



## 4. DIAGNÓSTICO E INSTRUMENTOS FISCALES PARA LA MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA

Datos del estudio original:

Título: Diagnóstico e instrumentos fiscales para la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca

Autor: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo)

Juan Gonzalo Zapata Investigador principal

Carlos Castilla Investigador

Raúl Castro Investigador

Diana Parra Investigadora

Armando Sarmiento Investigador

Olga Lucía Acosta Asesora

Ana María Fierro Asistente de investigación

Paula Herrera Asistente de investigación

Fecha: Diciembre de 2003

La Mesa de Planificación Regional encargó la supervisión técnica al comité conformado por: Armando Blanco (Departamento Administrativo de Planeación Distrital), Carlos Jorge Rodríguez (Secretaría de Hacienda Distrital), Óscar Alfonso y Germán Rodríguez (Departamento Administrativo de Planeación de Cundinamarca). De la supervisión administrativa encargó a Gustavo Peralta Mahecha.

El documento base para esta publicación fue elaborado por Olga Lucía Acosta, con el apoyo de María Cristina Alzate.

## INTRODUCCIÓN

Este estudio tuvo como objetivos principales elaborar un diagnóstico de la situación fiscal y de los recursos económicos de Bogotá DC, Cundinamarca, los municipios de este departamento y las corporaciones regionales CAR y Corpoguavio, y delinear instrumentos fiscales orientados a otorgarles posibilidades de financiamiento a partir del proyecto de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. En consecuencia, los objetivos específicos consistieron en:

1. Realizar un diagnóstico de las finanzas públicas de las entidades territoriales que conforman la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, con sus correspondientes proyecciones.
2. Analizar la capacidad potencial de los instrumentos fiscales de la región.
3. Presentar propuestas para un mejoramiento fiscal, con la participación de la Nación, Bogotá, los municipios de Cundinamarca, el Departamento de Cundinamarca y las corporaciones autónomas regionales CAR y Corpoguavio.

La cobertura del estudio, de acuerdo con el área considerada por la Mesa de Planificación Regional, comprende Bogotá DC, los 116 municipios del Departamento de Cundinamarca y a las corporaciones autónomas regionales CAR y Corpoguavio<sup>1</sup>.

Los municipios se clasificaron en cuatro grupos de acuerdo con el tamaño de su

población, así: *grupo 1*, con menos de 10.000 habitantes, es decir, 51 municipios que albergan 296.487 habitantes según proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, a 2003; *grupo 2*, con población entre 10.000 y 30.000 habitantes, al cual pertenecen 51 municipios con 823.691 habitantes; *grupo 3*, con población entre 30.001 y 67.000 habitantes, para un total de 402.720 distribuidos en nueve municipios, y *grupo 4*, con más de 67.000 habitantes para un total de 735.527 distribuidos en cinco municipios.

Las fuentes de información del nivel nacional consultadas provienen de la base de datos fiscales de la Contraloría General de la República, de estudios realizados por la Misión del Ingreso Público organizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el 2002, de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN—, del Departamento Nacional de Planeación —DNP—, del DANE, de la Unidad de Planeación Minero Energética —UPME— del Ministerio de Minas y Energía y de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Los datos regionales provienen de las secretarías de Hacienda de Cundinamarca y de los municipios de este departamento, de las corporaciones autónomas regionales CAR y Corpoguavio y de las

1. Sólo se tomaron en cuenta estas dos corporaciones porque no se contó información sobre la Corporación de la Orinoquia.

empresas de licores de Cundinamarca y Nariño. El estudio también contó con datos de Fedesarrollo, de la Federación de Municipios y de la Mesa de Planificación Bogotá-Cundinamarca.

El contexto jurídico de las propuestas toma en cuenta la Constitución Política de Colombia, las leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 715 de 2001 y el Decreto 1669 de 2003.

El diagnóstico de las finanzas públicas de las entidades territoriales de la Mesa abarca el período 1991-2003 (este último año con datos estimados) y las proyecciones se llevan al período 2004-2012. Estos dos temas son objeto de la primera sección de este capítulo. El diagnóstico comprende los ingresos y los gastos, pasando por analizar la capacidad de endeudamiento, e incluye el diagnóstico de los ingresos y gastos de las corporaciones regionales CAR y Corpoguavio. Para algunos análisis se compararon los indicadores de Cundinamarca con los de los departamentos de Bolívar, Santander, Antioquia y Valle, los cuales están contenidos en el informe final de la consultoría.

Para proyectar las finanzas públicas de las entidades territoriales de la Mesa se estableció un año base de la proyección, al igual que para proyectar los ingresos y los gastos de las corporaciones regionales CAR y Corpoguavio. Los supuestos de las proyecciones para cada

entidad se describen a propósito de cada indicador fiscal, en el aparte correspondiente —de la misma manera que lo hizo el informe final de la consultoría— con el fin de facilitar la delimitación de los alcances.

El análisis de la capacidad potencial de los instrumentos fiscales de la región<sup>2</sup>, presentado en la segunda sección, parte de observar comparativamente el desempeño fiscal de los entes territoriales en cuestión, y presenta los resultados de los ejercicios de flexibilización de ahorros, ingresos, gastos y endeudamiento.

Las propuestas presentadas en la tercera sección de este capítulo provienen de los análisis reales y potenciales contenidos en las dos secciones anteriores y, en consecuencia, propenden por mejorar lo existente, sugieren nuevos tributos y acciones y, en algunos casos, plantean la necesidad de modificar el marco constitucional o legal para dar cabida a soluciones regionales.

En la cuarta sección se evalúan experiencias fiscales intergubernamentales exitosas con el propósito de construir algunos escenarios probables a largo plazo para la región, específicamente en temas como el diseño de las transferencias, de fondos de compensación fiscal y social, de reglas de endeudamiento territorial y de estructuras tributarias entre niveles de gobierno.

Este capítulo también contiene, en una serie de mapas, la expresión geográfica de la evolución de los indicadores financieros municipales de Cundinamarca entre 1991 y 2000, y en una última sección las conclusiones.

De este modo, el estudio no sólo obedece a los objetivos propuestos sino que, de manera particular, propende por servir de guía a la región para avanzar en el logro de su autonomía administrativa y financiera, así como en la consolidación de su propio patrimonio. Así, se espera que los lazos de cooperación entre Bogotá DC, los municipios de Cundinamarca y el departamento se fortalezcan, que se promueva el desarrollo económico y social, que la región se haga más productiva preparando el territorio para enfrentar en condiciones más competitivas los retos de la globalización, y que se constituya en una de las primeras en América Latina.

## Principales conceptos

Mediante los indicadores fiscales es posible evaluar el desempeño fiscal de una entidad. Los propuestos en la tabla 4.1 analizan los principales determinantes del resultado fiscal, a través del examen de algunos conceptos económicos y legales del ahorro, el ingreso, el gasto y el endeudamiento.

Los indicadores de ahorro buscan medir la capacidad de generar recursos para la inversión. Los indicadores de ingresos ofrecen una aproximación a la estructura de las fuentes de

2. La región, para efectos expositivos, comprende a Bogotá D.C., a los municipios cundinamarqueses y al Departamento de Cundinamarca, integrantes de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.

Tabla 4.1. Indicadores fiscales

Indicadores de ahorro	
Ahorro primario	Ingreso corriente, gastos de funcionamiento, otros gastos (1)
Ahorro operacional	Ahorro primario, intereses
Capacidad de ahorro	Ahorro operacional / ingreso corriente
Ahorro total o recursos disponibles para inversión	Ingreso total, gastos de funcionamiento, intereses, otros gastos
Ahorro operacional Ley 358/97	Ingresos corrientes 358, gasto funcionamiento, intereses
Indicadores de ingresos	
Capacidad generación de ingresos permanentes	Ingreso corriente / ingreso total
Importancia del impuesto de industria y comercio	Impuesto industria y comercio / ingreso corriente
Importancia del impuesto predial	Impuesto predial / ingreso corriente
Dependencia de las transferencias	Transferencias / ingreso total
Importancia de los ingresos de capital	Ingresos de capital / ingreso total
Ingreso corriente Ley 358/97	Ingresos corrientes + regalías + transferencias Nación + recursos del balance + rendimientos financieros
Ingreso corrientes libre destinación (icld) Ley 617/00	Ingresos corrientes + participaciones (2) + picn libre destinación - % destinaciones específicas (3)
Indicadores de gastos	
Participación gastos de funcionamiento en el total del gasto	Gastos de funcionamiento / gasto total
Participación gastos personal en los de funcionamiento	Gastos de personal / gastos de funcionamiento
Grado de dependencia corriente	Transferencias corrientes / gastos de funcionamiento
Capacidad de financiamiento de los de funcionamiento	Gastos de funcionamiento / ingresos corrientes
Límite gastos de funcionamiento Ley 617/00	Gastos funcionamiento / ingresos corrientes de libre destinación (icld).
Participación de la inversión en el total de gasto	Gastos de inversión / gasto total
Autofinanciación de la inversión	(Ahorro total - transferencias Nación) / (gastos de inversión)
Inversión financiada con transferencias	Transferencias Nación / gastos de inversión
Participación intereses en el total de gasto	Intereses / gasto total
Indicadores de endeudamiento	
Solvencia Ley 358/97	Saldo de la deuda / ingreso corriente Ley 358/97
Liquidez Ley 358/97	Intereses / ahorro operacional Ley 358/97
Capacidad de endeudamiento	(Ingreso corriente Ley 358/97 * 80%) - saldo de la deuda
Superávit primario Ley 819/03	(Ingreso corriente + recursos de capital) - (gastos de funcionamiento + inversión)(4)

(1) Otros gastos: de funcionamiento, como Fonpet (Fondo de Pensiones Territoriales), bonos pensionales, pasivos contingentes, entre otros.

(2) Participaciones: la Contraloría General de la República –CGR– los clasifica como transferencias pero corresponden a ingresos no tributarios, por lo cual se suman (excepto las regalías).

(3) Porcentaje (%) destinaciones específicas: son particulares a cada ente territorial. En el caso de Bogotá y Cundinamarca, el porcentaje se calculó con base en la información de cada una. En el caso de los municipios, con base en la Ley 617 y las certificaciones de la CGR para 2002.

(4) El indicador se calcula como lo contempla el parágrafo del artículo 2 de la Ley 819 de 2003.

ingresos y el impacto de las transferencias del nivel central sobre los mismos. Los indicadores de gasto se orientan a examinar la composición del gasto y sus fuentes de financiación; en especial, es posible observar la dependencia de las transferencias para financiar el gasto, o bien la capacidad de los territorios para financiar sus inversiones con recursos propios. Con ello es posible evaluar la autonomía y la viabilidad financiera de los diferentes grupos de entidades. Finalmente los indicadores de endeudamiento estiman si el grado de endeudamiento es adecuado para la capacidad de pago y de ahorro de un ente territorial. Los que se proponen en este trabajo ofrecen una lectura de la solvencia, la liquidez, la capacidad de endeudamiento de acuerdo con las definiciones de la Ley 358 de 1997 y del superávit primario definido por la Ley 803 de 2003. En la tabla 4.1 la columna de la derecha los denomina y la izquierda define su composición o expresa la manera como se construyen.

Es importante resaltar que un esquema fiscal eficiente cuenta con instrumentos y medidas en lo relativo al ingreso y al gasto, con el propósito de optimizar el ahorro y la generación de recursos. A su vez, existe un consenso más o menos generalizado de que un sistema tributario debe caracterizarse por su:

- Eficiencia económica: no debe interferir en la asignación eficiente de los recursos.
- Sencillez administrativa: debe ser fácil y relativamente económico de administrar.

- Flexibilidad: debe ser capaz de responder fácilmente a los cambios de las circunstancias económicas.

- Responsabilidad política: debe estar diseñado de manera tal que cada individuo pueda saber su estado de pago, para que el sistema político pueda reflejar con mayor precisión sus preferencias.

- Justicia: debe ser justo en la manera de tratar a los individuos.

En este contexto, las propuestas que se planteen para mejorar el sistema, dentro del marco legal existente, deben atender a:

- La situación actual, la cual requiere de números básicos que ilustren la composición actual.

- Una situación base optimizada, resultante de examinar las potencialidades mediante ejercicios de análisis de variables.

- El crecimiento de la actividad económica, en el cual se inscribe la capacidad de respuesta de los entes territoriales.

- La coordinación regional, sin la cual no es posible construir la verdadera región.

## **1. DIAGNÓSTICO Y PROYECCIONES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES INTEGRANTES DE LA MESA**

### **1.1. Diagnóstico y proyecciones de las finanzas públicas**

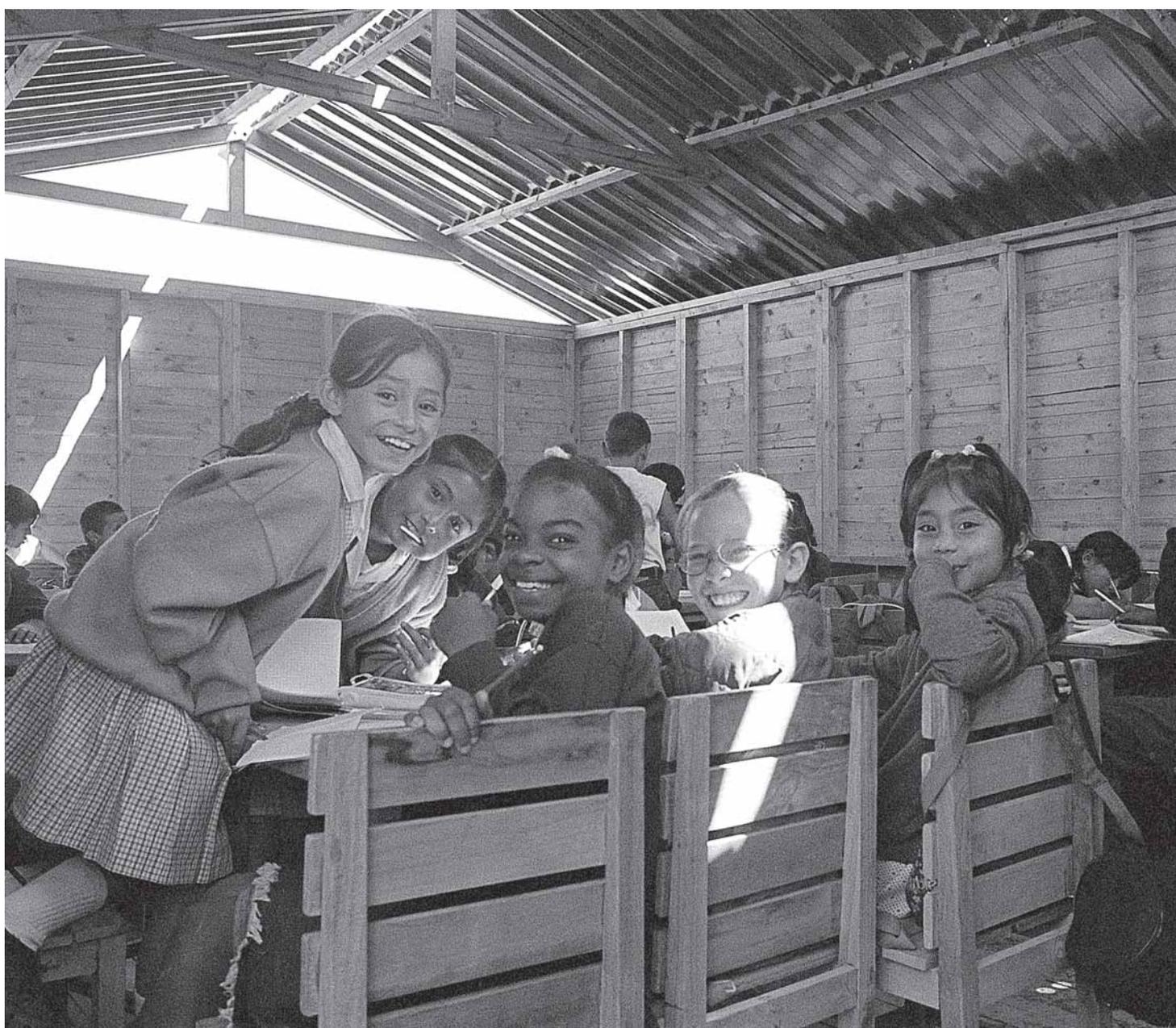
En esta primera sección se presenta, de manera consolidada, el diagnóstico de la

evolución fiscal de las entidades territoriales de la zona de influencia de la Mesa de Planificación: Bogotá DC, el Departamento Cundinamarca y los municipios de este departamento. Asimismo, las proyecciones para el período 2004-2012, a partir del último año de ejecución real como línea de base y punto de referencia para formular propuestas.

#### **1.1.1. Diagnóstico fiscal**

La información de referencia para este diagnóstico se revisó comparando las cifras históricas de la Contraloría General de la República con las de las secretarías de Hacienda del Distrito y de Cundinamarca, con el fin de verificar y ajustar las inconsistencias encontradas.

En el caso de Bogotá, las cifras históricas 1991-2002 corresponden a las ejecuciones presupuestales, y las de 2003 a la ejecución presupuestal estimada con base en la ejecución real a octubre 30 de ese año, contenida en la exposición de motivos del proyecto de presupuesto 2004 presentado al Concejo Distrital en noviembre de 2003. Para el departamento, la serie 1991-2002 proviene de consolidados de ejecuciones, y para 2003 a la ejecución presupuestal estimada con base en la ejecución a junio 30 de ese año según información de la Secretaría de Hacienda Departamental. En el caso de los municipios de Cundinamarca, las cifras históricas 1991-2000 corresponden a la ejecución presupuestal, y las restantes son proyecciones.



Las principales inversiones en Bogotá en el período que revisó Fedesarrollo las realizó el ICBF en el sector social, y el Sena y el Ictex en el sector educativo.

Las conclusiones más destacadas sobre la situación financiera de la región son:

- Las finanzas de los entes territoriales de la región se fortalecieron en forma importante durante este período, como lo muestra el consolidado de sus ingresos, los cuales ascienden a \$5,1 billones en 2003.

- Bogotá fortaleció sus finanzas públicas, dado el mayor crecimiento de sus ingresos corrientes, en su mayoría destinado a financiar gastos de inversión.

- Bogotá y los municipios del departamento presentaron crecimiento real de sus ingresos, generando un aumento en el ahorro operacional. Los ingresos en Cundinamarca no aumentaron mientras los gastos de funcionamiento sí, por lo que el ahorro operacional en 2003 es similar al de 1991.

- Las finanzas de Cundinamarca, aunque el crecimiento de sus ingresos corrientes se encuentra estancado desde 1997, son sobresalientes en comparación con las de otros departamentos.

- Bogotá financia 44% de su inversión con transferencias de la Nación; Cundinamarca, 67% y los municipios, 76%. En el ponderado regional las transferencias corresponden al 51% del total, pero es claro que mientras Bogotá tiende a depender menos de éstas, el departamento y los municipios siguen supeditados a las participaciones de ley y no generan suficientes recursos propios para inversión.

- La inversión neta (inversión menos transferencias) de Bogotá y, en menor

medida, la de Cundinamarca, aumentó de forma notable durante el período. En los municipios el aumento fue menor.

- En 2003 la inversión neta de la región ascendió a \$1,87 billones, de los cuales 84% corresponden a Bogotá, 12% a Cundinamarca y 4% a los municipios.

#### *Análisis de una lectura horizontal de las cifras*

- Los ingresos corrientes aumentaron a una tasa superior a la de los gastos de funcionamiento. Este comportamiento es jalonado principalmente por Bogotá y por los municipios de los grupos 3 y 4. El impuesto predial en los municipios y en Bogotá presentó una dinámica de crecimiento importante durante el período; no obstante, su tasa de crecimiento se ha estabilizado (tabla 4.2).

- En el impuesto de industria y comercio es notorio el efecto de la recesión económica del período 1998-2000. Sin embargo, Bogotá recuperó su crecimiento entre 2001-2003.

- Los gastos de inversión de la región aumentaron 18% real anual en promedio durante el período, con mayor dinamismo en Bogotá.

#### *Análisis de una lectura vertical de las cifras*

- La composición de los ingresos totales de la región ha variado en razón de las reformas en la descentralización, especialmente a partir de la Ley 60 de 1993 (hoy la Ley 715 de 2002). Entre otros aspectos se refleja en que, por ejemplo, durante 2003 la región generó 61% de

sus recursos propios mientras las transferencias representaron 39%, aunque, como se expresó, Bogotá tiene un mayor peso en esta generación propia (tabla 4.2).

- Por los mismos efectos de las reformas, las transferencias para gastos de funcionamiento pasaron de representar 54% del total a apenas 2%. Es decir, en general la región está en capacidad de financiar sus gastos de funcionamiento.

- De forma complementaria, se destaca la reducción en más de 50% de la participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales: de 47% en 1991 a 21% en 2003, aunque los porcentajes varían entre las diferentes categorías de municipios del departamento.

- No obstante, los gastos de personal han ganado participación en los de funcionamiento, y representan casi la mitad de los gastos.

- La inversión aumentó su participación durante el período al pasar de 40% en 1991 a 73% en el 2003, como se puede apreciar en la tabla 4.3.

