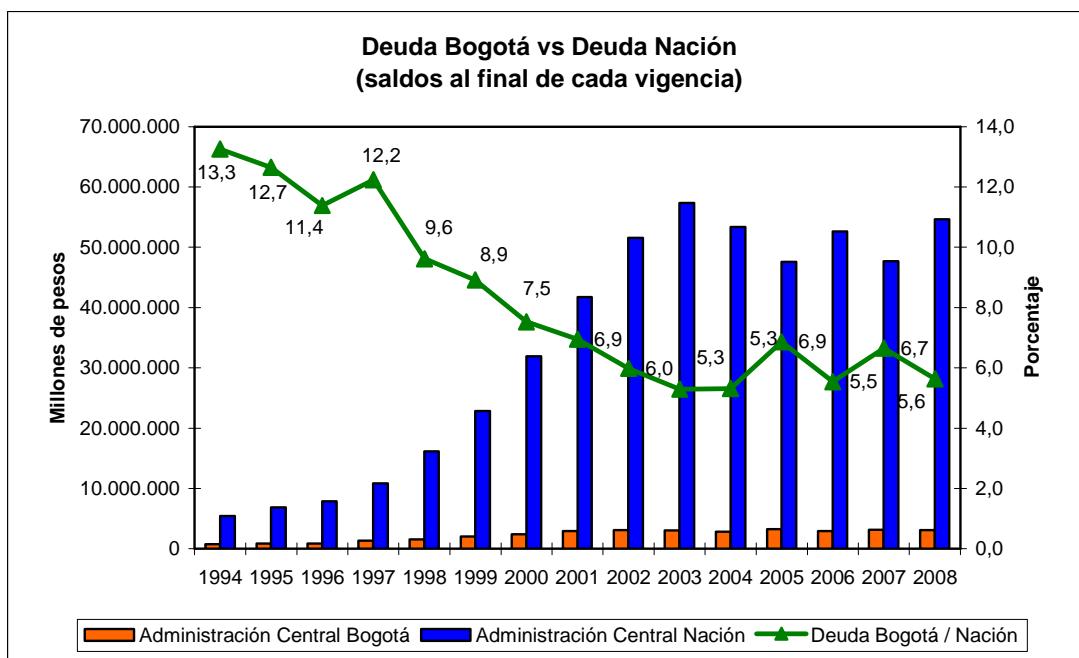
Gráfica 16



Fuente: estadísticas fiscales-SIVICOF, Secretaría Distrital de Hacienda.

El saldo de la deuda del Distrito frente a la nación equivalía en 1994 al 13,3%, en el 2000 era del 7,5% y entre el 2001 y 2008 esta por debajo del 7% (Gráfica 17).

Gráfica 17



Fuente: Estadísticas Fiscales-SIVICOF, SDH y Banco de la República

4.3 Impuesto pagados en el Distrito y presión fiscal

El cálculo de los impuestos pagados por los bogotanos y la correspondiente presión fiscal comprende los tributos de orden nacional y municipal, y los aportes parafiscales para el SENA e ICBF.

La determinación de los impuestos nacionales pagados en el Distrito, parte de la consideración de que el recaudo tributario efectuado en la ciudad no sólo recoge el resultado de la actividad económica y financiera ejercida en ella, sino que además existen empresas, especialmente aquellas denominadas grandes contribuyentes, que tienen operación nacional y cumplen con sus obligaciones tributarias en Bogotá.

En el impuesto de renta solamente se incluyó el 25,1% del recaudo de los grandes contribuyentes, dado que está es la participación promedio de Bogotá en la generación del PIB del país⁷³. A esto se le adicionó la totalidad del recaudo de personas jurídicas y personas naturales⁷⁴. Igual tratamiento se le dio a las retenciones, sanciones, impuestos a la seguridad democrática, patrimonio, y precios de transferencia.

En cuanto al IVA interno, se tomó como referencia la participación del recaudo del impuesto de industria y comercio en Bogotá respecto del agregado de municipios del país, calculado en 49,3%, como un indicativo de la concentración de la actividad económica. Por ello, se incluyó solamente este porcentaje del IVA pagado por grandes contribuyentes en Bogotá. También se utilizó este porcentaje respecto de los denominados externos (arancel e IVA).

El gravamen a los movimientos financieros GMF no está clasificado por Administración en las estadísticas de la DIAN. Sin embargo, Bogotá contribuye en promedio con el 48,8% del PIB del sector de servicios financieros en el país⁷⁵, por tanto se consideró este porcentaje como referencia del recaudo del GMF en la ciudad.

La estimación resultante se puede consultar en el Cuadro 14. Se puede observar que la contribución de Bogotá en el total del recaudo de los impuestos nacionales oscila entre el 24% y 30%, con un promedio del 26,3% entre los años 1995 y 2008.

El índice de presión fiscal en Bogotá (Gráfica 18) en total pasó de 14,5% en 1995 a 24,4% en 2008 respecto del PIB. En este crecimiento influyeron principalmente los impuestos nacionales cuya presión creció de 10,7% a 18,7%, mientras que los impuestos distritales pasaron de 2,5% y 4,3%. La presión de los parafiscales permanece estable alrededor del 1,4%.

⁷³ DANE. Participación de los departamentos y Bogotá en el PIB

⁷⁴ Se consideran las categorías de personas jurídicas y personas naturales que tributan en la Administración de Bogotá, como pertenecientes en su totalidad a la jurisdicción del Distrito. Sin embargo, la jurisdicción de las Administraciones de Impuestos y Aduanas Nacionales ha tenido cambios en el tiempo, y actualmente se rige por las resoluciones 08046 del 21 de julio de 2006 y 08253 del 27 de julio de 2006.

⁷⁵ DANE. Composición sectorial del PIB. Cuentas departamentales.

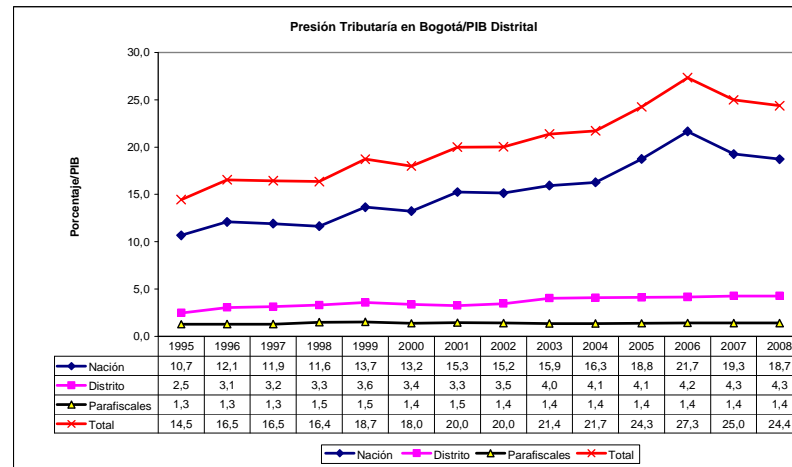
Cuadro 14
Estimación Impuestos Pagados por Bogotá a la Nación

Millones de pesos

Impuesto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Renta (cuotas)	329.794	392.337	556.007	482.812	629.385	675.247	1.031.890	932.503	1.092.680	1.565.623	2.240.356	3.131.113	2.785.158	2.300.914
IVA declaraciones	806.852	1.075.726	1.143.212	1.263.876	1.400.262	1.596.265	1.784.271	1.885.447	2.293.304	2.663.130	3.494.090	4.427.712	4.811.448	5.144.112
Retenciones (renta, iva, timbre)	688.383	982.475	1.168.310	1.433.376	1.485.078	1.649.468	2.092.248	2.273.028	2.626.119	2.922.139	4.056.361	4.990.391	4.844.594	5.295.090
Externos (arancel e IVA)	316.930	372.453	478.805	573.137	480.976	566.326	700.972	743.147	914.258	1.058.462	1.405.203	1.708.885	1.728.876	1.826.535
Sanciones, errados y otros	9.319	12.456	34.595	4.702	4.185	21.735	8.147	5.066	4.397	23.453	11.968	4.277	5.340	3.552
Seguridad Democrática	0	0	0	0	0	0	0	349.892	327.124	7.253	3.701	2.862	5.830	3.307
Patrimonio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	84.316	134.053	127.772	261.541	679.330
Precios de transferencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	608	743
Gravamen a los Movimientos Financieros				109.787	518.624	501.784	695.769	681.521	784.806	1.082.996	678.193	1.291.770	1.446.929	1.548.606
Impuestos pagados por Bogotá	2.151.277	2.835.448	3.380.928	3.867.690	4.518.510	5.010.825	6.313.297	6.870.604	8.042.687	9.407.372	12.023.925	15.684.782	15.890.323	16.802.189
Total ingresos tributarios Nación	8.159.529	10.165.242	13.285.640	15.021.710	16.435.349	19.295.107	24.869.759	27.553.394	32.285.250	37.865.071	43.591.600	52.824.361	60.241.854	67.034.985
Participación Btá en el total Nal	26,4	27,9	25,4	25,7	27,5	26,0	25,4	24,9	24,8	24,8	27,6	29,7	26,4	25,1