#### *Análisis de otros indicadores*

- La región ha aumentado su capacidad de ahorro en forma significativa: pasó de un ahorro operacional negativo en 1991, a generar más de un billón de pesos en 2003. Este resultado se debe principalmente a Bogotá y a los municipios de los grupos 3 y 4, que son los de mejor desempeño, puesto que el ahorro de Cundinamarca no ha

Tabla 4.2. Crecimientos reales anuales promedio de la región (%)

Concepto	1992-1994	1995-1997	1998-2000	2001-2003	1992-2003
Ingresos	22	20	10	1	13
Ingresos corrientes	22	10	-1	5	9
Tributarios	24	10	-1	6	10
Impuestos directos	28	17	-3	2	11
Predial unificado	37	10	2	3	13
Impuestos indirectos	22	7	1	8	9
Industria y comercio	39	6	-3	13	14
Cerveza	4	5	6	-1	4
Licores	8	-1	-5	0	0
No tributarios	10	20	2	-5	6
Transferencias	29	36	13	4	21
Transferencias corrientes	18	3	-35	-1	-4
Transferencias de capital	55	48	17	5	31
Ingresos de capital	10	59	66	-10	31
Gastos	14	20	11	-1	11
Gastos de funcionamiento	15	1	3	-4	4
Gastos de personal	11	18	-2	-1	7
Gastos generales	16	-1	-2	-2	3
Transferencias	21	-10	11	-2	5
Intereses	0	13	-9	4	2
Otros gastos	0	0	0	-21	-21
Ahorro	45	38	16	3	25
Gastos de inversión	18	38	16	0	18
Superávit (déficit)	-26	40	62	-98	-5
Financiamiento	19	22	-11	-553	-130

Tabla 4.3. Participación de ingresos y gastos de la región (%)

Concepto	1991	1994	1997	2000	2003
Ingresos	100	100	100	100	100
Ingresos corrientes	73	72	56	44	50
Tributarios	93	95	94	94	95
Impuestos directos.	28	31	36	34	30
Predial unificado (*)	15	20	20	21	20
Impuestos indirectos	72	69	64	66	70
Industria y comercio (*)	28	37	33	31	38
Cerveza (*)	6	4	3	4	3
Licores (*)	12	8	6	5	4
No tributarios	7	5	6	6	5
Transferencias	18	21	31	35	39
Transferencias corrientes	54	30	11	2	2
Transferencias de capital	46	70	89	98	98
Ingresos de capital	10	7	13	22	11
Gastos	100	100	100	100	100
Gastos de funcionamiento	47	48	28	23	21
Gastos de personal	39	36	55	48	48
Gastos generales	14	14	12	10	11
Transferencias	46	50	33	42	41
Intereses	13	8	6	4	4
Otros gastos	0	0	0	0	1
Gastos de inversión	40	44	65	73	73

(\*) En proporción de los ingresos corrientes

aumentado y el de los grupos 1 y 2 es negativo.

• Los impuestos predial y de industria y comercio ganaron participación debido al comportamiento de Bogotá, dado que en

general estos ingresos perdieron participación en los municipios.

Los intereses en relación con el total del gasto han perdido participación en la región.  
*Análisis de la capacidad de endeudamiento*

La situación de las finanzas de la región es sana y existe un buen potencial de endeudamiento en los municipios. Bogotá también presenta una situación favorable, que le permite seguir financiando inversión con

crédito pero continuando con una política prudente en su manejo de la deuda. En el caso de Cundinamarca este potencial dependerá de su capacidad de dinamizar los ingresos corrientes. Únicamente el municipio de Pacho debió reestructurar su deuda en el año 2001.

*Sobre el cumplimiento de los indicadores de la Ley 617 de 2000*

En general, y con pocas excepciones, los entes territoriales de la región han cumplido con los límites a los gastos de funcionamiento impuestos por la Ley 617 de 2000. Esto también corrobora que las finanzas de la región son sanas y sostenibles.

*Expresión geográfica de la evolución de los indicadores financieros de Bogotá y de los municipios de Cundinamarca, 1991-2000*

Con el fin de identificar, durante la década del noventa, los avances y retrocesos de los municipios cundinamarqueses y del Distrito Capital en materia fiscal, Fedesarrollo examinó la evolución de los principales indicadores de ingresos, gasto y ahorro, agrupando y promediando los datos de acuerdo con los períodos legales de ejercicio de las alcaldías: 1991-1992, 1993-1994, 1995-1997 y 1998-2000. Para permitir la comparación entre municipios y períodos, dada la diferencia entre los montos, se normalizaron los datos utilizando el tamaño poblacional y se estimaron valores per cápita y por km<sup>2</sup> para el

Tabla 4.4. Indicadores fiscales de la región

Indicadores	1991	1994	1997	2000	2003
Ahorro operacional	-22.653	330.833	792.085	732.315	1.164.576
Ahorro primario	184.036	519.794	1.057.306	929.014	1.381.343
Capacidad de ahorro (%)	-2	20	35	33	45
Crecimiento real ahorro operacional (%)	0	505	68	-6	39
Crecimiento real ahorro primario (%)	0	163	42	-8	30
Indicadores (%)	1991	1994	1997	2000	2003
Ingresos corrientes / ingresos totales	73	72	56	44	50
Industria y comercio / ingresos corrientes	28	37	33	31	38
Predial unificado / ingresos corrientes	15	20	20	21	20
Cerveza / ingresos corrientes	6	4	3	4	3
Licores / ingresos corrientes	12	8	6	5	4
Transferencias / ingresos totales	18	21	31	35	39
Ingresos de capital / ingresos totales	10	7	13	22	11
Indicadores (%)	1991	1994	1997	2000	2003
Gastos funcionamiento / gasto total	47	48	28	23	21
Gastos de personal / gastos funcionamiento	39	36	55	48	48
Transferencias corrientes / gastos funcionamiento	16	13	12	3	3
Gastos funcionamiento / ingresos corrientes	81	69	53	58	4
Inversión / gasto total	40	44	65	73	73
Transferencias / inversión	12	27	37	40	47
Ahorro total neto / inversión	38	66	56	50	51
Intereses / gasto total	13	8	6	4	4

caso del impuesto predial. Los datos faltantes de algunos municipios en algunos años se estimaron promediando los datos existentes para los otros años del período.

Con el fin de georreferenciar la información se elaboró una aplicación de Excel que permite consultar los datos y actualizarlos,

pues contiene las fórmulas de cálculo y las proyecciones realizadas por Fedesarrollo a imagen del plan de cuentas de la cgr. Esta aplicación se relaciona con un mapa de los municipios de Cundinamarca en formato SHP en el programa ArcView 3.2 a través de una conexión SQL; así, las actualizaciones se efectúan de

Tabla 4.5. Evolución de los principales indicadores fiscales y financieros de los municipios de Cundinamarca por períodos, 1991-2000  
(per cápita, miles de pesos constantes del 2003, porcentajes)

Concepto	Totales municipios				Crecimiento (%)			Per capita (miles de \$)			
	(1) 1991-1992	(2) 1993-1994	(3) 1995-1997	(4) 1998-2000	(1) 1991-1992	(2) 1993-1994	(4) 1998-2000	(1) 1991-1992	(2) 1993-1994	(3) 1995-1997	(4) 1998-2000
Ingresos totales	225.276	363.257	445.786	588.720	61	23	32	120	194	240	289
Ingresos corrientes	64.632	95.060	137.545	188.581	47	45	37	34	51	74	92
Tributarios	48.777	66.513	102.799	148.876	36	56	45	26	35	55	73
Impuestos directos	23.393	33.002	50.761	64.171	41	54	26	12	18	27	31
Predial unificado	20.708	29.132	45.863	59.368	41	57	29	11	16	25	29
Impuestos indirectos	25.384	33.511	52.051	84.742	32	56	63	14	18	28	42
Industria y comercio	20.983	21.404	30.017	39.622	2	40	32	11	11	16	19
No tributarios	16.475	28.547	34.745	39.931	73	22	15	9	15	19	20
Transferencias totales	130.572	205.652	216.453	282.224	58	5	30	70	110	117	138
Transferencias corrientes	126.849	85.707	90.538	43.699	-32	6	-52	68	46	49	21
Transferencias de capital	3.723	119.945	125.915	238.525	3.122	5	89	2	64	68	117
Ingresos de capital	29.249	53.570	44.629	46.589	83	-17	4	16	29	24	23
Gastos totales	194.627	314.346	393.914	536.217	62	25	36	104	168	212	262
Gastos de funcionamiento	81.093	115.718	135.556	163.252	43	17	20	43	62	73	80
Gastos de personal	35.962	54.745	69.350	97.737	52	27	41	19	29	37	48
Gastos generales	28.474	46.472	47.721	52.218	63	3	9	15	25	26	26
Transferencias	16.915	14.224	17.226	11.514	-16	21	-33	9	8	9	6
Intereses	10.478	6.488	10.295	10.985	-38	59	7	6	3	6	5
Gastos de inversión	106.177	193.770	251.482	371.857	82	30	48	57	103	136	182
Ahorro operacional	-26.939	-27.146	-8.307	14.344	1	-69	-273	-14	-14	-4	7
Ahorro primario	-16.461	-20.658	1.988	25.329	25	-110	1.174	-9	-11	1	12

manera automática y gráfica. La llave de enlace entre la base de datos y el mapa es el código municipal y distrital DANE para cada variable e indicador, el cual se antecedió de

un campo en la tabla del mapa, que permite relacionar la variable en pesos constantes (κ) o corrientes (c) para evitar la duplicación y agilizar el inicio de la aplicación.

Los datos están contenidos en la tabla 4.5, donde se puede observar que los ingresos y los gastos aumentaron de manera considerable durante la década. Los ingresos per cápita

se multiplicaron por 2,5 entre 1991 y 1992, lo cual explica el aumento de las transferencias, que prácticamente se duplicaron, y el de los ingresos corrientes, que se triplicaron. Los gastos de funcionamiento se multiplicaron por más de 100, lo que significa que gran parte de los ingresos adicionales se destinaron a corregir los déficit operacionales existentes y a aumentar los gastos de inversión que presentan crecimiento de más de 300%. A su vez, los municipios cundinamarqueses no aumentan el endeudamiento y, por ende, los intereses per cápita. La capacidad de ahorro pasó a ser positiva en un número considerable de municipios durante el período analizado.

Los mapas 4.1 a 4.4 resumen el comportamiento municipal durante los períodos 1991-1992 y 1998-2000.

Tabla 4.6. Supuestos macroeconómicos (%)

Supuestos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Producto Interno Bruto										
Crecimiento real estimado (%)	2,50	2,80	3,10	3,73	4,01	4,31	4,31	4,31	4,31	4,31
Crecimiento nominal estimado (%)	11,23	10,64	8,83	7,97	8,49	8,23	8,23	8,23	8,23	8,23
Inflación	7,00	6,00	5,50	5,00	4,50	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00

Fuente: Fedesarrollo.

## 1.2. Proyecciones de ingresos, gastos e inversiones de las entidades territoriales integrantes de la Mesa de Planificación

Los escenarios base de las proyecciones de ingresos, gastos e inversiones para el período 2004-2012 de la región se construyeron con un criterio conservador. El consolidado regional es la suma de las proyecciones elaboradas utilizando los supuestos macroeconómicos de Fedesarrollo que se presentan y se describen en la tabla 4.6.

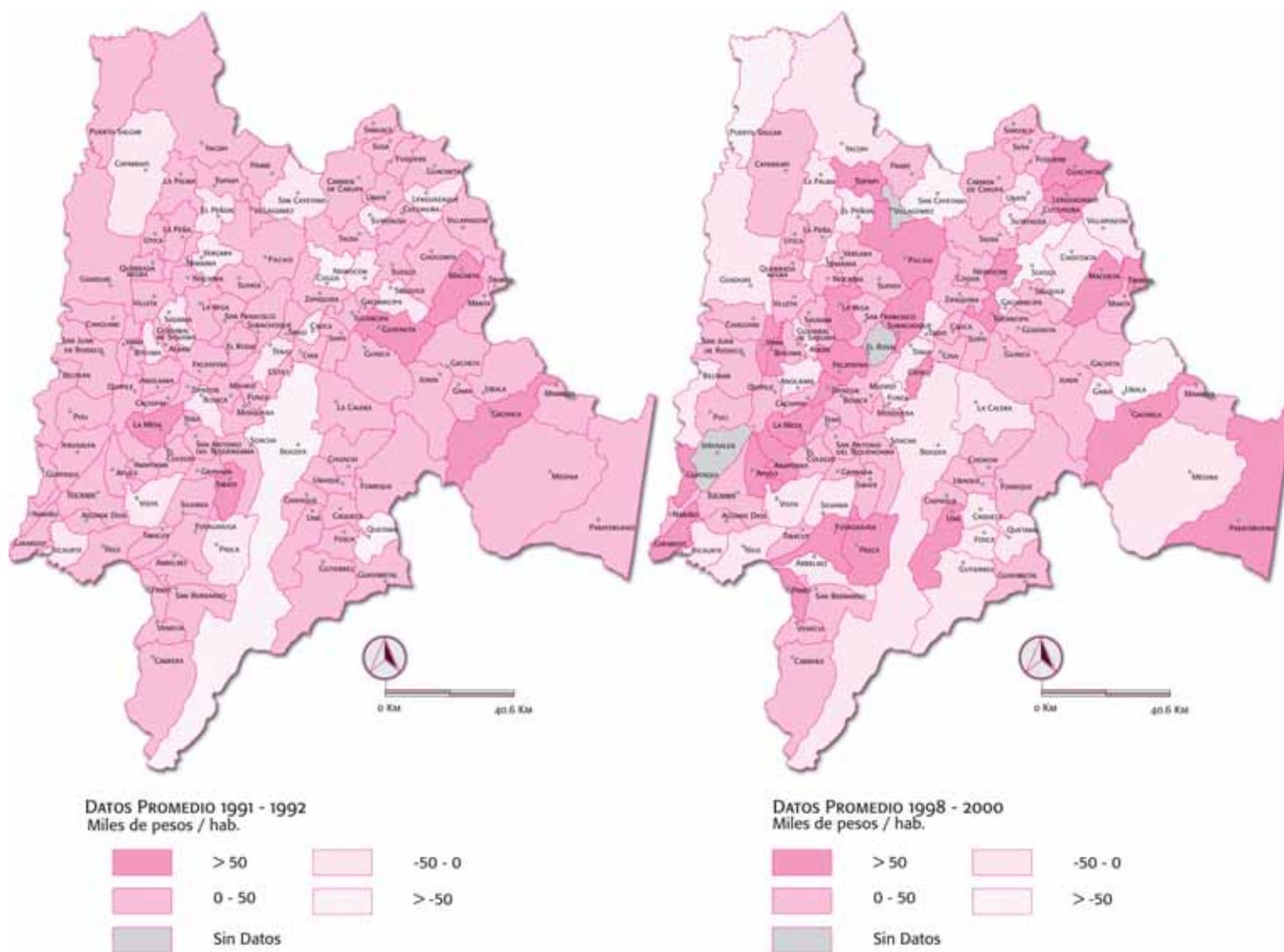
El año base de la proyección de los ingresos corrientes, ICN, es el último año de ejecución real de cada ente. Se parte del supuesto de que la situación en los años proyectados se mantendrá relativamente igual a la actual. Se presume que las transferencias de la Nación, corrientes y de capital, crecen en la misma tasa del Sistema General de Participaciones –SGP– y que las proporciones en las cuales éstas se distribuyen entre los distintos entes territoriales no cambian, como se puede apreciar en la tabla 4.7.

Tabla 4.7. Proyección Sistema General de Participaciones para la región, según Ley 715/2001\*

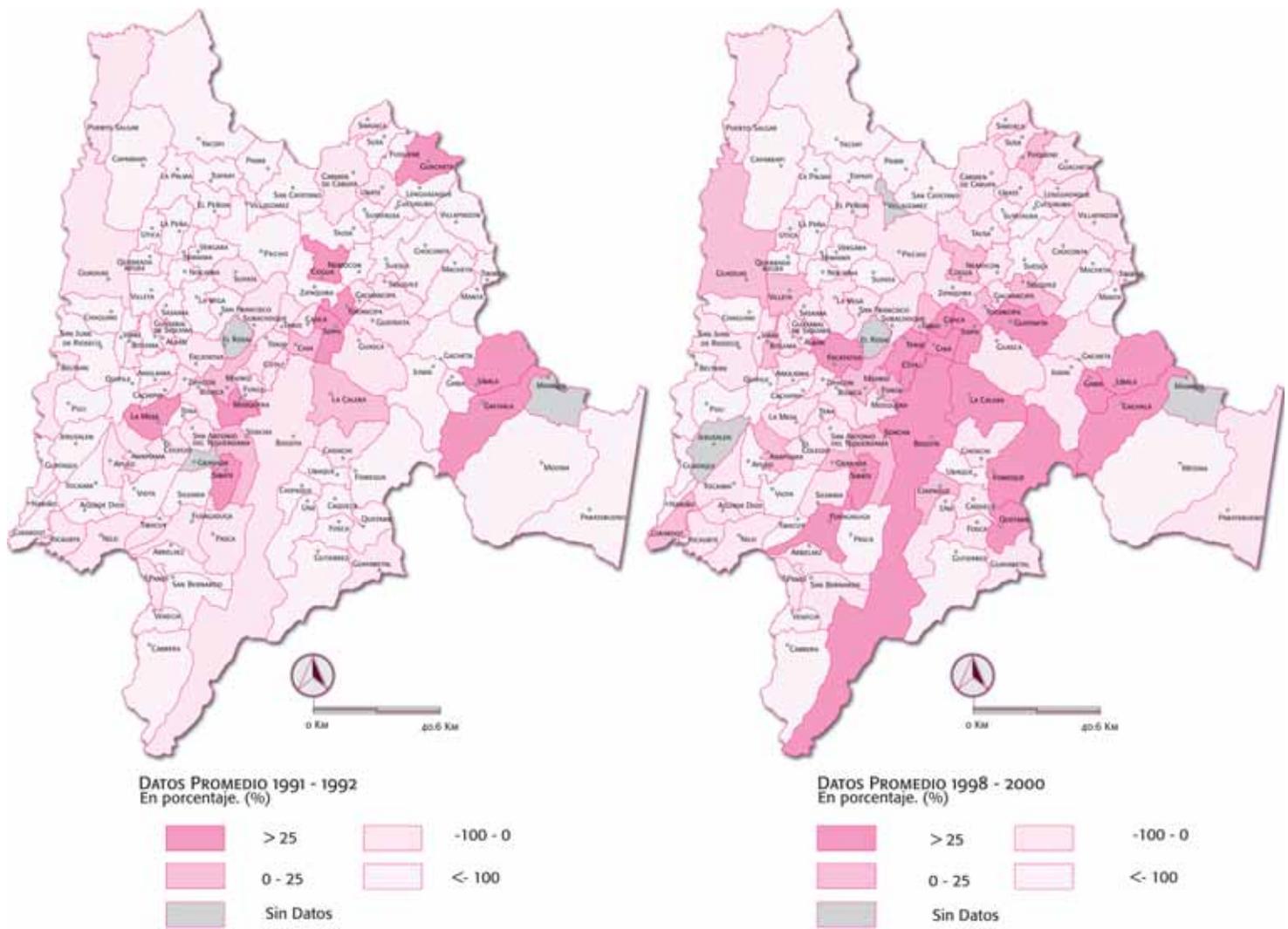
Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Base de liquidación sgp	12.019.833	13.100.416	14.279.453	15.421.810	16.655.554	17.907.167	19.216.181	19.982.794	20.843.905	21.773.686	22.761.870
Incremento nominal anual (%)	9,65	8,99	9,00	8,00	8,00	7,51	7,31	3,99	4,31	4,46	4,54
Crecimiento económico (%)	1,68	2,50	2,80	3,10	3,73	4,01	4,31	4,31	4,31	4,31	4,31
Crecimiento icn (%)	1,77	2,63	2,95	3,26	3,93	4,23	4,54	4,54	4,54	4,54	4,54
Inflación causada (supuesto) (%)	7,65	6,99	7,00	6,00	5,50	5,00	4,50	4,00	4,00	4,00	4,00
Incremento real (Ley 715/2001) (%)	2,00	2,00	2,00	2,00	2,50	2,50	2,50	-	-	-	-

\*Recursos base Sistema General de Participaciones –SGP–: 10'962.000 y elasticidad ICN-PIB: 1.053.

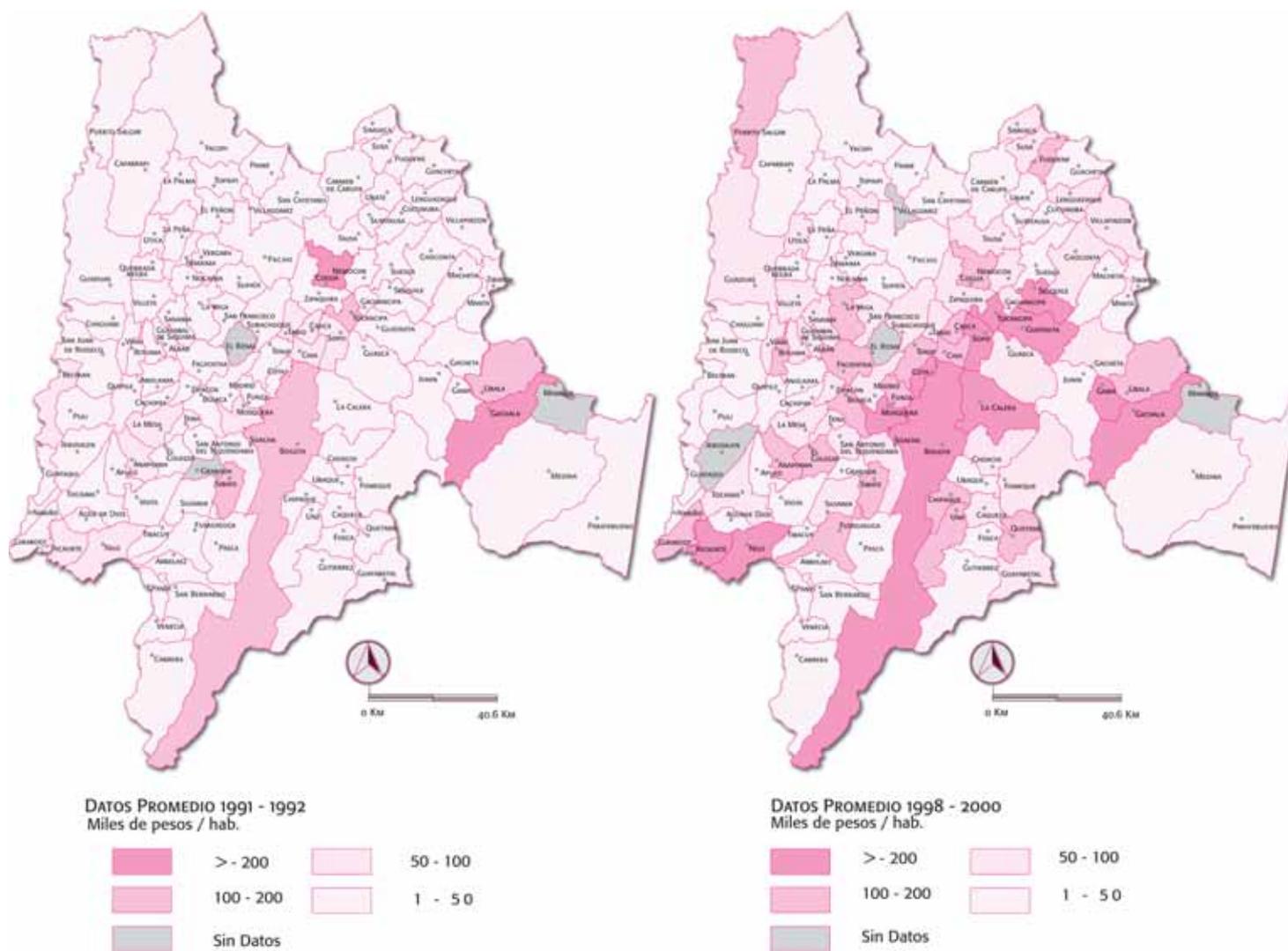
Mapa 4.1. Promedios 1991-1992 y 1998-2000. Superávit por habitante



Mapa 4.2. Promedios 1991-1992 y 1998-2000. Capacidad de ahorro



Mapa 4.3. Promedios 1991-1992 y 1998-2000. Ingresos corrientes por habitante



Mapa 4.4. Promedios 1991-1992 y 1998-2000. Gastos totales por habitante

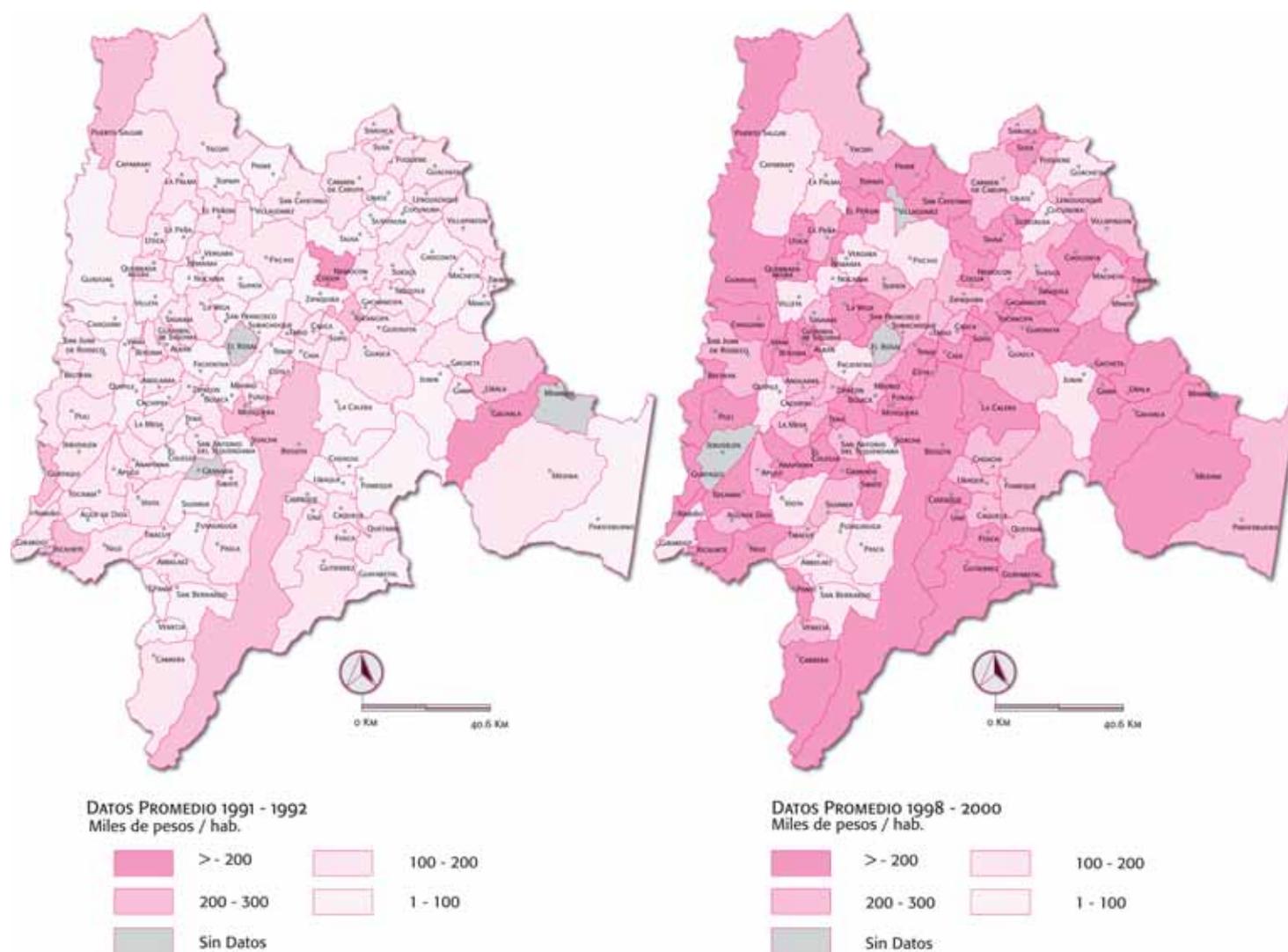


Tabla 4.8. Consolidado participaciones de ingresos y gastos de la región (%)

Concepto	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
<b>Ingresos</b>								
<b>Ingresos corrientes</b>	100	100	100	100	100	100	100	100
Bogotá	65	77	70	73	77	78	79	80
Municipios	7	6	6	7	6	6	6	5
Cundinamarca	28	17	24	20	17	16	15	15
<b>Tributarios</b>	100	100	100	100	100	100	100	100
Bogotá	66	79	73	76	80	81	82	82
Municipios	6	5	5	6	5	5	5	5
Cundinamarca	28	17	22	18	15	14	14	13
<b>Predial unificado</b>	100	100	100	100	100	100	100	100
Bogotá	86	91	90	90	90	91	92	92
Municipios	14	9	10	10	10	9	8	8
<b>Industria y comercio</b>	100	100	100	100	100	100	100	100
Bogotá	92	96	96	96	97	97	97	97
Municipios	8	4	4	4	3	3	3	3
Cundinamarca cerveza	6	4	3	4	3	4	4	4
Cundinamarca. Licores	12	8	6	5	4	4	4	4
<b>No tributarios</b>	100	100	100	100	100	100	100	100
Bogotá	51	52	26	25	16	16	16	16
Municipios	9	34	16	26	28	28	28	28
Cundinamarca	30	14	58	49	56	56	56	56
<b>Transferencias</b>								
<b>Transferencias corrientes</b>	100	100	100	100	100	100	100	100

Concepto	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
Bogotá	13	35	0	0	0	0	0	0
Municipios	87	63	76	92	99	99	99	99
Cundinamarca	0	2	24	8	1	1	1	1
<b>Transferencias de capital</b>	100	100	100	100	100	100	100	100
Bogotá	99	65	82	55	64	64	64	64
Municipios	1	30	16	15	13	13	13	13
Cundinamarca	0	5	2	30	23	23	23	23
<b>Ingresos de capital</b>	100	100	100	100	100	100	100	100
Bogotá	20	32	86	93	90	85	85	85
Municipios	14	26	4	4	7	10	10	10
Cundinamarca	66	42	9	4	4	5	5	5
<b>Gastos</b>								
<b>Gastos de funcionamiento</b>	100	100	100	100	100	100	100	100
Bogotá	70	75	71	69	65	66	66	66
Municipios	10	10	11	11	12	12	12	12
Cundinamarca	21	15	19	20	23	21	22	22
<b>Gastos de personal</b>	100	100	100	100	100	100	100	100
Bogotá	73	73	61	69	49	51	50	50
Municipios	11	13	12	13	15	15	15	15
Cundinamarca	16	14	27	18	36	34	34	35
<b>Gastos generales</b>	100	100	100	100	100	100	100	100
Bogotá	52	56	50	54	46	47	47	47
Municipios	22	27	29	30	33	33	33	33

También se supone que los ingresos de capital o rendimientos financieros se mantienen, en términos reales, iguales a los de 2003, sin incluir capitalizaciones, superávit ni venta de activos. Igualmente se presupone que los

gastos de funcionamiento serán iguales al límite máximo permitido por la Ley 617 de 2000, durante el período de transición y en los años siguientes, y que su composición es igual a la del último año de ejecución real.

Otra premisa para las proyecciones es que no habrá nuevo endeudamiento y las amortizaciones corresponden a la deuda vigente en Bogotá y Cundinamarca, por lo que no se proyectaron desembolsos y

Tabla 4.8. Consolidado participaciones de ingresos y gastos de la región (%)  
(continuación)

Concepto	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
Cundinamarca	26	17	21	16	21	20	20	20
<b>Transferencias</b>	<b>100</b>							
Bogotá	72	82	93	74	89	90	89	89
Municipios	5	2	2	2	3	3	3	3
Cundinamarca	23	16	4	24	8	8	8	8
<b>Intereses</b>	<b>100</b>							
Bogotá	91	81	88	78	80	83	77	65
Municipios	0	3	2	2	1	1	2	4
Cundinamarca	9	16	10	20	19	16	21	31
<b>Otros gastos</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Bogotá	0	0	0	0	90	95	96	95
Municipios	0	0	0	0	0	0	0	0
Cundinamarca	0	0	0	0	10	5	4	5
<b>Ahorro</b>	<b>100</b>							
Bogotá	13	61	73	71	75	73	73	75
Municipios	34	23	12	10	9	10	10	9
Cundinamarca	53	16	15	20	16	17	17	16
<b>Gastos de inversión</b>	<b>100</b>							
Bogotá	60	63	74	74	73	72	72	73
Municipios	15	19	10	9	9	9	9	9
Cundinamarca	25	18	16	17	18	19	19	19

Tabla 4.9. Car y Corpoguavio. Ejecución presupuestal 1992-2003  
(millones de pesos de 2003)

Concepto	1992	1994	1997	2000	2003
<b>Ingresos</b>	<b>37.487</b>	<b>70.529</b>	<b>108.501</b>	<b>103.797</b>	<b>108.019</b>
Ingresos corrientes	30.050	62.169	86.445	94.406	103.251
Ingresos tributarios	25.010	31.234	71.399	76.150	83.176
Sobretasa predial	16.477	19.758	57.138	62.158	69.516
Ingresos no tributarios	5.040	30.935	15.045	18.256	20.075
Transferencias del sector eléctrico	0	4.271	9.502	11.099	11.349
<b>Ingresos de capital</b>	<b>7.341</b>	<b>7.637</b>	<b>21.994</b>	<b>9.391</b>	<b>4.768</b>
<b>Aportes Nación</b>	<b>96</b>	<b>723</b>	<b>62</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Gastos</b>	<b>50.256</b>	<b>55.869</b>	<b>113.515</b>	<b>111.738</b>	<b>35.324</b>
<b>Gastos de funcionamiento</b>	<b>10.536</b>	<b>15.582</b>	<b>33.104</b>	<b>38.880</b>	<b>18.937</b>
Gastos de personal	2.779		22.907	23.132	9.261
Gastos generales	2.223		6.250	7.386	6.831
Transferencias corrientes	5.533		3.947	8.362	2.845
<b>Ahorro primario</b>	<b>19.514</b>	<b>46.586</b>	<b>53.340</b>	<b>55.526</b>	<b>84.314</b>
<b>Intereses de deuda</b>	<b>959</b>	<b>859</b>	<b>660</b>	<b>5.481</b>	<b>4.608</b>
<b>Ahorro operacional</b>	<b>18.555</b>	<b>45.727</b>	<b>52.680</b>	<b>50.045</b>	<b>79.706</b>
<b>Ahorro total (disponible para inversión)</b>	<b>25.992</b>	<b>54.088</b>	<b>74.737</b>	<b>59.435</b>	<b>84.474</b>
<b>Gastos de inversión</b>	<b>38.761</b>	<b>39.428</b>	<b>79.750</b>	<b>67.377</b>	<b>11.779</b>
<b>Déficit (superávit)</b>	<b>-12.769</b>	<b>14.660</b>	<b>-5.014</b>	<b>-7.941</b>	<b>72.695</b>
<b>Financiamiento neto</b>	<b>5.368</b>	<b>0</b>	<b>16.262</b>	<b>-1.376</b>	<b>-2.204</b>
Desembolsos (créditos)	5368	0	16262	2133	0
Amortizaciones	0	0	0	3509	2204

tampoco se asumieron intereses adicionales a los actuales. Los gastos de inversión se proyectaron con base en el Producto Interno Bruto, PIB, o en la inflación, según el caso.

El comportamiento de cada ente territorial en los ingresos, gastos, transferencias, intereses y ahorros se presenta en la tabla 4.8, que muestra en detalle la participación

para cada ente territorial desde 1991 hasta 2012. Lo propio se muestra en las tablas 4.9 y 4.10, para el caso de las corporaciones regionales.

Tabla 4.10. car y Corpoguvio. Proyecciones 2004-2012 (millones de pesos de 2003)

Concepto	2004	2007	2012
<b>Ingresos</b>	<b>105.481</b>	<b>110.883</b>	<b>122.245</b>
Ingresos corrientes	104.938	110.341	121.702
Ingresos tributarios	84.810	89.996	99.591
Sobretasa predial	71.150	76.336	85.931
Ingresos no tributarios	20.128	20.344	22.110
Transferencias del sector eléctrico	11.846	13.046	15.924
Ingresos de capital	543	543	543
aportes Nación	0	0	0
<b>Gastos</b>	<b>102.651</b>	<b>108.438</b>	<b>120.235</b>
Gastos de funcionamiento	18.433	17.194	15.617
Gastos de personal	8.999	8.371	7.597
Gastos generales	6.670	6.250	5.686
Transferencias corrientes	2.765	2.572	2.334
<b>Ahorro primario</b>	<b>86.505</b>	<b>93.147</b>	<b>106.085</b>
Intereses de deuda	3.695	1.960	715
<b>Ahorro operacional</b>	<b>82.809</b>	<b>91.186</b>	<b>105.370</b>
<b>Ahorro total (disponible para inversión)</b>	<b>83.352</b>	<b>91.729</b>	<b>105.913</b>
Gastos de inversión	80.522	89.284	103.903
<b>Déficit (superávit)</b>	<b>2.830</b>	<b>2.445</b>	<b>2.010</b>
<b>Financiamiento neto</b>	<b>-2.830</b>	<b>-2.445</b>	<b>-2.010</b>
Desembolsos (créditos)	0	0	0
Amortizaciones	2830	2445	2010

Los rasgos más sobresalientes de los resultados de las proyecciones realizadas para el escenario base, consolidado para la región, son los siguientes:

- Los ingresos totales de la región, bajo el escenario proyectado para el período 2004-2012, podrían llegar a \$5,8 billones, a un ritmo promedio anual de crecimiento

mucho menor al mostrado en la década anterior.

- Se destaca el superávit positivo y creciente a partir del 2006, indicando que la región tiene una potencialidad de inversión más alta, que podría financiarse con el aumento del ahorro operacional y con nuevo endeudamiento.

- Los gastos de funcionamiento se reducirían ligeramente para 2004, por los ajustes que deben hacer Cundinamarca y los municipios de los grupos 1 y 2, y a partir de este año se mantendrían constantes. En consecuencia, el ahorro operacional aumentaría a la tasa de crecimiento de los ingresos corrientes.

- Tomando en cuenta que este escenario es conservador, la potencialidad de crecimiento de los ingresos corrientes es mucho más representativa, lo cual se corrobora con el análisis econométrico que indica que la elasticidad de los ingresos es alta. Por esto la región tendría aún más recursos para inversión y mayor capacidad de endeudamiento.

- Adicionalmente, si se logra imprimir más dinamismo a los ingresos propios en el caso de Cundinamarca y de algunos municipios, la situación financiera puede mejorar.

- Sin embargo, los recursos adicionales para los proyectos de inversión de la Mesa Regional estarían supeditados y deberían ser armónicos con los respectivos planes de desarrollo de cada ente territorial.

Tabla 4.11. Inversión directa de la Nación depurada per cápita de la región (millones de pesos de 2003)

Departamento	Ejecución reportada por las entidades							
	1995	1996	1997	1998	1999	95-99	2000	2001
Bogotá DC	58	85	96	90	72	80	38	19
Cundinamarca	103	145	156	176	125	141	24	17
Valle	73	86	103	124	52	88	27	12
Antioquia	81	102	89	74	46	78	26	24
Santander	111	173	111	108	56	112	23	17
Bolívar	108	138	98	65	41	90	28	5
Región Mesa	70	100	111	111	85	95	34	18
Total	174	192	169	145	122	160	90	62

### 1.3. Diagnóstico y proyecciones de los recursos provenientes de las corporaciones autónomas regionales

Esta parte contempla el diagnóstico de la evolución de los ingresos y gastos ejecutados por la CAR y Corpoguvio, corporaciones autónomas regionales existentes en la zona de influencia de la Mesa Regional, así como las proyecciones de sus ingresos, gastos e inversiones.

- Los ingresos totales consolidados de estas corporaciones ascienden a \$108 mil millones en 2003, debido a que manejan un volumen importante de los ingresos corrientes consolidados del total de los municipios del departamento (65%).
- La evolución del consolidado está determinada principalmente por lo generado por la CAR, que representa el 89% del total de

los ingresos, mientras los ingresos de Corpoguvio representan el 11%. En los ingresos corrientes de las corporaciones el de mayor dinamismo es la sobretasa del impuesto predial que aporta Bogotá, la cual ha venido creciendo a una tasa del 23% real anual en promedio para el período analizado.

- Los ingresos corrientes de las corporaciones representan 80% del total de los ingresos, lo cual las hace bastantes sólidas financieramente en la medida en que no están supeditadas a depender de otras fuentes nacionales.
- Las proyecciones de ingresos, gastos e inversión de las corporaciones para el período 2004-2012, con año base 2003, permiten observar: comparativamente con las otras entidades, las dos corporaciones presentan una mejor situación financiera por cuanto sus ingresos corresponden en gran parte a ingresos corrien-

tes generados con recursos de ley, y el ajuste en los gastos de funcionamiento a partir de 2003 les abre espacio a inversiones.

- Estos recursos adicionales de inversión, a partir de 2004, serían de por lo menos \$30 mil millones anuales, que representan un porcentaje de recursos que puede contribuir de manera significativa al cumplimiento de los objetivos de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.

### 1.4. Evolución y proyecciones de los recursos provenientes de la Nación distintos de transferencias

A continuación se presenta la evolución de los recursos provenientes de la Nación y la proyección de la inversión de ésta con base en lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo. Se incluye la evolución de la inversión de la Nación en el Departamento de Cundinamarca y en Bogotá, en términos de los recursos totales y per cápita y por tipo de gasto; la evolución de los recursos del Sistema General de Participaciones; la inversión total de la Nación en la región y, finalmente, los ingresos que recibe la Nación de la región.

#### 1.4.1. Evolución de la inversión directa de la Nación en Cundinamarca y en Bogotá DC

Para este análisis de la inversión directa de la Nación en la región se tomó como base de

Tabla 4.12. Sistema General de Participaciones de la región

Región Mesa	(Millones de pesos de 2003)					Tasas de Crecimiento real anual promedio (%)			
	1991	1994	1997	2000	2003	1991-1994	1995-1998	1999-2002	1991-2003
Bogotá	80.652	185.692	800.402	736.916	1.173.158	33	47	11	28
Cundinamarca	-	16.983	18.018	470.527	393.559	1.567	373	14	390
Municipios	-	82.663	160.833	217.676	227.237	1.186	22	15	267
Total	80.652	285.338	979.253	1.425.118	1.793.954	58	43	11	34

datos la regionalización de la inversión nacional del Departamento Nacional de Planeación, la cual contiene información de la

ejecución presupuestal desde 1995 hasta 1999, detallada para los departamentos y Bogotá, y por entidades. Otra fuente de información

importante es la correspondiente a la regionalización inicial del presupuesto anual, que aunque no se encuentra detallada por entidad refleja la intención de inversión de los gobiernos en cada departamento y en Bogotá, desde 1998 hasta 2006, e incluye la regionalización inicial del Plan Nacional de Desarrollo *Hacia un Estado comunitario*.

Para comprender mejor, el análisis de la inversión de la Nación se efectuó en forma comparativa con Antioquia, Valle, Santander y Bolívar, tomando como indicador la inversión per cápita. Los valores absolutos corresponden a precios constantes de 2003 (tabla 4.11). La

Tabla 4.13. Inversión total de la Nación en la región (millones de pesos de 2003)

sgp	1995	1996	1997	1998	1999
Bogotá	376.845	586.085	800.402	732.183	799.934
Cundinamarca	29.669	80.634	18.018	256.298	391.784
Municipios	106.811	86.988	160.833	148.645	251.182
Total	513.325	753.707	979.253	1.137.126	1.442.900
Tasa de crecimiento real (%)					
sgp	1996	1997	1998	1999	95-99
Bogotá	56	37	-9	9	23
Cundinamarca	172	-78	1322	53	367
Municipios	-19	85	-8	69	32
Total	47	30	16	27	30
Inversión directa					
sgp	1995	1996	1997	1998	1999
Bogotá	333.321	501.110	578.290	557.161	455.808
Cundinamarca	199.753	286.578	315.686	363.310	263.530
Total	533.074	787.688	893.976	920.471	719.338

Tasa de crecimiento real (%)					
Inversión directa	1996	1997	1998	1999	95-99
Bogotá	50	15	-4	-18	11
Cundinamarca	43	10	15	-27	10
Total	48	13	3	-22	11
Inversión Nación					
	1995	1996	1997	1998	1999
Bogotá	710.166	1.087.195	1.378.693	1.289.344	1.255.741
Cundinamarca	336.232	454.200	494.537	768.253	906.496
Total	1.046.399	1.541.395	1.873.229	2.057.596	2.162.237
Tasa de crecimiento real (%)					
Inversión Nación	1996	1997	1998	1999	95-99
Bogotá	53	27	-6	-3	18
Cundinamarca	35	9	55	18	29
Total	47	22	10	5	21

inversión en la región fue de \$1,38 billones en promedio durante el período 1995-1999. Cuando se observa la ejecución de la inversión regionalizada —excluyendo las entidades que por su naturaleza se considera que realizan inversiones de Estado y no de región (deputada)— se deduce que la inversión promedio en ésta desciende a \$771 mil millones en promedio durante el mismo período.