Fuente: DIAN, DNP. Nota: datos ajustados en grandes contribuyentes de cada impuesto y en el GMF para estimar los impuestos pagados por los bogotanos.

Gráfica 18



Fuentes: DIAN, SENA, ICBF, DIAN y Secretaría de Hacienda Distrital.

Si bien, por una parte se reclama un mayor esfuerzo tributario municipal, por otra el aumento de la presión fiscal total no es favorable para el Distrito, pues le resta competitividad a la ciudad y limita las posibilidades de incrementar las tarifas de impuestos distritales o introducir nuevos tributos.

4.4 Balance de las Relaciones Fiscales Bogotá-Nación

El Balance entre los recursos que Bogotá le aporta a la Nación y los que recibe de ésta por diferentes vías, se detalla en el Cuadro 15. Entre los recursos entregados se consideran los impuestos nacionales pagados por los bogotanos y las contribuciones parafiscales al ICBF y al SENA. En total pasaron de 2.4 billones en 1995 a 18.1 billones en 2008, es decir se multiplicaron por 8 en valores corrientes, lo que en términos reales equivale a un crecimiento del 134%.

En los recursos recibidos se tienen:

- Las transferencias de Ley 60 y del SGP (Ley 715), que aportan alrededor del 50% del total.
- Las rentas cedidas que se destinan para financiar salud, deporte y cultura.
- Otras transferencias de la nación, que se reciben a través de convenios y cofinanciaciones de los ministerios, entre las que se destacan las que recibe el Fondo Financiero Distrital de Salud del Ministerio de Protección Social y que se destinan a programas de prevención y promoción de la Salud y a la financiación del régimen subsidiado⁷⁶.
- Las otorgadas por el Fondo Nacional de Regalías.
- Los aportes de la nación para el desarrollo del transporte masivo recibidos por Transmilenio.
- Los gastos de las regionales de Bogotá del ICBF y del SENA, dado que desarrollan programas sociales y educativos que benefician a los ciudadanos del Distrito.
- La inversión que realizan otras entidades nacionales, de acuerdo con la territorialización identificada por el Departamento Nacional de Planeación⁷⁷.

En total los recursos recibidos pasaron de 0.3 billones a 3.3 billones entre 1995 y 2008, y el neto de lo transferido por Bogotá a la Nación de 2.1 billones a 14.7 billones. En promedio, el Distrito recibe el 20% de lo que aporta a la Nación cada año.

Finalmente, en la Gráfica 19 se presenta la relación recursos aportados vs recibidos, la cual se mantiene más o menos constante en el periodo analizado, dado que se conserva la proporción entre las dos magnitudes.

⁷⁶ Asignaciones de la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA

⁷⁷ Asignaciones a Bogotá según la territorialización de la inversión efectuada por el DNP. Se exceptúa el SENA, ICBF que se toman del presupuesto de las regionales. También se excluyen los aportes para transporte masivo que se toman del presupuesto de Transmilenio y lo efectuados para salud que recibe el Fondo Financiero Distrital que se registra como otras transferencias de la nación según reporte de la entidad.