La inversión en Bogotá muestra un comportamiento ascendente hasta 1997 y luego una tendencia decreciente. Sucede lo mismo con Cundinamarca a partir de 1998. En general, el departamento presenta porcentajes de destinación inferiores a Antioquia y Valle. Acorde con el análisis per cápita, la Nación invirtió en la región \$95.000 millones en promedio de 1995 a 1999. En cuanto al tipo de gasto efectuado con inversión nacional en la región, para el caso de Bogotá las principales inversiones se han realizado en el sector social, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF—, y en educación por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior —Icetex— y el Servicio nacional de Aprendizaje —Sena—. En Cundinamarca las principales inversiones son en transporte o infraestructura vial por parte del Instituto Nacional de Vías —Invías— y en el sector educación por el Ministerio de Educación. Al consolidar las inversiones nacionales en Bogotá y en Cundinamarca, las entidades que mayores recursos invierten en la región son el ICBF, Invías y el Sena.

#### 1.4.2. Evolución de los recursos del Sistema General de Participaciones

Los recursos del SGP han presentado cambios significativos durante la década, a partir de la Ley 60 de 1993 con la cual se iniciaron las transferencias de la Nación (en la Ley 60 se presentaban como Situado Fiscal y a partir de la Ley 715 de 2001 como Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación). De acuerdo con información de la Contraloría General de la República, CGR, en 1991 la Nación le transfería recursos únicamente a Bogotá; desde 1993 todos los entes territoriales empezaron a recibirlos. Se estima que la región recibirá cerca de \$1,8 billones por SGP, en 2003. De éstos, \$1,1 billones corresponden a Bogotá, \$393.500 millones a Cundinamarca y \$227.000 a los municipios. La tasa de crecimiento real del SGP destinado a la región se ha ido estabilizando a lo largo del período. En el cuatrienio 1991-1994 significó 58% de crecimiento real anual promedio, mientras que en el cuatrienio 1999-2002 aumentó 11%, para un crecimiento en el período de 34% real anual promedio. Las transferencias con menor tasa de crecimiento son las de Bogotá, y aunque Cundinamarca ha presentado la mayor tasa de crecimiento, ha estado por debajo de Valle y Antioquia. Del total invertido en la región, si bien el crecimiento para Bogotá es menor, de todas formas recibe 65%, Cundinamarca 22% y 13% los municipios (tabla 4.12).

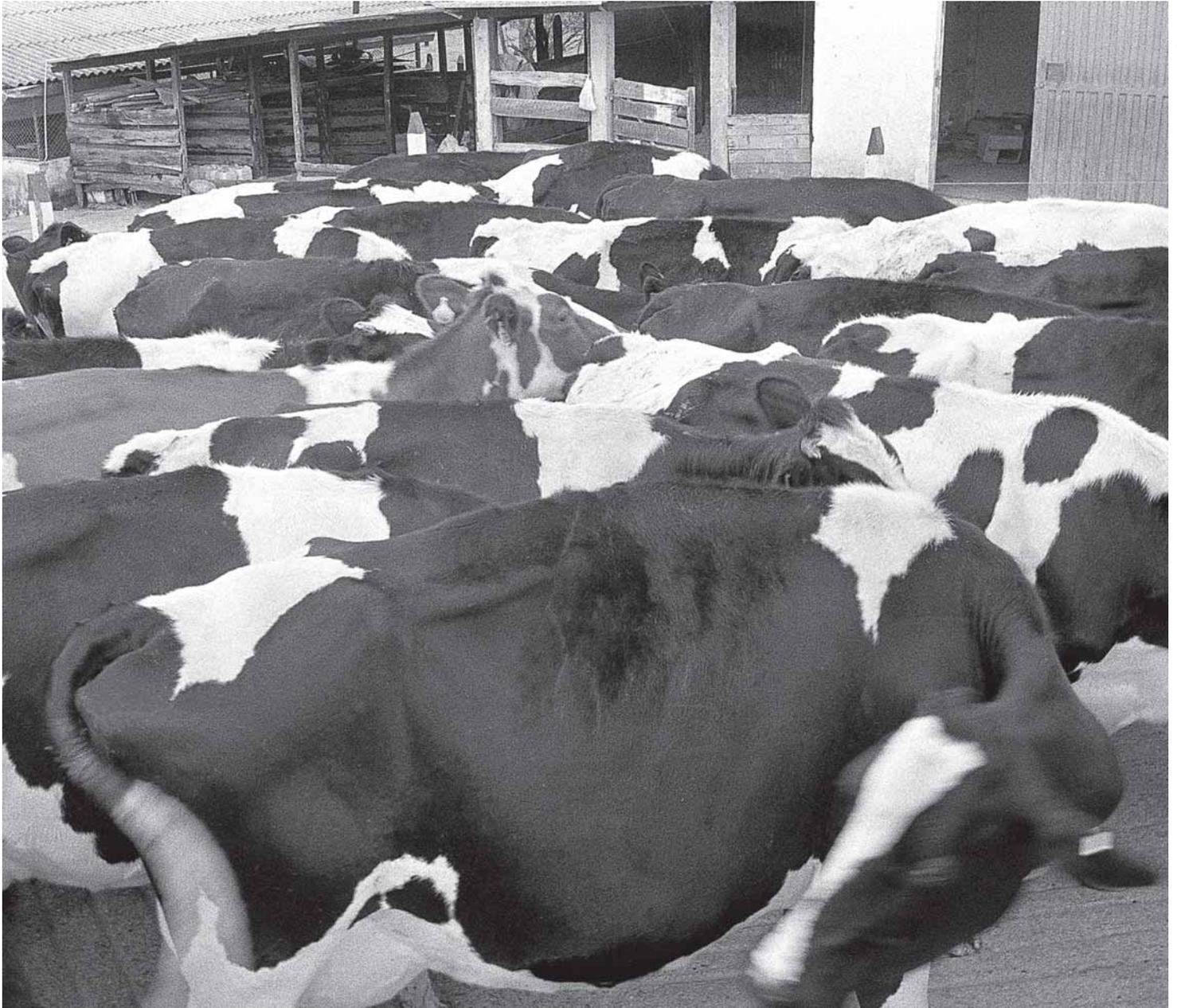
#### 1.4.3. Evolución de la inversión total de la Nación

La sumatoria de lo destinado nacionalmente del SGP y de la inversión directa de la Nación en la región, durante el período 1995-1999, muestra que la tasa de crecimiento del Sistema General de Participaciones ha sido mayor que la de la inversión directa. En efecto, mientras el SGP aumentó al 30% real anual en promedio, la inversión creció 11%.

La relación de participación entre una y otra variable cambió, puesto que en 1995 y 1996 era mayor la inversión directa, pero a partir de 1997 es mayor el SGP (tabla 4.13).

#### 1.4.4. Ingresos que recibe la Nación generados en la región

Para obtener esta información se acudió a la DIAN, que cuenta con datos por oficina recaudadora. Las oficinas recaudadoras de la región Bogotá-Cundinamarca son: Bogotá, cuyo recaudo se hace por personas jurídicas, grandes contribuyentes y personas naturales, y Girardot. Infortunadamente la DIAN no cuenta con información regionalizada por origen del impuesto y ello hace que comparar la inversión de la Nación en la región frente a los ingresos que recibe la Nación provenientes de la región resulte distorsionada, puesto que muchas empresas pueden tener su sede matriz en Bogotá y pagar sus impuestos en esta oficina, pero no necesari-



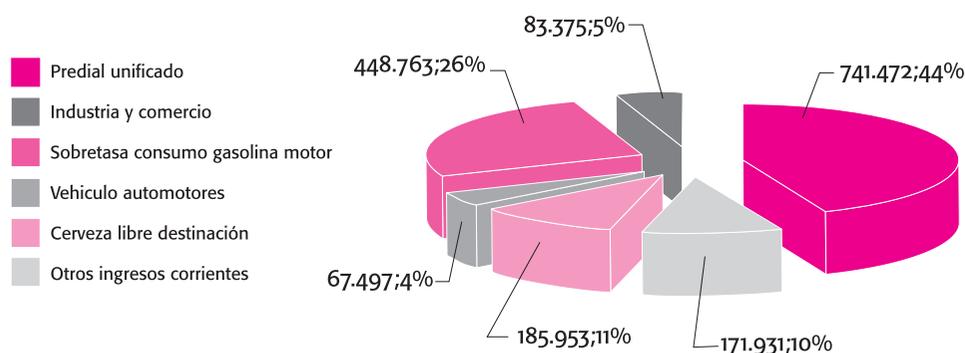
© María Alejandra Pautassi

Fedesarrollo propone fusionar el impuesto al degüello de ganado con otro que tenga mejor control y cumplimiento.

Tabla 4.14. Indicadores de desempeño fiscal de Bogotá 2000-2002

2000			2001			2002				
Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Posición 2002 a nivel nacional	Posición 2002 a nivel departamental.
43,50	29,35	67,45	44,06	27,63	65,21	37,64	44,28	67,54	51	1

Gráfico 4.1. Participación de los ingresos corrientes de Bogotá 2002.  
Millones de pesos de 2003



riamente pueden haber generado, total o parcialmente, ingresos en la región.

Al comparar, por ejemplo para el año 1999, la inversión total de la Nación, en la región fue de \$2,16 billones frente a recaudos en las dos precitadas oficinas por valor de \$9,2 billones. Es decir que por cada peso que la Nación invierte en la región, recibe \$4,26. El recaudo de los impuestos nacionales en las oficinas regionales ha aumentado desde 1999, y en

2003 el 53% del total generado en todo el país provendrá de las oficinas recaudadoras de Bogotá y Girardot, lo cual indica la importancia de la región en la economía nacional y por ende en las finanzas del Estado.

#### 1.4.5. Evaluación de las proyecciones

Esta sección incluye las proyecciones de la inversión directa de la Nación en la región y

en los departamentos. La serie 1998-2006 corresponde a una regionalización suministrada por el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, y en adelante a proyecciones de Fedesarrollo. Como se explicó en la introducción, se presenta la inversión en términos reales.

Las cifras reales indican que la inversión total nacional ha decrecido en forma significativa desde 1998, al pasar de \$11,3 a \$7,7 billones en 2003, y el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 prevé que seguirá disminuyendo (7% real anual en promedio y a partir de 2006 se mantendría constante). En consecuencia, las inversiones en todos los departamentos presentan una caída efectiva entre 1998 y 2001, y aunque vuelven a aumentar en 2003, no retoman los niveles de 1998, excepto Cundinamarca que continuó cayendo y Bogotá que prácticamente se mantuvo constante. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo prevé aumentar la inversión en estos dos entes territoriales, lo cual es importante para los objetivos de la Mesa Regional.

La participación de la región en la inversión directa de la Nación bajó de 10% en 1998 a 6% en 2001. En 2003 pasó a 7% y con el Plan de Desarrollo aumentará a 9% si se cumplen los parámetros allí fijados.

## 2. CAPACIDAD POTENCIAL DE LOS ENTES TERRITORIALES PARA GENERAR RECURSOS PROPIOS

En la evolución de la región Bogotá-Cundinamarca el aprovechamiento de la capacidad fiscal propia de cada ente territorial tiene un papel preponderante, puesto que en la medida en que se optimicen el ahorro y la generación de recursos mediante instrumentos o medidas tanto en materia de ingresos como de gastos, será igualmente posible incrementar la eficiencia y la equidad de los recursos transferidos. A continuación se analiza dicha capacidad o potenciales de los entes de la región.

### 2.1. Diagnóstico de desempeño fiscal

El diagnóstico de desempeño fiscal es producto de comparar el porcentaje de ingresos por recursos propios, la capacidad de ahorro y el indicador de desempeño fiscal en los años 2000 a 2002 y de observar la posición fiscal ocupada en el entorno nacional en el 2002.

La capacidad de ahorro expresa el balance entre ingresos corrientes y gastos corrientes y se constituye en un indicador de solvencia financiera que permite determinar el grado en

el cual se liberan excedentes para financiar la inversión luego de cubrir los gastos de funcionamiento, el pago de intereses sobre la deuda y las erogaciones que se han podido ocasionar por reestructuraciones de funcionamiento, pasivos y créditos.

El indicador de desempeño fiscal está, a su vez, compuesto por varios indicadores agregados mediante la metodología de componentes principales, por lo cual su rango está entre 0 y 100, donde valores cercanos a 0 indican bajo desempeño y valores cercanos a 100 indican buen desempeño. La posición fiscal ocupada obedece al ordenamiento según el desempeño fiscal nacional, elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP en el 2002.

#### 2.1.1. Bogotá DC

A continuación se presentan los indicadores de desempeño fiscal de Bogotá durante el período 2000-2002 y la participación de los ingresos corrientes en el 2002 (tabla 4.14).

- Para el período 2000-2003, 41,7% promedio de los ingresos corrientes de Bogotá proviene de recursos propios, tendiendo a ser más autónomo en la medida en que no tiene tanta dependencia de las transferencias nacionales, endeudamiento u otros recursos.

- De sus ingresos corrientes, 81% proviene de rentas impositivas de origen local: predial unificado, industria y comercio y sobretasa a la gasolina.

- Bogotá presenta crecimiento sostenido de la inversión neta (inversión total menos transferencias nacionales de capital), lo cual mejora su capacidad de respuesta a las necesidades poblacionales.

- El desempeño fiscal está alrededor del 67%, que para el 2002 le permite ocupar el puesto 51 entre todos los entes territoriales.

- La correlación entre gastos de funcionamiento e ingresos corrientes es baja.

- La capacidad de ahorro es relevante con respecto a los años anteriores dado que alcanza 44,3% para el 2002, mientras en el 2000 era de sólo 29,3%.

#### 2.1.2. Los municipios de Cundinamarca

A continuación se presentan los indicadores de desempeño fiscal durante el período 2000-2002 y la participación de los ingresos corrientes en el 2002 de los municipios de Cundinamarca clasificados por grupos según población estimada por el DANE para el año 2003.

- Los municipios del grupo 1 (con menos de 10.000 habitantes) reportados en la tabla 4.15 evolucionan positivamente, y para la mayoría de las localidades el indicador de desempeño fiscal es superior al 50%. Igualmente la capacidad de ahorro es favorable, aunque en el 2002 hay todavía dieciséis municipios (de 51) con tasas negativas. Como hecho desfavorable, en este grupo 60% de los municipios generan menos del 10% de sus recursos

Tabla 4.15. Indicadores de desempeño fiscal municipios de Cundinamarca 2000-2002 (grupo 1)

Municipios	2000			2001			2002				
	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Posición 2002 a nivel nacional	Posición 2002 a nivel departamental
Ricaurte	40,67	6,61	60,21	47,52	42,48	67,08	39,72	50,14	71,83	16	8
Fosca	3,41	-86,28	55,48	5,45	-106,84	46,97	5,47	74,34	68,41	40	16
El Rosal	31,85	50,66	70,99	32,55	42,63	67,65	24,57	46,94	67,46	52	20
Nilo	8,31	42,25	60,66	47,21	28,32	70,92	19,85	39,43	66,49	65	24
Tausa	14,18	43,32	63,70	16,53	35,54	61,40	11,38	47,98	65,69	83	28
Supatá	9,01	-0,36	54,64	6,29	-3,67	54,46	16,82	47,14	65,69	84	29
Guatavita	9,99	48,17	66,14	14,33	61,88	63,43	13,43	62,56	64,89	107	33
Gachancipá	22,98	29,98	61,51	42,08	42,63	67,64	24,22	39,95	64,45	122	37
Gachalá	6,46	65,24	68,58	1,16	67,16	61,74	1,59	76,63	64,42	123	38
Chipaque	16,52	-7,78	54,40	20,21	31,59	61,94	19,15	38,88	63,89	134	41
Tena	17,67	-8,43	58,51	25,15	11,21	55,62	17,70	29,85	63,72	140	42
Tibirita	4,26	-23,34	55,88	0,00	0,00	n.d.	2,27	32,59	63,19	157	46
Zipacón	12,20	-9,91	53,15	19,91	27,91	61,51	19,32	36,55	63,18	159	47
Fúquene	0,00	0,00	n.d.	25,81	19,58	59,69	21,27	28,99	63,05	164	48
Bojacá	21,34	20,38	60,56	15,21	35,92	60,20	22,43	31,36	61,43	223	57
San Francisco	15,01	-48,56	54,45	16,72	59,45	67,69	17,31	24,19	61,22	232	58
Sesquillé	19,30	33,11	60,14	27,64	19,50	60,00	29,90	35,74	60,46	269	61
Albán	17,21	-3,92	55,01	12,65	-41,71	55,66	12,27	14,94	60,01	287	62
Machetá	0,00	0,00	n.d.	9,94	16,46	55,27	10,23	7,21	59,96	289	63
Guayabetal	2,22	24,01	60,28	11,11	7,87	54,27	5,54	28,17	59,22	328	69
Viani	6,78	-7,44	58,19	9,11	-1,87	54,63	4,35	17,38	58,98	344	70
Gama	5,50	18,25	55,16	1,10	50,72	57,95	2,07	44,23	58,96	346	71
Villagómez	0,00	0,00	n.d.	2,46	-19,03	50,58	1,82	59,36	58,22	390	76

Tabla 4.15. Indicadores de desempeño fiscal municipios de Cundinamarca 2000-2002 (grupo 1) (continuación)

Municipios	2000			2001			2002				
	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Posición 2002 a nivel nacional	Posición 2002 a nivel departamental
Sutatausa	5,53	-60,43	51,48	8,85	-9,09	51,66	5,27	13,34	58,06	400	77
Paratebueno	17,23	63,66	68,42	0,00	0,00	n.d.	7,71	31,27	58,01	403	78
Susa	14,03	10,61	55,59	12,12	4,10	54,51	9,34	24,25	57,55	431	81
Útica	4,37	-15,47	53,95	5,38	-29,32	53,35	3,99	8,80	56,89	473	85
Quetame	1,11	46,56	56,65	3,67	-75,08	49,13	2,26	5,56	56,19	524	86
Gutiérrez	1,14	-147,66	49,20	1,73	-92,48	48,14	0,99	-11,32	55,72	557	89
Pulí	1,16	-1,28	54,16	1,16	-24,58	54,66	0,45	8,77	55,40	581	90
Quebradanegra	2,24	-36,18	52,82	5,04	-23,60	51,56	3,75	4,32	54,91	611	92
Topaipí	0,89	59,93	59,70	1,60	-0,11	50,16	0,96	30,48	54,48	647	94
Une	14,26	-18,02	56,13	12,11	5,91	50,90	8,07	5,83	54,21	663	96
Pandi	8,60	15,50	57,27	0,00	0,00	n.d.	5,24	-9,83	54,06	670	97
Nariño	3,16	-39,49	51,35	2,90	-2,39	50,36	2,33	-5,60	53,91	688	98
Paime	0,00	0,00	n.d.	1,73	13,59	53,62	0,24	-17,66	53,82	694	99
Jerusalén	1,20	-15,43	55,28	1,62	-67,90	48,78	3,19	-8,16	53,58	709	100
Cabrera	6,43	-103,59	48,44	0,00	0,00	n.d.	2,92	-14,12	52,62	774	101
Tibacuy	7,02	-78,13	49,60	6,20	-21,33	48,61	4,19	-7,48	52,24	798	104
Arbeláez	13,13	-31,85	54,41	10,09	-14,54	54,91	11,41	-3,57	52,17	804	105
Guayabal de Siquima	10,96	17,92	57,73	8,52	15,38	56,63	5,27	-4,56	51,89	818	106
Guataquí	0,91	-144,13	49,37	0,88	-8,83	50,20	0,76	-0,74	51,37	847	107
Bituima	2,28	56,09	62,74	3,74	-71,52	51,38	2,02	-34,35	51,31	850	108
Chaguaní	1,64	0,87	52,17	4,52	-2,64	55,37	3,41	-3,66	51,28	852	109
La Peña	0,00	0,00	n.d.	5,05	11,09	55,23	2,60	-118,17	49,95	889	110
El Peñón	1,08	-92,41	49,54	1,97	-191,62	45,55	0,79	-164,43	49,00	912	111

Tabla 4.15. Indicadores de desempeño fiscal municipios de Cundinamarca 2000-2002 (grupo 1) (continuación)

Municipios	2000			2001			2002				
	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Posición 2002 a nivel nacional	Posición 2002 a nivel departamental
San Cayetano	4,11	2,45	53,12	0,00	0,00	n.d.	2,24	-48,30	46,63	950	112
Nimaima	1,78	13,01	60,46	2,84	6,79	54,88	2,34	-40,89	43,44	979	113
Beltrán	2,39	-4,68	50,70	0,99	-15,86	50,65	0,97	-46,89	43,09	984	114
Manta	4,66	17,55	57,10	8,62	3,44	50,04	0,00	0,00	n.d.	n.d.	n.d.