Cuadro 15
Balance de las Relaciones Fiscales Bogotá-Nación

Millones de pesos

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Recursos Entregados por Bogotá														
Renta (cuotas)	329.794	392.337	556.007	482.812	629.385	675.247	1.031.890	932.503	1.092.680	1.565.623	2.240.356	3.131.113	2.785.158	2.300.914
IVA declaraciones	806.852	1.075.726	1.143.212	1.263.876	1.400.262	1.596.265	1.784.271	1.885.447	2.293.304	2.663.130	3.494.090	4.427.712	4.811.448	5.144.112
Retenciones (renta, iva, timbre)	688.383	982.475	1.168.310	1.433.376	1.485.078	1.649.468	2.092.248	2.273.028	2.626.119	2.922.139	4.056.361	4.990.391	4.844.594	5.295.090
Externos (arancel e IVA)	316.930	372.453	478.805	573.137	480.976	566.326	700.972	743.147	914.258	1.058.462	1.405.203	1.708.885	1.728.876	1.826.535
Sanciones, errados y otros	9.319	12.456	34.595	4.702	4.185	21.735	8.147	5.066	4.397	23.453	11.968	4.277	5.340	3.552
Seg.Democrática, patrim. y precios de transf.								349.892	327.124	91.569	137.754	130.635	267.979	683.380
Gravamen a los Movimientos Financieros				109.787	518.624	501.784	695.769	681.521	784.806	1.082.996	678.193	1.291.770	1.446.929	1.548.606
Impuestos pagados por Btá a la Nación (1)	2.151.277	2.835.448	3.380.928	3.867.690	4.518.510	5.010.825	6.313.297	6.870.604	8.042.687	9.407.372	12.023.925	15.684.782	15.890.323	16.802.189
Contribuciones Parafiscales ICBF (2)	170.307	211.728	261.248	305.674	320.574	337.039	404.722	422.292	449.301	512.346	575.352	659.179	715.733	748.963
Contribuciones Parafiscales SENA (3)	86.162	90.686	107.348	187.751	181.852	182.736	200.825	214.327	240.192	278.880	312.039	365.623	436.240	511.018
Parafiscales pagados en Bogotá	256.469	302.414	368.596	493.425	502.425	519.775	605.546	636.619	689.493	791.226	887.391	1.024.802	1.151.973	1.259.982
Total recursos pagados por Btá a la Nación	2.407.746	3.137.862	3.749.525	4.361.114	5.020.935	5.530.600	6.918.843	7.507.223	8.732.180	10.198.599	12.911.316	16.709.585	17.042.296	18.062.171
Recursos Recibidos por Bogotá														
Transferencias Nacionales (Ley 60 y SGP) (4)	154.072	259.844	428.156	441.623	539.734	507.146	678.057	991.232	1.169.854	1.232.863	1.352.093	1.446.360	1.580.203	1.762.526
Rentas cedidas (4)	34.307	34.841	40.956	54.087	70.603	72.913	80.633	90.279	99.649	112.424	120.067	135.036	150.699	152.273
Otras transf. Nación y cofinanciación (4)	33.388	31.304	57.848	101.568	112.270	251.080	166.752	53.126	61.598	80.709	106.762	116.119	131.883	129.331
Fondo Nacional de Regalías (4)	0	3.773	17.611	1.591	8.175	5.989	5.461	11.776	0	0	0	574	0	574
Sist. de transporte masivo - Transmilenio (4)							38.876	97.678	126.892	112.266	144.585	229.782	334.212	262.230
Gastos ICBF regional Btá (2)	37.386	51.707	71.346	82.534	89.273	104.500	114.690	115.446	114.993	131.137	132.547	153.179	156.762	182.118
Gastos SENA regional Btá	48.068	64.824	68.422	74.141	84.806	93.368	108.110	103.165	111.827	123.690	109.035	122.509	124.344	153.876
Inversión de entidades nacionales en Bogotá (5)	ND	306.464	268.218	236.807	206.261	165.540	230.004	157.575	155.706	123.477	159.643	167.031	252.756	651.034
Total recursos recibidos	307.220	752.758	952.558	992.350	1.111.123	1.200.537	1.422.584	1.620.278	1.840.520	1.916.567	2.124.732	2.370.590	2.730.858	3.293.961
Neto transferido por Bogotá a la nación	2.100.525	2.385.105	2.796.967	3.368.765	3.909.813	4.330.063	5.496.259	5.886.945	6.891.661	8.282.031	10.786.584	14.338.995	14.311.438	14.768.209
Rec. recibidos/rec. pagados por Btá	12,8	24,0	25,4	22,8	22,1	21,7	20,6	21,6	21,1	18,8	16,5	14,2	16,0	18,2

Fuente: DANE, SENA, ICBF, DNP y Secretaría Distrital de Hacienda

(1) Datos ajustados en grandes contribuyentes y en GMF para estimar el total de impuestos nacionales pagados por los bogotanos.

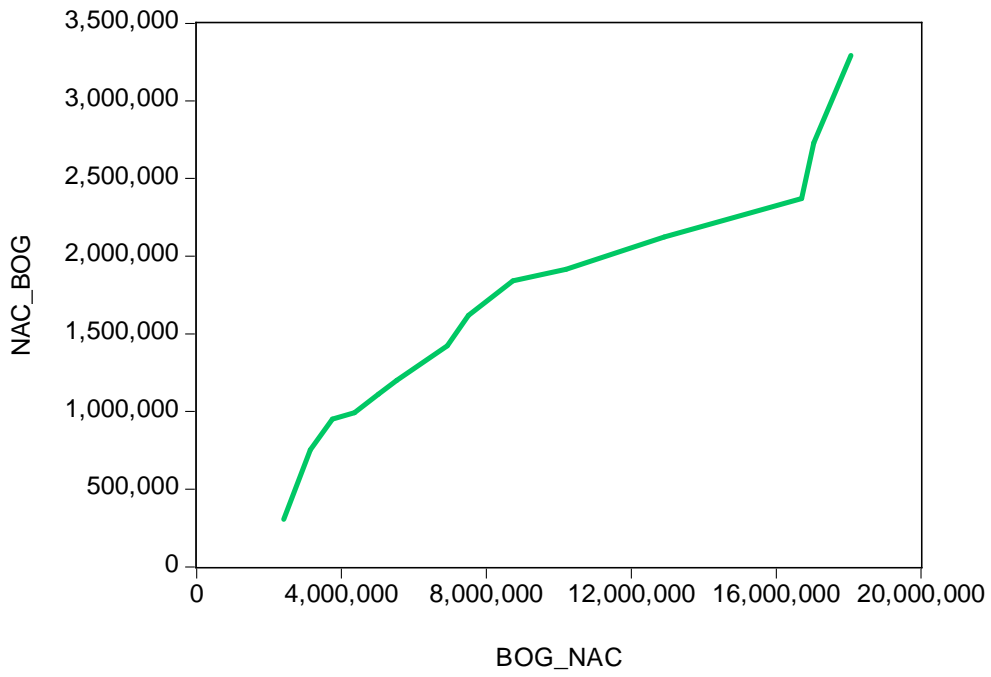
(2) Los aportes según recaudo regional del ICBF Bogotá y los gastos corresponden al presupuesto de la regional. Los datos entre 1995 y 2000 se estimaron con base en la participación de la regional en el total nacional.

(3) Datos de aportes estimados por el SENA para Bogotá. Difieren de los datos presupuestales que hasta 2004 agrupaban a Bogotá y Cundinamarca y actualmente se recaudan en una cuenta única nacional a través de la PILA.

(4) Corresponden a los recaudos del informe de ejecución presupuestal de las entidades distritales presentados a la Contraloría de Bogotá en cada vigencia.

(5) Asignaciones a Bogotá según la territorialización de la inversión efectuada por el DNP. Se exceptúa el SENA, ICBF que se toman del presupuesto de las regionales. También se excluyen los aportes para transporte masivo que se toman del presupuesto de transmilenio y lo efectuados para salud que recibe el Fondo Financiero Distrital que se incluyen como otras transferencias de la nación según reporte de la entidad.

Gráfica 19
Recursos Entregados Vs. Recursos Recibidos
Millones de pesos



CONCLUSIONES

Los modelos de descentralización fiscal en el mundo son muy diversos y obedecen a procesos históricos y culturales de las naciones. Los países federales se descentralizan hacia los estados o provincias que los conforman y las transferencias suelen ser no condicionadas o semi condicionadas y lo local está bajo la tutela de los estados. Los países unitarios tienen una mayor descentralización hacia los municipios, pero las transferencias son en su mayoría condicionadas.

En Latinoamérica también se han presentado procesos de descentralización. No obstante, los municipios aún tienen poca autonomía para decidir, hacer, ejecutar y controlar la ejecución de estrategias de desarrollo local y la participación en el gasto es reducida, dado el condicionamiento de las transferencias. Por tanto, dependen de la generación de ingresos propios para llevar a cabo sus iniciativas, lo cual es complejo, dado que las industrias y las empresas de prestación de servicios generalmente están concentradas en pocas localidades en cada país.