Tabla 4.16. Indicadores de desempeño fiscal municipios de Cundinamarca 2000-2002 (grupo 2)

Municipios	2000			2001			2002				
	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Posición 2002 a nivel nacional	Posición 2002 a nivel departamental
Cota	36,92	40,50	69,31	56,93	61,29	73,68	54,79	61,27	77,32	1	1
Tocancipá	49,86	42,38	70,54	54,48	48,23	73,39	60,70	66,89	76,21	4	3
Mosquera	0,00	0,00	n.d.	64,56	50,48	73,02	62,91	49,37	76,01	5	4
Tenjo	44,74	65,91	77,24	42,09	51,08	69,96	37,08	64,54	73,04	11	5
Cogua	39,51	30,17	66,65	54,97	38,04	69,31	53,83	44,54	72,32	12	6
La Vega	22,70	22,06	60,04	23,88	57,31	68,99	23,96	62,64	70,41	26	12
San Antonio del Tequendama	15,86	-19,18	57,41	27,75	-36,81	55,45	18,92	61,80	70,24	28	13
Subachoque	25,97	28,00	60,47	36,32	36,45	67,54	33,24	33,22	70,05	32	14
La Mesa	28,86	-39,39	52,39	0,00	0,00	n.d.	22,29	49,01	67,62	50	19
Sopó	45,62	54,01	70,95	54,09	45,12	69,77	43,30	53,54	67,32	54	21
Guachetá	18,43	-7,65	56,32	14,43	-10,76	57,54	28,06	50,31	66,79	60	22

Tabla 4.16. Indicadores de desempeño fiscal municipios de Cundinamarca 2000-2002 (grupo 2) (continuación)

Municipios	2000			2001			2002				
	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Posición 2002 a nivel nacional	Posición 2002 a nivel departamental
Anapoima	35,11	20,07	67,92	35,94	0,63	58,07	21,20	47,27	66,71	63	23
Silvana	17,82	23,44	61,74	22,80	56,83	67,17	16,99	47,03	66,11	74	25
Guasca	22,05	28,95	60,85	25,07	30,29	60,71	19,63	48,86	66,05	75	26
Carmen de Carupa	9,60	3,86	56,14	10,00	2,66	57,23	15,76	56,52	65,94	77	27
La Calera	31,35	22,44	62,71	55,68	64,83	76,00	39,85	35,88	65,36	96	31
Tabio	28,96	26,61	64,19	24,74	31,56	62,35	27,10	37,89	64,78	111	34
Gachetá	12,17	-21,63	52,79	13,60	29,21	58,36	9,73	54,07	64,69	112	35
Granada	25,02	35,20	62,92	40,10	55,20	69,11	18,43	49,99	64,49	121	36
Ubalá	8,09	-36,96	56,76	6,63	38,64	57,84	6,88	27,14	64,13	128	39
Chocontá	23,57	33,04	62,75	25,02	37,54	62,55	15,42	28,50	63,95	132	40
Villapinzón	22,60	18,44	63,88	26,19	4,94	57,20	13,76	47,19	63,68	142	43
Pasca	15,79	-4,50	55,83	20,05	-18,55	55,38	21,49	9,51	63,25	156	45
Simijaca	14,25	42,70	57,91	24,11	6,59	57,42	24,08	24,09	62,84	168	49
Tocaima	19,49	8,20	55,97	28,57	-15,25	56,74	20,90	21,28	62,75	173	50
Viota	9,72	2,41	51,77	10,99	41,93	59,04	6,07	64,80	62,43	186	51
Fómeque	12,54	29,49	60,20	20,02	9,64	55,78	11,70	32,80	62,34	191	52
Puerto Salgar	18,11	-45,64	52,98	32,89	2,68	59,52	41,08	19,93	62,21	194	53
San Bernardo	7,62	1,46	54,49	10,16	25,09	57,46	6,95	34,93	62,03	201	54
Suesca	13,35	-0,04	54,88	9,25	40,29	61,20	16,58	29,89	61,52	220	56
Cáqueza	23,51	6,59	57,51	26,83	30,57	60,90	16,46	30,78	61,18	234	59
San Juan de Rioseco	5,34	-2,31	52,30	7,39	-14,02	50,88	7,39	14,55	60,49	264	60
Nemocón	21,96	-6,02	54,70	24,69	4,84	53,94	20,17	32,02	59,91	293	64
El Colegio	24,39	-9,72	58,29	21,28	-50,64	52,92	22,61	15,13	59,75	298	65

Tabla 4.16. Indicadores de desempeño fiscal municipios de Cundinamarca 2000-2002 (grupo 2) (continuación)

Municipios	2000			2001			2002				
	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Posición 2002 a nivel nacional	Posición 2002 a nivel departamental
Sasaima	17,67	12,97	56,68	23,31	-19,86	53,85	13,01	26,90	59,56	311	66
Cucunubá	8,52	24,50	56,77	4,67	4,68	54,71	2,81	15,41	59,46	314	67
Chocontá	13,84	7,17	56,33	0,00	0,00	n.d.	14,30	27,86	59,44	315	68
Nocaima	3,39	-4,58	54,83	4,59	18,47	58,41	8,65	23,48	58,76	360	73
Lenguazaque	14,45	-153,53	50,55	17,83	11,51	51,45	10,97	28,58	58,57	371	74
Agua de Dios	14,91	2,05	57,87	23,23	-0,56	56,49	16,48	5,07	57,62	424	80
Yacopí	2,48	-30,21	50,65	2,75	41,03	62,82	2,02	-7,67	57,47	437	82
Anolaima	22,46	-0,83	57,55	22,53	6,05	55,69	13,75	2,84	57,09	453	83
Vergara	3,34	-59,37	51,31	4,52	-21,84	51,84	3,02	13,45	57,06	455	84
Cachipay	8,36	-16,74	52,94	17,58	-45,53	51,21	10,64	4,64	55,83	549	87
Junín	3,62	7,38	50,47	3,09	-44,81	58,51	2,17	-17,36	55,77	554	88
Medina	24,25	10,83	59,52	18,91	84,49	69,78	7,59	5,37	54,66	630	93
Caparrapí	0,00	0,00	n.d.	0,00	0,00	n.d.	5,68	-56,91	52,62	775	102
Quipile	3,11	14,80	56,20	0,40	-33,89	51,70	3,19	-6,17	52,27	796	103
La Palma	0,00	0,00	n.d.	4,80	-20,43	51,53	4,19	-10,34	39,94	999	115

propios, por lo cual existe una alta dependencia de las transferencias y de aportes nacionales y departamentales.

Para el grupo 2 (49 municipios con población entre 10.000 y 30.000 habitantes), incluidos en la tabla 4.16, exceptuando diez localidades, el resto presenta un mejoramiento relativo en capacidad de ahorro y en

desempeño fiscal. En las otras variables presentan bastante heterogeneidad, puesto que cinco de los municipios son los mejores del departamento y se ubican entre los doce primeros del país; 39 tienen niveles parecidos a los del grupo 1 y los otros están por debajo de los promedios departamentales y nacionales.

La tabla 4.17 presenta el grupo 3 (compuesto por diez municipios que tienen entre 30.000 y 90.000 habitantes). En este grupo, los municipios más cercanos a Bogotá –Cajicá, Chía, Sibaté y Funza– tienen mayor participación de recursos propios en los ingresos corrientes. En general, todos presentan indicadores positivos en cuanto a capacidad

Tabla 4.17. Indicadores de desempeño fiscal municipios de Cundinamarca 2000-2002 (grupo 3)

Municipios	2000				2001			2002				
	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Porcentaje del gasto total destinado a inversión	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Posición 2002 a nivel nacional	Posición 2002 a nivel departamental
Chía	66,18	61,77	46,73	73,15	64,52	57,94	76,62	64,00	61,86	76,48	2	2
Sibaté	46,56	64,79	46,95	70,85	64,09	57,61	74,87	30,74	55,57	71,87	15	7
Funza	33,79	64,92	54,31	68,81	38,60	26,46	67,25	46,95	41,57	71,66	17	9
Cajicá	51,12	69,51	42,13	72,36	55,51	27,31	67,24	46,57	40,51	69,65	34	15
Guaduas	12,52	81,49	27,69	62,44	15,47	31,44	65,34	11,41	38,90	68,08	45	17
Madrid	41,63	71,13	40,42	69,12	42,34	11,60	61,21	42,75	26,30	67,69	49	18
Ubaté	19,82	73,23	17,11	61,15	25,55	26,61	60,13	21,94	45,71	65,23	102	32
Villeta	25,74	59,06	-35,52	57,55	30,99	6,76	59,01	26,74	24,84	61,73	216	55
Pacho	20,27	62,94	-5,32	54,53	20,61	20,97	60,51	15,19	7,89	58,37	380	75

de ahorro y desempeño fiscal, y de igual forma en generación de recursos propios, destacándose en el 2002 Chía con 64%, Funza con 46,9% y Cajicá con similar porcentaje.

Para el grupo 4 (cinco municipios con mas de 90.000 habitantes), referenciado en la tabla 4.18, el comportamiento de los indicadores es desigual, puesto que mientras para Facatativá y Fusagasugá es positivo, en los otros tres –Soacha, Zipaquirá y Girardot– tiende a deteriorarse. No obstante, en el 2002 la capacidad de ahorro mejora y el indicador de desempeño está por encima del 60%, exceptuando Girardot con un 55% y ocupando el puesto 602 en el país.

De manera general, se observa que 72% de los ingresos corrientes en los municipios proviene de las rentas del predial unificado, industria y comercio y sobretasa a la gasolina, lo cual ratifica las apreciaciones sobre la inelasticidad de los otros tributos y contribuciones que las normas legales le asignan a los municipios (gráfico 4.2).

• Tomando en cuenta que los ingresos propios escasamente cubren los gastos de funcionamiento, se deduce que la inversión, aunque presenta tendencia creciente, se debe al crecimiento de las transferencias y aportes nacionales y otros recursos de origen regional y departamental.

• La inversión neta está financiada con más transferencias del departamento, más ingresos corrientes, más regalías y menos endeudamiento neto.

• Los gastos de funcionamiento son relativamente constantes aunque en la mayoría de las localidades están muy por debajo de la inversión, lo cual es concordante con el crecimiento de ésta.

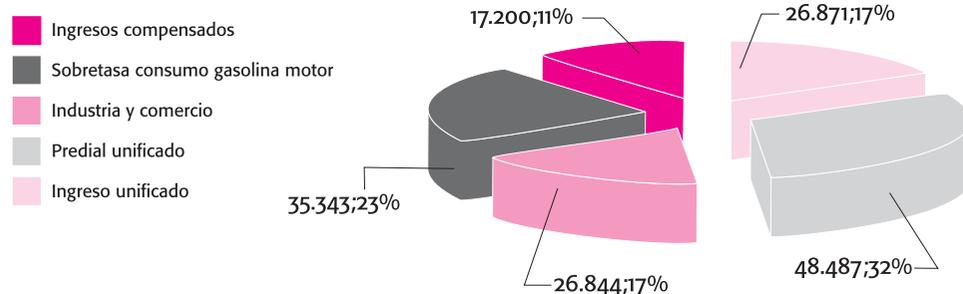
### 2.1.3. El Departamento de Cundinamarca

En la tabla 4.19 y en el gráfico 4.3 se presentan los indicadores de desempeño fiscal de Cundinamarca durante el período 2000-2002

Tabla 4.18. Indicadores de desempeño fiscal de municipios de Cundinamarca 2000-2002 (grupo 4)

Municipios	2000				2001			2002				
	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Porcentaje del gasto total destinado a inversión	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño fiscal	Posición 2002 a nivel nacional	Posición 2002 a nivel departamental
Facatativá	43,06	38,56	70,93	59,55	46,91	34,79	66,65	49,31	40,11	71,04	21	10
Fusagasugá	45,17	-6,83	59,37	0,00	0,00	0,00	n.d.	34,24	49,14	70,59	24	11
Soacha	39,99	25,74	62,96	50,16	51,04	32,93	66,09	35,74	35,29	65,42	94	30
Zipaquirá	42,01	23,02	65,36	76,54	42,45	28,23	66,35	36,19	36,79	63,33	151	44
Girardot	43,68	2,14	55,77	59,95	41,30	14,77	59,70	34,41	61,75	55,04	602	91

Gráfico 4.2. Participación de los ingresos corrientes en municipios 2002.  
Millones de pesos 2003



y la participación de los ingresos corrientes en el 2002.

Las principales fuentes de recursos propios son poco flexibles a la acción de las autoridades, si tomamos en cuenta que, como sucede en todos los departamentos, provienen de los impuestos al consumo de licores, cerveza y

cigarrillos, impuestos que generalmente tienen tasas muy altas, bases relativamente pequeñas y serios problemas de contrabando.

- Cerca del 39% de sus ingresos corrientes proviene de recursos propios.
- 59% de los ingresos corrientes lo explican las rentas de los impuestos de registro,

consumo de cerveza, consumo de licores y vehículos automotores.

- Los ingresos corrientes tienden a ser constantes en razón de su poca respuesta al ciclo económico.
- La inversión neta presenta picos dentro de una franja estable, creciendo en aquellos años en que el departamento puede acceder a recursos de crédito o logran mayores aportes del gobierno nacional para proyectos principalmente de infraestructura.
- El indicador fiscal para el período 2000-2002 está alrededor de 62% —menor que el de Bogotá—, considerándose favorable si se toma en cuenta que en esos años casi la totalidad de los departamentos del país presentaba tasas bajas o negativas.
- Los gastos de funcionamiento son constantes, reconociendo que las últimas

Tabla 4.19. Indicadores de desempeño fiscal de Cundinamarca

2000			2001			2002			
Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador fiscal	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Capacidad de ahorro	Indicador fiscal	Posición 2002
38,75	49,15	64,66	39,79	49,64	64,64	40,22	27,88	28,51	8

Fuente: UDT-DNP

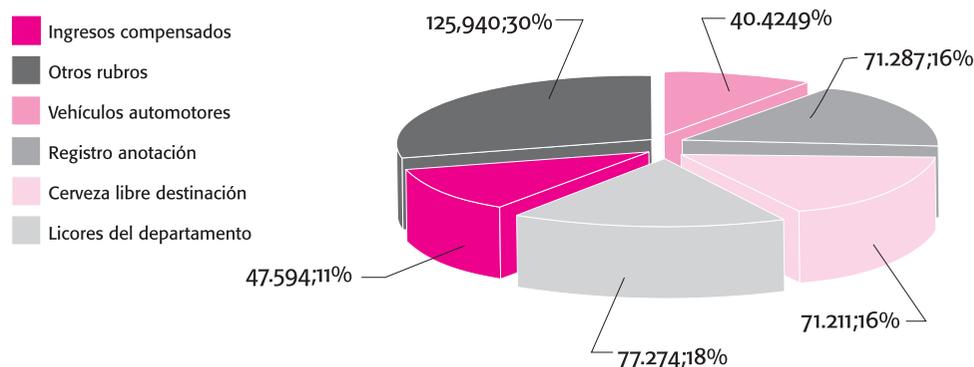
administraciones han hecho importantes esfuerzos para limitar su crecimiento.

- La correlación entre gastos de funcionamiento e ingresos corrientes es baja.
- La capacidad de ahorro disminuyó, de 49% en el 2000 a 28% en el 2002.

## 2.2. Capacidad potencial de los principales recursos tributarios

Para calcular los recaudos potenciales de los principales tributos de los entes de la región se empleó la siguiente metodología: a partir del monto anual del impuesto en el período 1991-1992 de cada ente territorial, se calculó el impuesto per cápita. Se estimó luego la razón entre el impuesto per cápita y el ente de mayor tributo per cápita empleando dos escenarios: Bogotá y el total de los municipios. Se supuso un escenario básico de la relación anterior que consistió en la mínima relación del período, como base de comparación de cada ente.

Gráfico 4.3. Participación de los ingresos corrientes de Bogotá 2002.  
Millones de pesos de 2003



Posteriormente se calculó el promedio aritmético de todas las relaciones para cada ente territorial y para cada impuesto. La desviación entre este promedio de relaciones y la relación del escenario base se consideró como una medida aproximada de la potencialidad de incrementar el tributo en términos per cápita, multiplicándola por el impuesto per cápita de la región y por la población res-

pectiva, lo cual conlleva a señalar la potencialidad de cada impuesto con respecto al ente más eficiente.

### 2.2.1. Bogotá DC

Aunque Bogotá no tiene el mejor indicador de desempeño fiscal del país, de Cundinamarca ni de los municipios de este depar-

tamento, presenta potencialidades en las variables de ahorro y generación de recursos propios, por encima de la media nacional y departamental.

En particular, al comparar la tarifa efectiva del impuesto predial unificado (5,4%) con la tarifa media potencial de recaudo (7,4%) hay un margen de incumplimiento cercano al 23,4% equivalente a \$104.407 millones anuales. Si a esta cifra se le disminuye el esfuerzo realizado entre 2001 y 2003, representado aproximadamente en \$20.000 millones anuales del 2000, se estima una potencialidad cercana a \$84.000 millones anuales adicionales al recaudo del 2000 por este concepto.

### 2.2.2. Los municipios de Cundinamarca

Los resultados de las estimaciones del impuesto predial unificado en el total de los municipios, para el 2002, arrojan \$8.086 millones.

El recaudo potencial de los impuestos de industria y comercio, sobretasa a la gasolina y otros se calculó sólo con base en el total de los municipios, por considerar que los altos niveles de industrialización y comercialización de Bogotá no ameritan esta comparación. El recaudo potencial estimado de estas rentas (\$46.000 millones, mínimo) lo obtendrían los municipios en un marco de eficiencia y administración razonable, como ha sido el de Bogotá o el de municipios como Cota, Chía y

Tabla 4.20. Rentas de origen departamental percibidas por Bogotá

Renta departamental	Recaudo potencial (%)	
	Bogotá	Cundinamarca
Impuesto de registro	30	70
Impuesto sobre vehículos	100	0
Impuesto al consumo de cerveza	100	0
Impuesto al consumo de cigarrillo Nacional	20	80
Extranjero	100	0
Sobretasa a la gasolina y el ACPM	100	0
Impuesto global a la gasolina y al ACPM	100	0

Fuente: Legislación nacional.

Tabla 4.21. Monto de recursos de las rentas que comparten Bogotá dc y Cundinamarca (millones de pesos de 2003).

Año	Concepto	Bogotá	Cundinamarca
2000	Cigarrillos nacionales y extranjeros	12.766	27.577
2001		20.118	28.298
2002		22.429	33.591
2000	Consumo de cerveza libre destinación	175.880	75.788
2001		157.594	73.970
2002		171.931	71.211
2000	Registro y anotaciones	21.229	75.351
2001		23.187	64.951
2002		26.618	71.189
2000	Sobretasa a la gasolina	195.660	13.886
2001		198.714	15.513
2002		185.953	13.593
2000	Vehículos automotores	99.634	48.643
2001		90.718	44.964
2002		83.375	40.424

Fuente: Secretarías de Hacienda de Bogotá y de Cundinamarca y cgr.

Tocancipá cuyos porcentajes de ingresos por recursos propios en el 2002 son del orden de 54,79%, 64,00%, y 60,70%, respectivamente, mayores que el de Bogotá: 37,64%.

### 2.2.3. El Departamento de Cundinamarca

Bogotá y Cundinamarca, como se ilustra en la tabla 4.20, tienen una relación tributaria interdependiente por mandato constitucional (artículo 324), en tanto Bogotá es Distrito Capital de la república y, a su vez, es la capital de Cundinamarca.

Los montos de los recursos de las rentas que comparten Bogotá y Cundinamarca se observan en la tabla 4.21. La dependencia que presentan las principales rentas de Cundinamarca del desempeño de Bogotá le genera a Cundinamarca su particularidad tributaria potencial. Por ejemplo, la reactivación de la construcción en Bogotá impulsa el comportamiento del impuesto de registro dada la participación que tiene Cundinamarca en el impuesto generado en el Distrito: 70%.

Los recaudos estimados de las cuatro principales rentas del departamento se presentan en la tabla 4.22.

### 2.3. Las transferencias en la equiparación de la capacidad fiscal

Un sistema de transferencias intergubernamentales propende por igualar la capacidad

fiscal entre los diferentes entes territoriales, de tal forma que cada uno esté en capacidad de suministrar una canasta mínima de bienes y servicios públicos a sus habitantes. En Colombia, el diseño del sistema contempla algunos elementos de equidad fiscal, como transferencias en educación basadas en la matrícula vigente y faltante.

La discusión en torno al sistema de transferencias existente en el país se ha centrado en la equidad vertical o en la óptima distribución de recursos entre el gobierno central y los gobiernos locales. Recientemente, la Misión de Ingreso Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público estudió la equidad horizontal bajo el sistema de transferencias vigente hasta el 2001, y elaboró una estimación de la capacidad fiscal para 624 municipios (95 de ellos pertenecientes al Departamento de Cundinamarca), con base en la información sobre avalúos catastrales y recaudo tributario; encontró que la capacidad fiscal promedio de los municipios analizados en 1999 después de transferencias es de aproximadamente \$250.000 per cápita, constantes del año 2000; 63% corresponde a transferencias constitucionales, 18% a otras transferencias (principalmente regalías), 13% a la capacidad fiscal propia y 7% a otros ingresos no tributarios, según se puede apreciar en el gráfico 4.4.

La tabla 4.23 y el gráfico 4.5 permiten apreciar que los municipios cundinamarqueses

Tabla 4.22. Recaudos per cápita principales ingresos corrientes de Cundinamarca 2000, 2001 y 2002 (pesos corrientes)

Año	Registro y anotaciones <sup>1</sup>	Licores <sup>2</sup>	Consumo de cerveza	Vehículos
2000	10.023	17.754	34.419	18.395
2001	9.077	20.695	35.967	17.978
2002	10.388	19.056	35.989	16.985

1. El recaudo per capita se calculó suponiendo que 10% de esta renta es generado por población de Cundinamarca, mientras 90% es generado por población de Bogotá.

2. El recaudo per capita se calculó suponiendo que 30% de esta renta es generado por población de Cundinamarca, mientras 70% es generado por población de Bogotá.

Fuente: Secretarías de Hacienda de Bogotá y de Cundinamarca, CGR y DANE.

poseen una capacidad fiscal propia mayor y menos concentrada que los restantes del país: la proporción entre la capacidad fiscal propia del quintil 5 y el quintil 1 es 8, frente a los 10 en el nivel nacional. Al realizar la comparación entre quintiles de la muestra nacional y la muestra departamental se encuentra que los municipios con la menor capacidad fiscal propia en Cundinamarca (quintiles 1, 2, y 3) cuentan incluso con el doble de capacidad fiscal propia que los municipios de los mismos quintiles del nivel nacional.

De este modo, el sistema de transferencias logra una mayor equidad en el nivel nacional que en el departamental, lo cual

podría sugerir la conveniencia de que la Nación entregue transferencias en bloque a la región, con el fin de generar mayor equidad horizontal.

### 2.3.1. Capacidad de respuesta de los ingresos corrientes y de los gastos ante variaciones de la actividad económica

La capacidad de respuesta de los ingresos corrientes y de los gastos de funcionamiento de los entes territoriales de la región ante variaciones de la actividad económica, proviene de regresiones econométricas logarítmicas, en las cuales las variables dependientes son los ingresos corrientes y las independientes son indicadores de desempeño económico como el PIB de los entes territoriales, los tributos y los cambios en la normatividad, en particular los relativos a la Ley 358 de 1997 cuyos efectos fueron recogidos mediante una variable dummy o dicotómica que toma el valor de 0 en los años anteriores a la expedición de la ley y, 1 en los años de vigencia de la ley.

Se escogió un modelo logarítmico por el interés de examinar la respuesta porcentual en los ingresos corrientes como resultado de variaciones porcentuales en la actividad económica, así como a cambios en las normas. A continuación se comentan los resultados de la aplicación de este modelo a las series fiscales de las entidades que integran la Mesa de Planificación Regional<sup>3</sup>.

Gráfico 4.4. Capacidad fiscal promedio después de transferencias para 624 municipios de todo el país en 1999

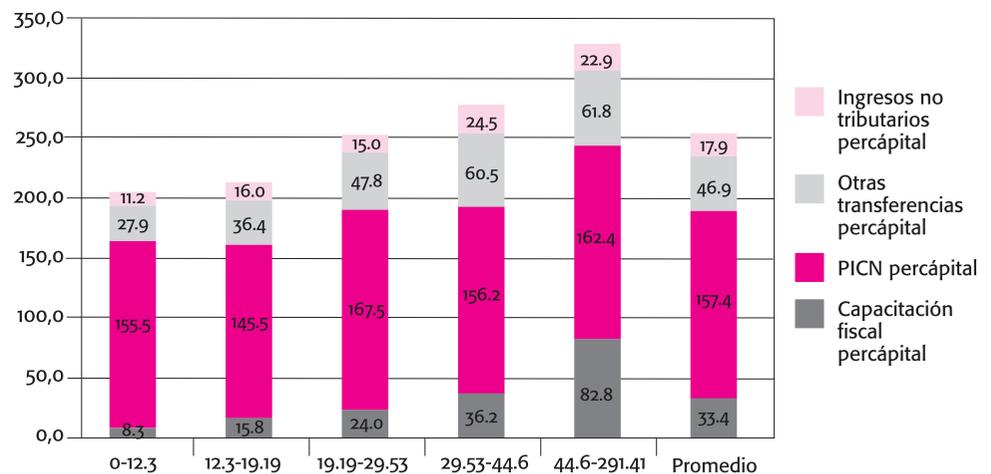


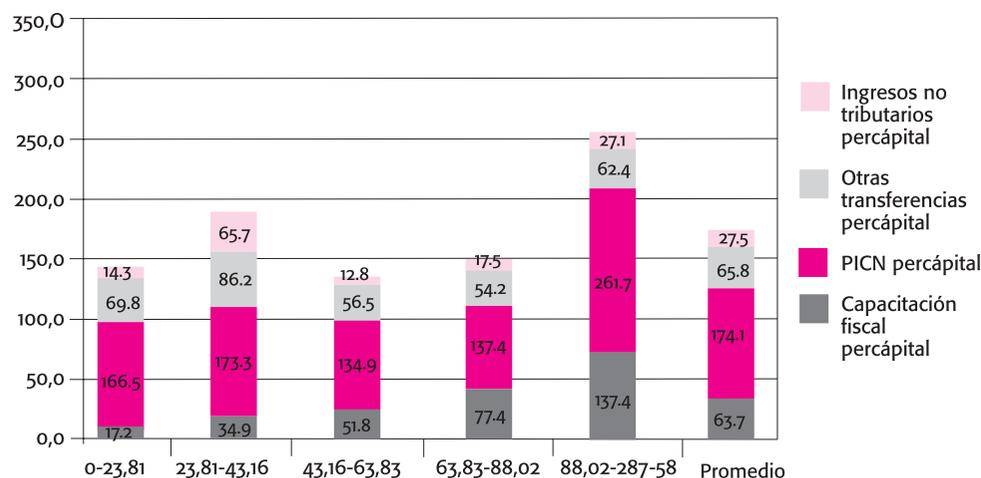
Tabla 4.23. Capacidad fiscal propia promedio por quintil

Miles de pesos de 2000 per cápita-promedio	Total país (624 municipios) (A)	Municipios de Cundinamarca (95) (B)	Cundinamarca/total país (B/A)
Quintil 1	8,3	17,2	2,07
Quintil 2	15,8	34,9	2,21
Quintil 3	24,0	51,8	2,16
Quintil 4	36,2	77,4	2,14
Quintil 5	82,8	137,4	1,66
Promedio	33,4	63,7	1,91

Fuente: Cálculos propios con base en Chaparro, Zapata y Smart (2003) e información de la cgr.

3. Los resultados, coeficientes y demás estadísticos se pueden consultar en el informe final de la consultoría, en la página web [www.regionbogotacundinamarca.org](http://www.regionbogotacundinamarca.org)

Gráfico 4.5. Capacidad fiscal promedio después de transferencias para 95 municipios de todo el país en 1999



### 2.3.2. Resultados para Bogotá DC

Si el PIB de Bogotá se incrementa en un 1%, se espera que los ingresos corrientes del año siguiente aumenten 2,16%. Por otro lado, la lectura de los resultados de la regresión muestran un efecto importante de la Ley 358 sobre la evolución de los ingresos corrientes. Por su parte, la regresión realizada para medir el porcentaje de respuesta de los ingresos corrientes ante variaciones en el predial unificado y el impuesto de industria y comercio muestra que ante variaciones de 1% en cada uno de estos impuestos, la respuesta de los ingresos corrientes será de 0,40% y de 0,47%, respectivamente.

Con la misma metodología, pero esta vez buscando la respuesta de los gastos de funcionamiento a cambios en los ingresos corrientes, se encuentra que si estos últimos se incrementan en 1%, se espera que los gastos aumenten 0,47%.

### 2.3.3. Resultados para los municipios de Cundinamarca

La participación de los ingresos corrientes de los municipios con respecto al PIB de Cundinamarca es de 1,18% en el período de análisis. La variación de los ingresos corrientes con respecto al PIB de Cundinamarca es de 2,94%. Es decir, si el PIB de Cundinamarca se

incrementa en un 1% los ingresos corrientes de los municipios aumentan 2,94%. Asimismo, se encontró un efecto importante de la Ley 358 sobre los ingresos corrientes de los municipios.

Por su parte, ante variaciones de 1% en los ingresos corrientes de los municipios, el modelo logarítmico utilizado informa aumentos en los gastos de estas entidades de 0,57%.

### 2.3.4. Resultados para el Departamento de Cundinamarca

Los ingresos corrientes de Cundinamarca tienen un alto grado de dependencia de los impuestos de licores, registro y vehículos generados en Bogotá DC. Su participación con respecto al PIB departamental y distrital es 0,066% en el período de análisis. La elasticidad que se deriva del modelo logarítmico utilizado es de 0,75%, e indica que si el PIB departamental y distrital se incrementa en 1%, se espera que los ingresos corrientes del departamento aumenten 0,75%. Igual que en los casos anteriores, se encontró un efecto importante de la Ley 358 sobre el comportamiento de los ingresos corrientes departamentales.

Por su parte la medición del efecto del cambio en los ingresos corrientes sobre los gastos de funcionamiento arrojó una elasticidad de 0,62%. Así, si los ingresos corrientes departamentales se incrementan en 1%, se espera que los gastos de funcionamiento del departamento aumenten 0,62%.

### 3. PROPUESTAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA REGIÓN BOGOTÁ-CUNDINAMARCA

Esta sección presenta propuestas de financiamiento para la región en tres áreas básicamente: para fortalecer los ingresos, para racionalizar el gasto y para mejorar la capacidad de endeudamiento. Estas propuestas se enmarcan en las posibilidades jurídicas de ajustes y han sido esbozadas en los apartes anteriores, a propósito de las proyecciones y de los análisis de optimización.

#### 3.1. Propuestas para fortalecer los ingresos

Las propuestas para fortalecer los ingresos de la región se clasifican en cuantificadas con base en información disponible y en no cuantificadas pero examinadas en el marco previsto por el actual régimen fiscal. Se orientan a optimizar el manejo de los procesos actuales y a captar mayores recursos en un contexto de región, a proponer nuevos instrumentos fiscales o a modificar la dinámica de las relaciones región-Nación para un mejor funcionamiento financiero.

##### 3.1.1. Propuestas cuantificadas

###### *El impuesto predial unificado con la sobretasa ambiental*

El tributo local prototipo es el impuesto a la propiedad inmobiliaria o predial. En los

municipios cundinamarqueses ocupa el primer lugar en generación de ingresos, y en Bogotá es el segundo en importancia. Se observan varias posibilidades de ajuste a este tributo, a saber:

1. Ajustar las tarifas, opción que generaría más recursos dado que en la mayoría de los entes de la región no se ha llegado al umbral tarifario establecido por la ley, es decir, al dieciséis por mil para la generalidad de los predios o al 33 por mil para los predios urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados.

2. Ampliar la base tributaria y la base gravable mediante mecanismos como el autoavalúo, previa ponderación del impacto que pueda tener, y a través de medidas de tipo gerencial incluido el desarrollo de la cultura tributaria.

3. En cuanto a formación, actualización y conservación catastral, Catastro Distrital o una oficina regional podría acometer esas labores previa definición de compromisos financieros y administrativos, aprovechando de este modo economías de escala en la provisión del servicio y favoreciendo a los municipios que, a diferencia del Distrito, dependen del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC.

4. Ajustar los avalúos de los predios para que el tributo opere no con base en investigaciones de mercado que datan de la formación catastral sino en declaraciones de los valores de la transacción. La Ley 601 de 2000 señala

que el autoavalúo a declarar en Bogotá debe ser como mínimo el correspondiente al avalúo catastral; por su parte, la Ley 44 de 1990 señala que en los municipios y restantes distritos la base gravable es el avalúo catastral. Una decisión dirigida a considerar los valores reales de venta como base gravable de este impuesto local requeriría modificaciones normativas previas acciones administrativas, como ordenar a las notarias enviar la información en medio magnético sobre ventas de bienes inmuebles.

5. Revisar en los municipios y en el Distrito las exenciones y exclusiones que afectan el mejoramiento en la captación de recursos. Basta señalar que para el Distrito el presupuesto para la vigencia 2004 las estimó en \$29.910 millones.

Existe la opción de mejorar el recaudo de este tributo mediante su fusión con la sobretasa ambiental. Con la unificación, sólo en Bogotá los recursos ascenderían de \$4.313 pesos per cápita en 1991 a \$61.054 en el 2002. A su vez, el incremento estimado tomando como base de comparación a Bogotá arrojaría una tasa de crecimiento del recaudo del 75%.

###### *El impuesto de industria y comercio fusionado con el de avisos y tableros*

El hecho de ser un tributo complementario al de industria y comercio hace factible la fusión del impuesto de avisos y tableros, simplificando su administración y potenciando los niveles de recaudo en toda la región.

En el aparte anterior se observó que el incremento potencial para los municipios de Cundinamarca asciende a \$14.974 millones, mientras el recaudo es de \$23.694 millones, lo cual implica un crecimiento del 63% respecto del 2002. Adicionalmente, se proyectó un incremento de 10% para los municipios como consecuencia de un mejor recaudo y gestión derivados de esta fusión, según cálculos realizados a partir del año 2004 y proyectados hasta el 2012. Sólo en Bogotá el recaudo per cápita por concepto de esta unificación en 1991 es de \$9.493 y pasa a \$100.877 en 2002.

#### *Modificaciones a la sobretasa regional a la gasolina*

Los ingresos por concepto de esta renta endógena reflejan el comportamiento de los consumidores al encontrar bienes sustitutos como el ACPM y el gas vehicular, aunque este último no tiene aún el dinamismo esperado. Los recaudos por esta sobretasa se declaran desde 1998 y muestran que en el Distrito tuvieron un descenso de 6,4% en el 2002, con un incremento real cercano a 13,9% en 2003.

Existen algunas opciones de mejoramiento: una de ellas consiste en modificar el esquema de cobro estableciendo una tarifa basada en el valor agregado de las diferentes actividades de transformación; otra, incrementando la tarifa que se cobra en la actualidad. Para tal efecto se consideraron

dos escenarios: el primero muestra un cambio drástico en la estructura, puesto que representa una sobretasa en cada nivel de comercialización del orden del 20% (la tasa actual se cobra sobre el valor adicional de cada nueva etapa de comercialización sin incluir la tasa anterior, es decir, se permiten descuentos por las sobretasas pagadas) cuyos resultados proyectados para el período 2004-2012 permiten apreciar cómo en cada nivel de comercialización se generan incrementos en el recaudo del 22%. El segundo escenario implica cobrar una sobretasa adicional del 25% cuyos resultados proyectados muestran un incremento del 52%. Adicional al incremento del recaudo, esta sobretasa permitiría corregir imperfec-

ciones del mercado de combustibles en los estados iniciales de comercialización.

#### *Consolidado de las propuestas tributarias estimadas para la región*

Acorde con las anteriores propuestas se realizó un cálculo agregado para los municipios, a 2002. La tabla 4.24 señala el incremento potencial, el observado y el recaudo potencial para cada uno de los impuestos. La suma total ascendería a \$158.885 millones, mientras el monto observado es de \$102.279 millones, lo cual implica un incremento de 53%. De igual manera se observa que el incremento potencial de los ingresos corrientes es de \$143.549 millones y el recaudo observado de \$144.621 millones con

**Tabla 4.24. Incremento potencial del recaudo total de impuestos.  
Total municipios 2002 (millones de pesos corrientes)**

Concepto	Recaudo potencial ica, avisos y tableros (1) Base municipios grupo 3	Recaudo potencial predial unificado, sobretasa ambiental (2) Base Bogotá	Recaudo potencial sobretasa a la gasolina (3) Incremento del 22%	Recaudo potencial agregado (1 + 2 + 3)	Recaudo potencial ingresos corrientes Base Bogotá
1. Incremento potencial en el recaudo	14.974	34.365	7.267	56.606	143.559
2. Recaudo total observado	23.719	45.529	33.031	102.279	144.621
3. Recaudo potencial (1+2)	38.694	79.894	40.298	158.885	288.181
4. Tasa de crecimiento (%)	63,1	75,5	22,0	55,3	99,3

Fuente: Cálculos propios con base en datos de las secretarías de Hacienda de Bogotá y Cundinamarca, CGR y DANE.

un crecimiento del 93%. Por último, hay que resaltar que el recaudo potencial por concepto del nuevo esquema en los tributos sería de alrededor de 55% del recaudo potencial de los ingresos corrientes.

#### *Mayores ingresos para las corporaciones autónomas regionales*

La política ambiental en el país enfrenta nuevos retos que exigen realizar controles sistemáticos e inversiones por parte de las autoridades responsables de su manejo. La tributación, fuente de recursos e incentivo a la no contaminación, puede cumplir un papel importante en la eficiencia ambiental.

En Colombia la Ley 99 de 1993, sobre manejo ambiental, creó las tasas redistributivas y compensatorias dadas las consecuencias nocivas de la utilización del ambiente en sus diversas manifestaciones, en especial del agua y sus fuentes, y por los gastos de mantenimiento de los recursos naturales renovables. Para definir los costos y fijar las tarifas se estableció el método y el sistema de forma tal que las entidades competentes y titulares de los derechos pudieran establecer esas tasas retributivas y compensatorias. A partir del marco normativo, las corporaciones en algunos casos, y los municipios, distritos y áreas metropolitanas en otros, han procedido a fijarlas.

En la CAR y en Corpoguavio la participación de ingresos propios en el total de ingresos es muy baja, por cuanto dependen

mayoritariamente de las transferencias por la sobretasa del impuesto predial y de las transferencias del sector eléctrico; sin embargo, el potencial de ingresos por concepto de las tasas redistributivas y compensatorias es alto; así, al compararlas con Cornare y Cortolima se encuentra que éstas derivan un alto porcentaje de sus ingresos de esas tasas y de las del uso del agua, cuando en las de la región éstas no llegan al 7%. Si la CAR y Corpoguavio aumentan sus ingresos diferentes a la sobretasa del predial en 25%, cifra muy similar a la de Cortolima, los recursos ascenderían a \$22.600 millones en el 2001.

#### **3.1.2. Propuestas no cuantificadas sobre tributos nacionales**

##### *El impuesto sobre la renta*

La carga fiscal de un impuesto nacional no debe ser, en principio, exportable a las entidades territoriales, y su base gravable debe ser relativamente inmóvil. Aunque el impuesto sobre la renta presenta varias dificultades para cumplir con tales condiciones, se ha venido utilizando con cierta insistencia y éxito en varios países, en los ámbitos nacional y local, y de manera especial en jurisdicciones en donde no se establecen exenciones para la ubicación de empresas. Se podría establecer un recargo que genere recursos para acometer servicios en la región, siempre y cuando existan reglas

claras para evitar problemas de territorialidad e incrementos desmesurados en la carga fiscal agregada al ingreso.

##### *El impuesto sobre las ventas*

El IVA (impuesto al valor agregado o al consumo) en Colombia representa la parte más importante de la recaudación en el ámbito nacional, desplazando a la de renta y marcando una fuerte tendencia hacia la tributación indirecta. Si bien en el departamento hay impuestos a consumos específicos, una posibilidad de mayores recursos para la región podría provenir de un *impuesto regional al valor agregado*, o un impuesto a las ventas, que podría funcionar en una sola de las etapas de la cadena producción-comercialización, mayorista o minorista. Servicios de hotelería y restaurantes, entre otros, permitirían recaudos sin problemas de identificación de jurisdicciones competentes para su control. Este tributo es utilizado por varios países, en los ámbitos nacional y local.

#### **3.1.3. Propuestas no cuantificadas sobre tributos subnacionales**

##### *Impuesto sobre los vehículos automotores*

Este tributo sustituyó a los anteriores de timbre nacional sobre vehículos automotores y de circulación y tránsito, de acuerdo con la Ley 488 de 1998. Cundinamarca y Bogotá protagonizan una aguda competencia tributaria por su recaudo, dado que se paga al

departamento o al Distrito, según donde se encuentre matriculado el vehículo. Las agresivas campañas de matrícula emprendidas en cada ente, con descuentos hasta del 50% y promoviendo traslados de cuentas a cada autoridad de tránsito, han generado mayor agilidad en los trámites en Cundinamarca que en Bogotá. Por esto es importante estudiar una solución regional de organización que defina a quién pertenecen los ingresos recaudados por Cundinamarca, correspondientes a los vehículos allí matriculados pero cuyos propietarios o poseedores se encuentran domiciliados en Bogotá, aspecto en el que la norma no es clara (cabe acotar que lo recaudado por el departamento se comparte con los municipios en una proporción 80%-20%, respectivamente).

#### *Sobretasa al ACPM*

La Ley 488 de 1998 creó como contribución nacional la sobretasa de 6% al ACPM, la cual debe ser cobrada por la Nación y distribuida 50% para el mantenimiento de la red vial nacional y 50% para la red vial de los departamentos y del Distrito Capital. Los precios de referencia que mensualmente expide la Unidad de Planeación Minero Energética —UPME— del Ministerio de Minas y Energía señalan que, por ejemplo, para diciembre de 2003 fue siete veces menor que la de la gasolina extra y cinco veces menor que la de la gasolina corriente; sin embargo, el ACPM recibe un trato favorable cuando de liquidar el impues-

to global a la gasolina se trata: se encuentra que, por galón, la gasolina extra debe pagar 73% más que el ACPM y 50% más que la gasolina corriente. Como el consumo se está dirigiendo hacia el ACPM, los mayores recaudos que se puedan arbitrar como consecuencia de los cambios normativos requeridos se deben encaminar a nutrir las arcas de la región.

#### *El impuesto al degüello de ganado*

Si bien los impuestos al degüello del ganado mayor y menor —el primero departamental y el segundo municipal— han venido generando ingresos, las cifras no se acercan a la realidad existente sobre el sacrificio del ganado en todo el país. Por esto es importante su conversión o fusión con otro tributo que tenga mejor control y cumplimiento, como sería una sobretasa al impuesto de las ventas o "impuesto al sacrificio de ganado", administrado por la región a partir de las declaraciones del IVA ante la DIAN, y realizando los cruces respectivos. Asimismo este tributo podría potenciar más su recaudo si se fiscaliza a partir del momento de causación del IVA, previsto por la Ley 788 de 2002.

#### *Monopolio de juegos de suerte y azar*

La Ley 643 de 2001 posibilitó la explotación asociada de las loterías convencionales y de las apuestas permanentes, mediante la creación de sociedades de capital público departamental, mecanismo que es necesario considerar para la región. La eventual unión

de las loterías de Bogotá y de Cundinamarca permitiría mayor eficiencia, como consecuencia de una gestión conjunta, apuntalando la asociación en un propósito de interés común.

*Monopolio de licores y alcoholes.* La Constitución Política de Colombia creó el monopolio de arbitrio rentístico de licores en favor de los servicios de salud y educación y requirió su regulación mediante la expedición de una ley de régimen propio que aún no se ha expedido; sin embargo, leyes de régimen tributario general como la 788 de 2002 señalan que los departamentos podrán, dentro del ejercicio del monopolio de licores destilados, en lugar del impuesto al consumo, aplicar una participación según el grado alcoholimétrico, participación que en ningún caso tendrá una tarifa inferior al impuesto. De esta manera, queda claro que el monopolio se concibió como fuente de rentas y no como instrumento de política comercial y de mercadeo en favor de los departamentos. Cundinamarca debe lograr un manejo más eficiente de esta renta monopolística, estudiando la posibilidad de modificar la comercialización —o incluso la producción— en aras de lograr mayores recursos para financiar proyectos de infraestructura relacionados con el sector salud.

#### *Participación en la plusvalía*

El artículo 82 de la Carta Política habilitó a las entidades públicas para participar en la



Una propuesta recurrente para mejorar los ingresos de la región es aumentar el recaudo de impuestos como el de industria y comercio.

plusvalía que genere su acción urbanística; la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios regulan esta facultad. Mientras que Bogotá recientemente aprobó este recurso tributario, no se dispone de información sobre el avance de los municipios de Cundinamarca al respecto. El Distrito cuenta con escasas áreas para construir bienes inmuebles, razón por la cual el desarrollo urbano apunta hacia los municipios cercanos, y por ello la plusvalía se convierte en instrumento importante de recursos para todos los municipios. Aunque es fundamental identificar acciones conjuntas para el control, por ejemplo, del impuesto de delineación urbana.