En Colombia la descentralización es fundamentalmente administrativa, regida por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En materia política, a pesar que se cuenta con elecciones populares de alcaldes, gobernadores, concejales y diputados, se considera que este proceso aún es incipiente.

En el aspecto fiscal, el Congreso tiene la facultad de legislar sobre los tributos y, por tanto, los entes territoriales están subordinados a los parámetros que se establezcan en la ley. En materia presupuestal, se está sujeto a la consecución del equilibrio macroeconómico y financiero de la nación, y al mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. Lo que conlleva a que el concepto de autonomía sea limitado para construir desde lo local soluciones a su propia problemática.

Además, la mayor parte de la tributación se concentra en el nivel nacional. Actualmente representa el 80%, el recaudo de los municipios el 11%, los departamentos el 5% y los aportes parafiscales al SENA e ICFB el 4%. Esto, aunado a lo anterior, deja a los entes territoriales con poco espacio para hacer ajustes en sus sistemas tributarios, con el fin de mejorar sus ingresos.

El proceso de transferencia de recursos y competencias en Colombia ha sido objeto de diferentes reformas en los últimos 40 años, que han consolidado al país como uno de los que presenta una mayor descentralización en América Latina en materia de gastos. Es decir, existe descentralización para la ejecución de gastos pero no autonomía, dado que las transferencias están condicionadas y deben asignarse a los diferentes sectores de acuerdo con la normatividad.

Los recursos transferidos por Ley 60 de 1993 llegaron a representar el 45,5% de los ingresos corrientes de la nación en 1999. En 2001 se realiza la reforma al sistema que comienza a operar en el 2002 (ley 715 de 2001), por la cual se independizan las transferencias del comportamiento de los ingresos. En los últimos años, cuando la nación obtuvo importantes incrementos en sus recaudos se observa una menor participación, alrededor del 30%. Es decir, que los entes territoriales no obtuvieron

beneficios adicionales en estos años de crecimiento económico en el país, por vía del Sistema General de Participaciones.

Otra relación fiscal que se establece entre la nación y los entes territoriales es a través de las regalías. En este caso, los criterios establecidos para la distribución han hecho que resulte muy desigual, haciendo que el 60% de éstas se concentre en apenas el 9% de la población. Por esto, se ha planteado la necesidad de una reforma que, si bien beneficie a los entes en donde se explotan los recursos, sea más equitativa para el conjunto de la nación.

El Distrito aporta el 26,3% del total de los impuestos nacionales. Además, son éstos los principales responsables del crecimiento de la presión fiscal en la ciudad, la cual pasó de 14,5% en 1995 a 24,4% en 2008 respecto del PIB. En el mismo lapso la presión de los impuestos nacionales creció de 10,7% a 18,7%, mientras que los impuestos distritales pasaron de 2,5% y 4,3%. La presión de los parafiscales permaneció estable alrededor del 1,4%.

Las transferencias de la Nación pasaron de representar el 9% de la financiación en la Administración Central de Bogotá en 1994 al 30% entre los años 2001 y 2004, pero en los últimos años han perdido participación y actualmente aportan el 22% del ingreso.

Finalmente, el balance de las relaciones fiscales entre Bogotá y la Nación muestra que el total de los recursos aportados, incluyendo impuestos y contribuciones parafiscales, pasó de 2.4 billones en 1995 a 18.1 billones en 2008, es decir se multiplicaron por 8 en valores corrientes, lo que en términos reales equivale a un crecimiento del 134%.

En total los recursos recibidos pasaron de 0.3 billones a 3.3 billones entre 1995 y 2008, y el neto de lo transferido por Bogotá a la Nación de 2.1 billones a 14.7 billones. En promedio, el Distrito recibe el 20% de lo que aporta a la Nación cada año.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Nacional de Hidrocarburos-AHN. *Regalías distribuidas por hidrocarburos 2004-2009*. En: www.anh.gov.co.

ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago y CANTARERO PRIETO, David. *El papel de las transferencias intergubernamentales en el sistema español de financiación autonómica. XII*. Encuentro de Economía Pública. Febrero de 2005.

ASENSIO, Miguel Ángel. *Descentralización y federalismo fiscal. En la Unión Europea y el Mercosur. Una aproximación preliminar*. Universidad Nacional del Litoral. Argentina.

ASENSIO, Miguel Ángel. *Notas sobre la descentralización fiscal y las relaciones intergubernamentales en contextos descentralizados*. CEPAL. Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal XV seminario de política fiscal. Santiago de Chile 2003.