#### *El alumbrado público*

La creación de este tributo, no sólo en Bogotá sino en otros municipios de la región, respondería al principio según el cual la prestación de un servicio del que se puedan beneficiar los habitantes de un territorio debe ser financiado por los mismos, al tiempo que liberaría importantes recursos propios. El Distrito ha presentado para aprobación del Concejo cerca de diez veces este tributo; lo mismo ha sucedido en otros municipios de Cundinamarca. No obstante, este ingreso debe ser contemplado por la región una vez determinada su potestad normativa, o por los mismos municipios directamente.

#### *Sobretasa al gas vehicular*

Si bien se podría pensar que el gas vehicular debe ser premiado con exenciones por tratarse de un combustible limpio cuyo consumo masivo genera externalidades positivas, según decisión de la región se podría gravar para obtener recursos para mejorar las vías públicas, que se desgastan por el tránsito de los vehículos.

#### *Impuesto al alcohol carburante*

En la actualidad el alcohol carburante está exento de la sobretasa que grava la gasolina, así como del impuesto global a la gasolina. Se debe explorar la creación de un tributo que lo grave bajo una estructura regional que genere poco impacto, en consideración al impulso nacional a la creación de plantas dedicadas a la producción de este bien.

#### *Peajes regionales*

El establecimiento de peajes en las entradas de Bogotá ha generado discusiones entre sus autoridades y las del departamento. Si los recaudos se destinaran a beneficiar a toda la región, con descuentos importantes para los vehículos matriculados en Cundinamarca y en Bogotá pero castigando con mayores valores a las placas de fuera de Bogotá, y, adicionalmente, se creara un sistema de tecnología que permitiera su control inmediato en los peajes (diseñando placas de colores distintos para la región, como se hace en otros países), se limarían asperezas y este tributo podría operar mejor.

#### *Impuesto a la congestión en zonas dinámicas*

Las tasas por parqueo en zonas públicas han tenido relativo éxito en Bogotá y en otras ciudades del país, aunque no contrarrestan el problema del excesivo tráfico vehicular que se vive en zonas claves de la capital. Por esto, examinar la creación de un impuesto por acceder a zonas de tráfico congestionado no sólo de Bogotá sino de la región, puede ser fuente de recursos una vez se determinen las potestades tributarias y se definan el método y el sistema para recuperar los costos.

La Ley 105 de 1993 habilitó la creación de un impuesto que podría ser estructurado por el Distrito al igual que por los municipios de Cundinamarca como política de desestímulo al tránsito de vehículos por el centro de la ciudad. Los ingresos se aparejan con la ventaja de que la forma de cobro no reviste mayores problemas administrativos.

#### *Impuesto al consumo de bebidas no alcohólicas*

La región, no obstante la Federación de Departamentos lo ha venido proponiendo a la Nación, podría concentrar esfuerzos en crear un impuesto al consumo de bebidas no alcohólicas, al estilo de los impuestos al consumo de cervezas, cigarrillos y licores en general, con contadas exoneraciones que le impriman progresividad a la medida.

### 3.2. Propuestas para racionalizar el gasto público

A continuación se presentan las propuestas orientadas a racionalizar el gasto en la región Bogotá-Cundinamarca, y las flexibilidades del Sistema General de Participaciones consideradas viables para la región.

#### 3.2.1. Gastos de funcionamiento

Con el fin de asegurar mayor sostenibilidad fiscal en la región y dado que el proceso de ajuste fiscal debe continuar en varios municipios de Cundinamarca, es importante examinar los alcances de las disposiciones legales vigentes.

La Ley 617 de 2000, en sus artículos 19 y 20, contempla la posibilidad de fusionar o asociar municipios o distritos que no cumplan con los requerimientos allí establecidos. En este contexto se podrían asociar municipios cuyo desempeño fiscal es bajo, como expresión de autofinanciamiento del gasto, y municipios que podrían estar en riesgo si continúan con la misma proporción de ingresos corrientes y de gasto en funcionamiento (tabla 4.25).

Por su parte, la Ley 715 de 2001 en su artículo 88 propende por asociaciones intermunicipales que garanticen la disminución de los gastos de funcionamiento. Para los municipios pequeños y medianamente viables desde el punto de vista financiero, se deberían llevar a cabo acciones para promover dicha disminu-

ción y no necesariamente con el objetivo de hacer cumplir las metas y criterios de la Ley 617 de 2000.

#### 3.2.2. Transferencias intergubernamentales

Una de las características centrales del sistema de transferencias intergubernamentales colombiano es el alto monto de recursos transferidos. La Ley 715 del 2001 define tanto la distribución como la utilización de las transferencias, aspectos que, por fortuna, no tienen condicionamientos constitucionales, como sí ocurre con los montos a transferir.

A continuación se presentan cuatro ejercicios que estiman posibles recursos obtenidos de flexibilizar algunos de los criterios de asignación vigentes. Sin embargo, se debe tener presente que la flexibilización por sí misma no genera mayores recursos, pero permite utilizarlos de manera más eficiente, otorgando mayor poder de decisión a la instancia territorial.

##### *Flexibilización del uso de los recursos de saneamiento básico*

La Ley 715 de 2001 establece que los recursos asignados para desarrollar y ejecutar las competencias en agua potable y saneamiento básico —que constituyen 41% de los recursos de propósito general— pueden cambiar de destinación, previa certificación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, cuando los municipios o

Tabla 4.25. Ahorro generado por asociación municipal (millones de pesos corrientes)

Unión	Municipios	Ahorro
1	Caparrapi	348
	Puerto Salgar	743
	Yacopi	241
	<i>Total</i>	1.332
2	Nemocón	360
	Suesca	562
	Sesquilé	398
	<i>Total</i>	1.320
3	Fómeque	474
	Junín	373
	<i>Total</i>	847
4	Fosca	125
	Gutiérrez	166
	Cáqueza	449
	<i>Total</i>	739
5	Anolaima	405
	Cachipay	279
	Quipile	167
	<i>Total</i>	852
6	Jerusalén	108
	Pulí	128
	<i>Total</i>	236

distritos presenten las siguientes condiciones:

1. Coberturas reales superiores a 90% en acueducto y a 85% en alcantarillado.

2. Equilibrio financiero entre las contribuciones y los subsidios otorgados a los estratos subsidiables, de acuerdo con la Ley 142 de 1994 y las leyes que la modifiquen.

3. Obras de infraestructura pendientes en agua potable y saneamiento, adicionales a las tarifas cobradas a los usuarios.

Con base en información de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, Bogotá cumplía en 2001 con los requisitos de cobertura; de dieciséis municipios de Cundinamarca, nueve también los cumplían y los restantes se encontraban muy cerca. Los resultados de estimar el monto de los recursos liberados permiten concluir que las transferencias liberadas para la región significarían \$87.206 millones en promedio para el período 2004-20012, los cuales se podrían destinar al financiamiento de otros proyectos de la región.

#### *Flexibilización parcial del uso de las participaciones en salud*

La propuesta consiste en flexibilizar hasta en 25% las participaciones o transferencias al sector salud, en favor de otros sectores. Se sustenta en el hecho de que gran parte de los recursos del sector están menos condicionados que los del sector educativo.

En efecto, en salud no hay un patrón de gasto identificado, por varias razones: i) el gasto en las nóminas del sector es menor que en educación (90% aproximadamente); ii) gran parte de los recursos se destinan a financiar la población cobijada por el Sistema de

Selección de Beneficiarios –Sisbén–, la cual es variable por municipio, y iii) los resultados financieros de las instituciones prestadoras de salud –IPS–, en cada municipio o departamento son diferentes y por tanto, su impacto sobre las finanzas de los territorios también es diferente. Como hipótesis se puede plantear que hay municipios con nóminas bajas, alta cobertura en el régimen subsidiado de salud y con IPS públicas estables; de ser cierto, podrían destinar parte de sus recursos a financiar otras inversiones prioritarias.

Esta propuesta no se hace para el sector educación, por varias razones: i) la mayor parte de los recursos se destina al financiamiento de las nóminas y a los gastos para-fiscales; ii) existe una estrecha relación entre el volumen de recursos transferidos y la cobertura de matrículas, a pesar de las diferencias regionales o municipales, y iii) los recursos de educación, participados o transferidos, han sido insuficientes para financiar el sector, que requiere mayores aportes de las autoridades locales o del nivel central, como sucedió con los Fondos de Crédito Educativo hace algunos años. Dadas estas características, muy difícilmente se podrían liberar recursos de educación.

El resultado de la estimación correspondiente muestra que el impacto potencial para los 116 municipios del departamento, Bogotá y Cundinamarca es de alrededor de \$115 mil millones anuales promedio para los próximos ocho años. Por supuesto, habría que definir

las condiciones de esta flexibilización y los criterios de administración y control del gasto de los recursos liberados.

#### *Flexibilización total de la distribución y asignación de las transferencias de la región, sin las del sector educativo*

La propuesta consiste en dejar libre el uso de las transferencias (sin incluir las de educación, por las razones expuestas) en la región, partiendo del supuesto de que los integrantes están en capacidad de distribuir y asignar sectorialmente estos recursos, directamente a través de ella. El monto de los recursos "adicionales" o de libre asignación resultante de realizar el ejercicio correspondiente, podría ser una de las mayores fuentes por cuanto generaría \$801.722 millones en promedio para el período 2004-2012.

#### *Ceder el impuesto al valor agregado a la región*

La participación de los impuestos de IVA y renta recaudados por Bogotá y Girardot entre los años 2001 y 2003 en el total nacional de los mismos se comporta así: el monto del IVA es creciente (de 43,8% a 45,3%) y el de renta es superior al 60% del total. En promedio, la región produce o recauda 53% del total de estos dos principales impuestos nacionales, dato que es varias veces inferior al porcentaje que se le transfiere a ella vía SGP, pero que es consistente dado que gran parte de los grandes contribuyentes declaran en la capital –aunque su

operación es nacional—, y además porque está región es más desarrollada.

Es de esperar que en un sistema de transferencias la región "compense" al resto del país, lo que no se sabe aún es hasta dónde debe llegar esta compensación en términos de recursos. Para aproximarnos, se examinó la participación de la región frente al resto del país con criterios como el PIB o el tamaño poblacional.

Al calcular la participación del PIB regional en el PIB total y relacionarlo con el total nacional en renta e IVA se encuentra que los montos para los años 2000 y 2001 son más de cuatro veces superiores a los de las transferencias. Los resultados conservan la misma tendencia al aplicar el criterio de población (la región concentra 20,6% de la población colombiana).

De lo expuesto anteriormente se derivan varias conclusiones: i) es importante ajustar la distribución y asignación de las transferencias y sus montos, siendo la población mejor criterio para Cundinamarca; ii) el sistema actual no tiene en cuenta el desarrollo económico de cada región, lo cual puede hacer que se castigue el crecimiento económico al no revertir en mayores transferencias, y iii) es necesario proponer un sistema para decidir el monto de las transferencias, diferente al actual, y el ideal consiste en "ceder" o entregar el cobro del IVA a la región.

Si bien es cierto que la estimación con la variable población hace superiores las

transferencias en 60% —incluyendo las inversiones nacionales ejecutadas en la región—, mientras que la estimación bajo el criterio del PIB regional las incrementa en más de 100%, ambos hechos generarían un fuerte desequilibrio para la Nación en las actuales circunstancias fiscales, razón por la que su puesta en marcha no debe ser inmediata sino a largo plazo. Así las cosas, se puede proponer que la cesión incremente el porcentaje correspondiente a la región en un período de transición, por ejemplo de cinco años hasta llegar al 100%, comprometiéndose tanto el gobierno nacional como la región a abolir las transferencias. Otra opción puede ser que se ejecute parte del gasto de estos recursos de común acuerdo entre los dos niveles de gobierno.

### **3.3. Propuestas para mejorar el financiamiento**

Esta parte contiene los ejercicios adelantados para observar las potencialidades de aumentar los límites vigentes de solvencia y liquidez, para la región Bogotá-Cundinamarca.

#### **3.3.1. Solvencia: flexibilización del saldo de la deuda**

Con el fin de observar el incremento de las posibilidades de contratar un mayor endeudamiento por parte de los 118 entes territoriales que conforman la región Bogotá- Cundi-

namarca, se realizaron dos ejercicios que estiman el impacto del aumento de los límites del endeudamiento establecidos por la Ley 358 de 1997. El primero calcula para el 2002 que la potencialidad de relación del saldo de la deuda/ ingresos corrientes de la ley alcance el límite de 80%. El segundo, aumentando el límite de solvencia a 100%.

En el 2002 Bogotá tenía un saldo de la deuda de \$1,86 billones y la relación saldo de la deuda/ ingresos corrientes era 69%. Al aumentar esta relación a 80% el saldo de la deuda pasa a \$2,15 billones, es decir, asciende a \$287 mil millones o 15%. Cuando esta relación aumenta a 100% (el saldo de la deuda es igual a los ingresos corrientes) éste asciende a \$2,69 billones o 44%. En el mismo año Cundinamarca tenía un saldo de la deuda de \$300.205 millones y la relación saldo de la deuda/ ingresos corrientes era igual a 39,5%. Al aumentar esta relación a 80% el saldo de la deuda asciende a \$608.129 millones. Cuando esta relación aumenta a 100% éste asciende a \$760.162 millones.

#### **3.3.2. Liquidez: potencialidad de los intereses**

Se efectuaron dos ejercicios para estimar la potencialidad de los intereses: el primero bajo el supuesto de que la relación intereses/ ahorro operacional alcanzará el límite de la Ley 358 (40%); el segundo, aumentando esta relación a 50%.

Los intereses en Bogotá en el 2002 eran \$173.103 millones y la relación intereses/ ahorro operacional era 17,7%. Al aumentar esta relación al 40% los intereses serían \$391.232 millones, es decir, \$218.129 millones más. Si la relación se flexibiliza hasta 50%, los intereses serían \$489.040 millones.

En ese año Cundinamarca pagaba \$35.740 millones por concepto de intereses de deuda, y la relación intereses/ ahorro operacional era del 26,5%. Si esta relación aumenta a 40%, los intereses pasarían a ser \$53.982 millones. Si la relación aumenta a 50%, los intereses serían \$67.477 millones, es decir, \$31.737 millones adicionales. Es de resaltar que los entes territoriales se encontraban por debajo del límite intereses/ ahorro operacional del 40% impuesto por la Ley 358.

### **3.4. Otras posibilidades de financiamiento**

A continuación se formulan propuestas para el manejo regional de las regalías y para la administración de las finazas de Bogotá DC-Cundinamarca. También se reseñan otras posibles fuentes de financiamiento para la región.

#### **3.4.1. Destinación del Fondo Nacional de Regalías**

Mediante la Ley 141 de 1994 se creó el Fondo Nacional de Regalías –FNR–, con los ingresos provenientes de las regalías no asignadas

directamente a los departamentos y municipios productores. Estos recursos son administrados en su mayoría por la Nación. Así, de la totalidad de los ingresos percibidos por el FNR las entidades territoriales en su conjunto pueden acceder al 61,92%, mediante la formulación de proyectos en cada programa objeto de distribución de dichos ingresos.

La participación de Cundinamarca en el FNR muestra una tendencia decreciente a partir del 2001, con una caída entre el 2000 y el 2001 de 27%, situación que se mantiene en el 2004: 19%. Esta tendencia la explica principalmente el bajo número de proyectos de saneamiento básico en el 2002, así como la baja participación en proyectos ambientales, de transporte y de minas y energía desde el 2001.

Este escenario abre posibilidades en la medida en que se le podría delegar, en bloque, el manejo de los recursos. Así, su administración sería más eficiente, al igual que la focalización y la gestión de los proyectos. De llevarse a cabo, la región puede contar con aproximadamente \$15.543 millones en el 2004. Adicionalmente, se podrían suscribir proyectos ambientales bajo convenios internacionales como el Protocolo de Kioto o el PCF (Prototype Carbon Fund), los cuales podrían estructurarse en el marco del FNR.

#### **3.4.2. Financiamiento territorial**

Para fortalecer el financiamiento territorial se proponen dos opciones que son complementarias.

La primera consiste en crear una financiera territorial encargada únicamente de proyectos de infraestructura y equipamiento urbano, modalidad de financiamiento que no es novedosa: desde hace varios años han existido institutos y fondos departamentales con dichos propósitos, pero a mediados de los noventa, ante la crisis fiscal de los municipios, el incumplimiento de los compromisos fue generalizado y decayeron; además, parte de esos recursos se destinaron a financiar gasto corriente o a comprar maquinaria para mantenimiento de vías, que no constituyen proyectos de desarrollo. No obstante lo expuesto, sería válido crear una financiera territorial para cuya capitalización el gobierno nacional podría transferir, como parte de su aporte, por lo menos los recursos de la Financiera de Desarrollo Territorial –Findeter– que están prestados en la región, los cuales ascendieron durante el período 1992-2003 a \$500 mil millones desembolsados y un billón aprobado. Igualmente, parte del capital podría provenir de los mismos entes territoriales que conforman la región, a través de fuentes como la contratación de crédito externo o la destinación específica de una renta de la región en los próximos años, entre otras acciones. Operaría al estilo de una banca de segundo piso, con un monto de recursos mínimos para su funcionamiento cuya meta podría consistir en triplicar los recursos prestados en la región por Findeter, lo cual significa algo más de un billón de pesos adicionales, que representan un

financiamiento anual adicional de \$125 mil millones, bajo el supuesto de que los préstamos se colocan a un promedio de ocho años.

La segunda propuesta de financiamiento consiste en retornar al modelo de financiación Nación-región, con algunos elementos del modelo puesto en marcha durante la década del noventa, pero con las siguientes restricciones adicionales: i) los recursos estarían destinados a financiar únicamente proyectos relacionados con equipamiento urbano; ii) la cofinanciación debe ser uno a uno entre la Nación y la región, puesto que el esquema anterior, con mayor porcentaje de la Nación, es un incentivo demasiado fuerte para presentar proyectos, y iii) la prioridad de los sectores y el tipo de proyectos cofinanciados debe ser responsabilidad nacional, pero previa consulta obligatoria a la región.

Por último, se debe mencionar la dificultad al estimar el monto de los recursos que debe movilizarse con proyectos y programas cofinanciados. Sin embargo, proponer un monto de \$50 mil millones anuales puede ser un buen programa piloto en una fase inicial de tres años.

#### **4. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL PARA LA REGIÓN BOGOTÁ-CUNDINAMARCA**

Este aparte resume la experiencia de otros países en materia de profundización fiscal, así

como las tendencias exitosas del financiamiento intergubernamental con el propósito de construir algunos escenarios probables a largo plazo para la región.

##### **4.1. Principales modelos de finanzas intergubernamentales**

En los países desarrollados se encuentran dos grandes tendencias para manejar las relaciones fiscales ente instancias de gobierno: el modelo denominado *federalismo fiscal* y el de *competencia federal*. A continuación se presentan sus principales rasgos.

###### **4.1.1. Federalismo fiscal**

El modelo predominante o por lo menos más difundido es el federalismo fiscal. Éste busca compartir los recursos entre los niveles de gobierno con el fin de ajustar la inequidad en las condiciones de vida de todos los ciudadanos. Se busca como objetivo de largo plazo distribuir el ingreso, mediante la asignación eficiente de los impuestos y del gasto público con el fin de "equiparar" o igualar el gasto público a unos niveles básicos o mínimos en toda la jurisdicción de un territorio o Estado. Los mecanismos más utilizados son compartir impuestos, diseñar esquemas de transferencias generales o sectoriales y crear fondos de compensación.

Canadá, Australia y algunos países europeos aplican este modelo, en el que la

definición de los mecanismos para estimar las inequidades regionales o locales y los criterios para asignar o distribuir los recursos entre los territorios constituyen un ejercicio permanente para el diseño de las transferencias. El escenario privilegiado de discusión son las fórmulas de asignación de recursos de distribución en cada nivel de gobierno. Por ejemplo, para Bird y Smart (2002) las principales lecciones que se deben tener en cuenta a la hora de diseñar las transferencias son las siguientes:

1. Como regla general debe existir un papel específico tanto para propósitos de transferencias como para propósitos de recursos compartidos (*matching grants*).

2. Existe una recomendación desde el punto de vista de los gobiernos: el total de recursos debe ser distribuido como transferencia de propósito general y debe ser fijado de manera estable pero al mismo tiempo flexible.

3. Los objetivos de propósito general deben tener en cuenta tanto criterios de necesidad como de capacidad, pero ante todo, deben manejarse de la manera más sencilla y transparente posible.

4. Si el objetivo de propósito general está bien diseñado, y si los gobiernos locales manejan algún tipo de discreción en la política tributaria, no existe la necesidad de incluir incentivos específicos para fortalecer un esfuerzo fiscal adicional en este nivel de gobierno.

5. Como regla general, no deben imponerse condicionamientos a las transferencias.

6. Los objetivos para propósitos especiales deben tener un componente compartido, el cual probablemente podrá variar con el tipo de gasto y con la capacidad fiscal de la entidad receptora de la transferencia.

7. Muchos objetivos tienden a ser de financiamiento para infraestructura, por tanto las entidades territoriales receptoras de transferencias deberían, como regla, satisfacer condiciones técnicas suficientes para asegurar que el dinero se está gastando apropiadamente.

Todos los gobiernos locales deben manejar temas de financiación acordes con los procedimientos estándar, con el fin de hacer públicas las cuentas y mantenerlas saneadas y auditadas. Similarmente, los gobiernos centrales no deben aprobar directamente los presupuestos ni las actividades de los gobiernos locales. En contraposición, los gobiernos centrales deben tener información detallada y completa de las finanzas locales y poner al alcance del público esta información, para generar procesos más transparentes.

Así, tanto las transferencias generales como los fondos (*grants*) deben ser diseñados en forma distinta. Los primeros son más generales en tanto que los segundos deben estar más condicionados en su asignación por la "cofinanciación" de los gobiernos territoriales, y deben ser utilizados solamente para el fin que se crearon; por ejemplo, vías o equipamiento urbano.