BADIA, Juan Fernando. *Las formas de Estado y las formas de Gobierno*. En: Revista de Estudios Políticos No. 195 Universidad de la Rioja dialnet.unirioja.es

BOADWAY, Robin y WATTS, Ronald. *Federalismo fiscal en Canadá, los Estados Unidos y Alemania*. Consorcio para la investigación y asesoría sobre política económica CEPRA y la Agencia Canadiense para el desarrollo internacional 2001. Traducción de Rebeca Elizalde Hernández. Centro General de Información. Universidad de Guadalajara.

CETRÁNGOLO Oscar. *Descentralización y federalismo fiscal: aspectos teóricos y práctica en América Latina*. CEPAL

Contraloría de Bogotá. Sistema de Vigilancia de Control Fiscal-SIVICOF. Estadísticas fiscales 1994-2008.

Departamento Nacional de Planeación-DNP. Conpes Sociales y territorialización de la inversión 1995-2008.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN. Recaudo bruto de las administraciones ubicadas en Bogotá 2000-2008. Informes estadísticos 1995-2008.

DIAZ FLORES, Manuel. *Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica*. Universidad Autónoma de Aguas Calientes. Revista de Economía, Sociedad y Territorio. 2002. Número 11.

Federalismo Fiscal en México. Instituto de investigaciones legislativas del Senado de la República. Agosto 2001.

FINOT, Iván. Descentralización, Transferencias Territoriales y Desarrollo Local. Revista de la CEPAL 86. Agosto 2005.

GIRÓN REGUERA, Emilia y ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. *El modelo de descentralización territorial en la Constitución colombiana a la luz de la jurisprudencia constitucional*. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Universidad Libre de Colombia y el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Cádiz.

GRIMALDO LORENTE, Jaime. *Las formas de estado*. En: www.fundacite-merida.gob.ve

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. *Antes y más allá de las regiones políticas*. Universidad Externado de Colombia 2005.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF. *Recaudos de aportes parafiscales y presupuesto por regionales 1994-2008*.

Instituto Colombiano de Geología y Minería-INGEOMINAS. *Regalías distribuidos por minerales 2004-2009*.

La actualidad de Alemania. Ministerio Federal de Relaciones Exteriores. En: www.facts-about-germany.de

LOZANO, Ignacio. *Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia*. Revista de Economía Universidad del Rosario Junio 1999.

LUNA SÁNCHEZ David. *Regalías: recursos nacionales, beneficios regionales*. Estudio elaborado por la UTL para el periodo 2004-2006.

MEISEL ROCA, Adolfo. *Retos de las Finanzas Departamentales*. Centro de Estudios Económicos Regionales – CEER. Banco de la República.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Presupuesto de ingresos y egresos de la Nación para el periodo 1990-2008*.

PULECIO FRANCO, Jairo Hernando. *El Federalismo Fiscal en España*. En: www.eumed.net

RAIMUNDI, Carlos y TILLI, Mariano. *Coparticipación: Hacia el nuevo contrato social*. Fundación Nación y América Latina.

RAMIREZ RODRIGUEZ, Francisco. *Federalismo fiscal*. México Abril 2004. En: cnh.fox.presidencia.gob.mx

ROLANDO DEOLINDO, Rosemary. *Estructura política, administrativa y tributaria del Brasil*. Receita Federal do Brasil. Assessoria de Assuntos Internacionais. Brasília Agosto 2008.

ROMERO, Joan. *Aún lejos de un verdadero estado federal*. En: Revista de Prensa Tribuna Libre. En: www.almendron.com

Secretaría Distrital de Hacienda. Estadísticas Fiscales Administración Central 1994-2008.

Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA. Recaudo de aportes parafiscales y presupuesto por regionales 1994-2008.

TABORDA, Nicolás. *Federalismo Fiscal en Argentina*. Asesoría ADN en: www.monofrías.com

VIDAL PERDOMO, Jaime. *La región y la ley de ordenamiento territorial*. Universidad del Rosario. En: www.sogeocol.edu.co

ZAPATA, Juan Antonio. *Reflexiones sobre el federalismo fiscal*. Seminario Internacional sobre Reformas y Responsabilidad Fiscal en Países Federales. Buenos Aires Marzo 2007.