Si bien en América Latina hay países federales que se acercan a este modelo de finanzas intergubernamentales (Argentina y en alguna medida Brasil), las discusiones para la asignación de funciones y recursos públicos entre niveles de gobierno no necesariamente tienen como objetivo la equiparación del gasto público sino que se centran más en lograr para los territorios un alto nivel de autonomía política y fiscal. Aunque sea un poco fuerte la afirmación, los objetivos de equiparación fiscal no son siempre los prioritarios, y éstos llegan después del logro político de una mayor autonomía, en especial política. Esto explica por qué hay un alto nivel de transferencias automáticas de la Nación en especial hacia los niveles intermedios de gobierno, en tanto que son mucho menores los avances en el crecimiento de sus recaudos propios. Dado lo anterior, no debe sorprender que el amarre del sistema de transferencias en Brasil, Argentina y Colombia no sea sólo legal sino de carácter constitucional.

#### 4.1.2. Competencia federal

El segundo modelo, menos difundido, se acerca más a una "competencia" federal. Se busca en el largo plazo que cada territorio tenga más responsabilidad por sus funciones

y por esto se les da un mayor espacio fiscal mediante el manejo autónomo e independiente de sus propias fuentes de recursos. Cada gobierno puede decidir o escoger su política tributaria y por lo tanto no hay coordinación tributaria entre niveles de gobierno. Este modelo, aplicado y desarrollado principalmente en Estados Unidos, tiene las características que se comentan a continuación.

Las transferencias deben ser muy bajas, pues de lo contrario se incentiva un mal manejo de sus recursos propios. Éstas sólo se utilizan para ejecutar programas nacionales y los niveles intermedios y locales colaboran en su gestión pero no participan ni en su diseño ni en su financiación (Seidel y Vesper, 1999)<sup>4</sup>. Hay sin embargo transferencias generales que financian programas en salud, educación y política social y se estima que estos recursos financian el 20% del total del gasto que ejecutan los municipios y Estados.

Existe una fuerte competencia de las políticas tributarias por atraer inversiones y mayor actividad económica en su jurisdicción, razón por la cual cada quien diseña su paquete fiscal de acuerdo con sus prioridades. Hay, en efecto, "guerras fiscales" entre autoridades del mismo nivel de gobierno.

La política tributaria como la de financiamiento de estos niveles de gobierno la

4. Además de un resumen de las características del modelo americano se hace una comparación con otros modelos, en especial el alemán y el suizo.

deciden ellos mismos y por esto no hay impuestos compartidos. Además, al no existir una política tributaria homogénea se permite descontar de los impuestos nacionales parte o la totalidad del pago de los territoriales. Asimismo, el nivel central no da garantías a estos créditos y por el contrario adelantan una calificación del riesgo crediticio y de la tasa de interés que deben pagar por los bonos que emitan.

Los mecanismos de compensación son poco importantes. Algunos recursos compensan el desequilibrio vertical y no hay recursos para compensar horizontalmente. Por el contrario, se encuentra que los fondos tipo *matching grant* del nivel central son ejecutados generalmente por los territorios más ricos, con lo que acentúan las inequidades entre los departamentos y municipios.

Es normal encontrar en los Estados americanos y gobiernos locales que cada uno tenga una función del gasto diferente. Cada uno de ellos decide cuáles son los sectores que deben financiar, y a mayores recursos del nivel de gobierno mayores serán los gastos que se destinen a sectores fuera de los tradicionales del gasto social. Por ejemplo, son cada vez mayores las inversiones que se adelantan en actividades para impulsar mayor actividad económica general o sectorial, por ejemplo, la construcción de vivienda.

No es difícil darse cuenta de que el modelo de financiamiento intergubernamental colombiano tiene elementos de los dos

modelos resumidos. Sus características básicas serían:

1. Se trata de un sistema de transferencias automáticas no condicionadas que comprometen parte importante de los impuestos nacionales a financiar básicamente las nóminas de salud y educación.

2. Existen dos niveles de gobiernos territoriales con fuerza política importante frente al gobierno nacional. A diferencia de los demás países en donde el acento de la relación se da sólo con un nivel de gobierno, en Colombia esta relación es compartida. Debe mencionarse que el diseño en los primeros años del proceso de descentralización fue básicamente local, por tanto el nivel municipal es más importante que el departamental, pues lleva un mayor período en su descentralización.

3. Existen mayores fortalezas en la gestión tributaria del nivel local, en especial, los ingresos generados en este nivel crecen en forma sostenida y si bien lo hacen a tasas menores que las transferencias, sus recursos propios son cada vez más importantes.

El informe final de la consultoría realizada por Fedesarrollo<sup>5</sup> contiene un balance de la

experiencia reciente de las finanzas intergubernamentales en Argentina, Brasil, Estados Unidos, España y México.

#### 4.1.3. La experiencia reciente latinoamericana

En una perspectiva de largo plazo, el proceso de descentralización ha tenido características más o menos similares en los mecanismos de cesión de recursos pero muy diferentes al énfasis dado al poder delegado, cedido o desconcentrado a los niveles de gobierno. Así, en Latinoamérica hay países con un nivel intermedio fuerte, como Argentina y México, en tanto que Brasil y Colombia son municipalistas en su descentralización. Los resultados del proceso han sido diversos, pero existe una constante: en los procesos de descentralización en donde el más fuerte es el nivel intermedio la inestabilidad fiscal y económica es mayor y la capacidad de ajuste en momentos de crisis es mucho menor. Así, hay que tener en cuenta que para el presente análisis, el posible aprendizaje de experiencias de otros países debe ser sopesado por los resultados macro de cada uno de los países estudiados<sup>6</sup>.

5. Documento que puede consultarse en la dirección internet de la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca: [www.regionbogotacundinamarca.org](http://www.regionbogotacundinamarca.org)

6. El modelo argentino tiene importantes enseñanzas sobre descentralización y autonomía fiscal; sin embargo, no es un buen ejemplo sobre manejo macroeconómico y responsabilidad fiscal: así lo demuestran los altos niveles de endeudamiento de los gobiernos locales y el alto déficit en el que incurren.

El proceso de descentralización de los países latinoamericanos durante la década del noventa entró en lo que se puede llamar una segunda fase, debido al desajuste de las finanzas territoriales e inclusive de las nacionales. Este nuevo período se caracterizó por controles al endeudamiento, aprobación de leyes de responsabilidad fiscal y reformas a los procesos presupuestales, entre otros.

Las mayores similitudes en el desarrollo de la descentralización se encuentran en los procesos de Colombia y Brasil, con algunas características comunes:

1. El nivel de gobierno más importante en dicho proceso ha sido el local.
2. Los departamentos (estados en Brasil) cumplen en ambos países funciones marginales y no intermedian un volumen significativo de recursos.
3. Existe una gran similitud en el manejo de las transferencias para salud y educación: la distribución de estos recursos se gestionan parcialmente en el nivel intermedio y en especial, los departamentos colaboran con la administración de los recursos de estos dos sectores del gasto en los municipios pequeños, que en principio se consideran los que tienen menor capacidad de gestión. En especial, los sistemas de transferencias favorecen claramente al nivel local en detrimento del intermedio.
4. Los ingresos de las localidades han crecido fuertemente y aunque la dependencia del sistema de transferencias sigue siendo muy alta, en especial para el caso colombia-

Tabla 4.26. Estrategias exitosas para la financiación intergubernamental

1.	Descentralizar más los ingresos que los gastos, a través de la delegación de mayores responsabilidades de recaudo y fusión de ingresos tributarios y no tributarios en las localidades.
2.	Otorgar a los municipios la facultad de imponer tasas e impuestos según sus necesidades de gasto a financiar.
3.	Crear mecanismos de coordinación fiscal en términos de cobro que permitan generar medios de participación y fiscalización en el recaudo.
4.	Permitir la unión de impuestos para generar mayor eficiencia en el recaudo, de tal forma que estos impuestos estén a cargo de un solo ámbito de gobierno.
5.	Del caso mexicano cabe rescatar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (sncof): este sistema permitiría establecer el conjunto de disposiciones y órganos que regulen la cooperación entre la Nación y las entidades subnacionales con la finalidad de lograr una óptima administración de los ingresos tributarios. También establecer y distribuir las participaciones de los impuestos que fueran coparticipados. Este sistema podría estar en manos del nivel departamental o de un nivel regional.
6.	Adecuar la ley de responsabilidad fiscal, para que establezca reglas en la generación de ingresos.
7.	Los estados (nivel intermedio) deben competir por atraer inversión hacia su jurisdicción, vía beneficios tributarios o exenciones, entre otros, de tal manera que a través del grado de inversión en cada jurisdicción el gobierno central pueda otorgarle al ente territorial mayores transferencias u otro tipo de incentivo.
8.	Crear mecanismos de presupuesto participativo en el cual un conjunto de la población en cada departamento o a través de mesas regionales se reúna para determinar la orientación del gasto según las prioridades locales. Esto genera pertenencia y mejora los procesos de desarrollo e inversión.
9.	El iva puede ser cobrado en el nivel intermedio o departamental. La imposición de la base impositiva puede ser centralizada pero su administración debe ser descentralizada, de tal forma que este mecanismo puede mejorar el recaudo. Así mismo, parte de este impuesto puede ser coparticipado con los municipios.
10.	Sería adecuado un sistema de transferencias bajo un mecanismo de <i>matching grants</i> (Acosta y Bird, 2003): si un departamento fracasa en su tarea de recolección de impuestos no sería premiado con una transferencia más alta. Simplemente tendría menos para gastar en educación y salud. Por el contrario, si fracasa gastando menos en educación o salud en dos años perdería el control sobre estos sistemas pues habría demostrado incapacidad para implementar los sistemas adecuadamente.
11.	Mecanismo de sustitución tributaria: se elige como responsable del cobro de los recursos por combustible, cigarrillos y licores a la empresa o entidad de la cadena productiva más idónea (por concurso), bajo metas de recaudo. La empresa o entidad elegida deberá transferir los recursos recaudados en los ámbitos departamental municipal o regional.

no, cada vez, hay una mayor autonomía fiscal, aspecto que se fortalece con el hecho de que las políticas nacionales en su mayoría se ejecutan en el nivel local.

5. Alrededor de 1998 se generó un proceso de desajuste fiscal en ambos países que finalizó con altos déficit tanto en departamentos (estados) como en municipios. Lo anterior se

ajustó con medidas similares: ley de responsabilidad fiscal, leyes de control al endeudamiento y de gasto de funcionamiento, entre otras. Lo anterior evitó que se volviera permanente el impacto negativo en términos de déficit fiscal.

6. Colombia y Brasil han logrado importantes avances en términos de ajuste fiscal territorial y descentralización, a diferencia de otros países de la región, en donde todo el peso del ajuste lo lleva el nivel central y la explicación de los déficit es fundamentalmente territorial.

La tabla 4.26 muestra estrategias utilizadas en otros países que han sido muy exitosas y que podrían tenerse en cuenta para el caso colombiano. Éstas indican elementos para el diseño de herramientas para la financiación intergubernamental para mejorar la generación de ingresos, gestión del gasto y crear una mayor capacidad de financiamiento.

#### **4.2. Escenarios de largo plazo de las finanzas de la región Bogotá-Cundinamarca**

Con base en las experiencias de otros países se debe adelantar un resumen de las características principales de los modelos de financiamiento intergubernamental estudiados, con el fin de comparar y rescatar algunos lineamientos de política que pueden resultar interesantes para la Mesa.

Para desarrollar los diferentes escenarios de financiación intergubernamental propues-

tos se tienen en cuenta tanto los condicionantes básicos característicos de los sistemas de finanzas intergubernamentales analizados, como los existentes en el modelo colombiano. Estos condicionantes son los límites efectivos que no deben dejarse de lado. De acuerdo con la estructura del sistema de finanzas intergubernamental colombiano se debe tener en cuenta que las principales características son las siguientes:

- No hay equiparación automática.
- Mayor descentralización del gasto que del ingreso.
- El nivel de transferencias es muy alto y se ajusta más un modelo federal de financiamiento territorial.
- Existe un importante proceso de ajuste fiscal, especialmente en las entidades territoriales.
- Existen tasas impositivas altas para el promedio internacional.
- El nivel intermedio de gobierno tiene pocas funciones y además son limitadas.

Estas características pueden ser modificadas o mejoradas de acuerdo con el modelo de largo plazo que se tenga como objetivo. Sin embargo, se debe tener presente que el ajuste que se haga de la descentralización colombiana debería acercarse más a algunos de los escenarios que se mencionan en las tablas 4.27, 4.28 y 4.29); en todo caso los recursos son escasos y tal parece que no hay condiciones para financiar tres niveles de gobierno y al mismo tiempo lograr equidad en el gasto y mayor

autonomía fiscal de los territorios. De igual manera, se debe tener en cuenta que para no copiar errores de otros países, Colombia debe continuar con el actual control fiscal, al mismo tiempo que debe generar un ámbito que sea propicio para la coordinación, particularmente de la política fiscal, debido al alto nivel de transferencias prevaleciente en este sistema. Sin embargo, como vimos, estas decisiones son muchas veces más políticas que técnicas.

Para el análisis se plantearon tres tipos de escenarios. El primero, basado en el modelo de autonomía plena, muy cercano al sistema estadounidense, bajo el principio de eficiencia en el manejo de recursos y un bajo nivel de relaciones fiscales intergubernamentales. El segundo, cercano a lo conocido como federalismo fiscal en donde la equidad es el objetivo de largo plazo, por lo que los sistemas de compensación (vertical y horizontal) de diversa naturaleza son práctica común. El tercero es un modelo de dos velocidades, bajo un esquema de integración regional que permita al país profundizar la descentralización en alguna región. En este caso existe una gran autoridad fiscal en la región sobre un "paquete" de tributos por definir (Acosta y Bird, 2003; Bird, 2000; Javed Burki, Perry y Dillinger, 1999). Para cada escenario se plantean modificaciones en cuatro temas básicos: funciones, impuestos, transferencias y financiación. Las tablas 4.27, 4.28 y 4.29 resumen las características principales de estos escenarios.

Tabla 4.27. Modelo 1: competencia fiscal o autonomía plena

Características	Funciones	Impuestos	Transferencias	Financiación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto grado de descentralización.</li> <li>• Mayor eficiencia que equidad, por tanto los mecanismos de equidad horizontal son pocos o casi nulos.</li> <li>• Poder recae en los gobiernos intermedios y en menor medida en los locales.</li> <li>• Descentralización más de gastos y en menor proporción de ingresos.</li> <li>• Nivel intermedio tiene gran autonomía en la creación de ingresos tributarios.</li> <li>• Libertad total para endeudarse.</li> <li>• Gobiernos subnacionales son los únicos responsables de su estabilidad financiera y macro.</li> <li>• No existe coordinación tributaria entre gobiernos.</li> </ul>	<p><i>Nivel nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Su función principal recae en la estabilización macro, la defensa nacional, seguridad social y comercio exterior.</li> </ul> <p><i>Nivel estatal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene la facultad de administrar su propia organización, formular su propia ley presupuestaria, de endeudamiento y tributaria.</li> </ul> <p>Nivel municipal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene el poder de legislar sobre asuntos locales y proveer servicios públicos e infraestructura de interés local.</li> <li>• Poder de crear tributos.</li> </ul>	<p><i>Nivel central o federal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Encargado de la creación y administración de las contribuciones sociales.</li> <li>• Recauda el impuesto a la renta e impuestos sobre el comercio exterior.</li> </ul> <p><i>Nivel estatal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iva es cobrado en el nivel intermedio (Estados o departamentos) y demás impuestos creados por cada Estado o departamento en este nivel.</li> <li>• Autonomía total para recaudar impuestos y gastar sus recursos.</li> <li>• En este nivel se cobran e imponen tasas según sus necesidades.</li> </ul> <p><i>Nivel municipal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potestad para gravar impuestos sobre la propiedad.</li> <li>• Cobran e imponen tasas según sus necesidades.</li> <li>• Impuesto predial es de gran importancia en la generación de ingresos municipales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las transferencias son muy bajas y verticales.</li> <li>• La mayoría de los recursos no tributarios son canalizados hacia gobiernos estatales y municipales menos desarrollados, verificando esfuerzo fiscal.</li> <li>• El porcentaje de los tributos o ingresos nacionales son transferidos directamente a los municipios sin intermediación de los Estados.</li> <li>• Las transferencias son poco importantes y están completamente condicionadas para salud, y en países como ee uu para seguro al desempleo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno central no otorga créditos a entidades territoriales ni tampoco regula su endeudamiento.</li> <li>• Los gobiernos subnacionales son responsables de su estabilidad financiera y de su capacidad de endeudamiento.</li> <li>• El único mecanismo de regulación son las calificaciones de riesgo crediticio solicitadas por las entidades que otorgan los préstamos.</li> <li>• Niveles intermedio y local deben competir por atraer inversión hacia su jurisdicción, vía beneficios tributarios.</li> </ul>

Para construir los tres escenarios se utilizó en principio la información sobre las ejecuciones presupuestales proyectadas para la Mesa Regional del año 2000 al 2012<sup>7</sup>, prestando especial atención a los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios). Estos ingresos se agruparon a su vez por los principales rubros, incluyendo las transferencias recibi-

das por la región. Posteriormente se tomó la información suministrada por la DIAN sobre los ingresos detallados por oficina recaudadora para el período 2000-2002<sup>8</sup>, consoli-

dando para renta e IVA los recaudos de las oficinas de Girardot y Bogotá, de tal manera que estos recaudos conformarían el consolidado regional para nuestro caso. Estos

7. Se tomó este período con el fin de tener cifras consistentes con la información sobre recaudo suministrada por la DIAN.

8. Se tomó el período 2000-2002 por ser el único disponible con el grado de detalle requerido.

Tabla 4.28. Modelo 2: federalismo fiscal

Características	Funciones	Impuestos	Transferencias	Financiación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor equidad: búsqueda de equilibrio horizontal.</li> <li>• Poder recae en los municipios.</li> <li>• Descentralización más de ingresos que de gastos.</li> <li>• Municipios tienen gran participación en la generación de ingresos tributarios.</li> <li>• Ley de responsabilidad fiscal (Brasil) desarrolla cuatro tipos de reglas: en ingresos, en gastos, en límites a la deuda y en la administración financiera.</li> <li>• Existe para el caso de Brasil un mecanismo de presupuesto participativo en el cual un conjunto de la población en cada municipio se reúne para determinar la orientación del gasto según las prioridades locales.</li> </ul>	<p><i>Nivel nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Su función principal es la estabilización macro, defensa nacional, seguridad social, control de la deuda pública y comercio exterior.</li> </ul> <p><i>Nivel estatal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene la facultad de administrar su propia organización, explotar la distribución del gas natural y el petróleo, formular su propia ley presupuestaria, de política social, tributaria, de transporte y cultural.</li> </ul> <p>Nivel municipal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene el poder de legislar sobre asuntos locales y proveer servicios públicos e infraestructura de interés local. Encargado de sistema de alumbrado público y saneamiento básico.</li> <li>• Poder de crear tributos.</li> <li>• Debe colaborar con el nivel central en la financiación de inversiones en salud y educación</li> </ul> <p><i>Funciones compartidas Nación-estados</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La legislación impositiva, salud y educación.</li> </ul>	<p><i>Nivel central o federal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Encargado de crear y administrar las contribuciones sociales.</li> <li>• Recauda el impuesto a la renta, impuestos sobre el comercio exterior y sobre operaciones de crédito.</li> </ul> <p><i>Nivel estatal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iva cobrado en el nivel intermedio (estados o departamentos), con coparticipación de los municipios. La imposición de la base impositiva puede ser centralizada pero su administración debe ser descentralizada.</li> <li>• Recauda el impuesto sobre vehículos automotores.</li> </ul> <p><i>Nivel municipal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía para el recaudo y el gasto.</li> <li>• Potestad para gravar impuestos sobre inmuebles, actividad comercial y servicios.</li> <li>• Mayor parte del recaudo de impuestos se realiza en el nivel local y en segunda instancia en el estatal o departamental.</li> <li>• Cobran e imponen tasas según sus necesidades.</li> <li>• Impuesto predial es de gran importancia en la generación de ingresos municipales.</li> </ul> <p><i>Otros:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Mecanismo de sustitución tributaria:</i> se elige como responsable del cobro de los recursos por combustible, cigarrillos y licores a la empresa o entidad de la cadena productiva más idónea (por concurso).</li> <li>• <i>Coparticipación</i> de impuesto a la renta, iva y salarios en la mayoría de países.</li> <li>• <i>Coordinación tributaria:</i> el nivel municipal y los estados tienen autoridad para crear impuestos indirectos en coordinación con la Nación, o mediante acuerdos entre estados y municipios.</li> <li>• <i>Existen contribuciones directas</i> como recurso extraordinario, sólo por tiempo determinado y cuando así lo requiera el nivel central.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayoría de los recursos no tributarios son canalizados hacia gobiernos estatales y municipales menos desarrollados, verificando esfuerzo fiscal.</li> <li>• El porcentaje de los tributos o ingresos nacionales son transferidos directamente a los municipios sin intermediación de los Estados.</li> <li>• Menores transferencias de los niveles estatal y nacional para los municipios a medida que aumenta el tamaño del municipio.</li> <li>• <i>Transferencias directas:</i> pertenecen a los estados y a los municipios parte del recaudo nacional del impuesto sobre la renta, así como un porcentaje del IVA recaudado por los estados que se transfiere a municipios.</li> <li>• <i>Transferencias indirectas:</i> realizadas a través de fondos de compensación a exportaciones, fondos de participación entre estados y el distrito federal, fondos de participación entre municipios y fondos regionales para entidades territoriales más pobres y fondos para fines sociales, entre los más importantes.</li> <li>• <i>Coparticipación de impuestos:</i> sobre impuesto de renta y productos industriales de acuerdo al ingreso per capita, población y superficie. Los recursos son transferidos en mayor medida a municipios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno central no otorga créditos subsidiados a entidades territoriales ni descentralizadas del nivel central.</li> <li>• Altos límites y controles a créditos internos y externos</li> <li>• Los estados (nivel intermedio) deben competir por atraer inversión hacia su jurisdicción, vía beneficios tributarios ó exenciones etc.</li> <li>• Las municipalidades pueden acceder a préstamos internos y externos según su capacidad de endeudamiento. Particularmente los préstamos externos necesitan la aprobación del Senado</li> </ul>

Tabla 4.29. Modelo 3: integración regional

Características	Funciones	Impuestos	Transferencias	Financiación
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las determinaciones de política se manejan en dos escenarios (municipios pequeños-dependientes y grandes-autosostenibles) basados en la capacidad de gestión de las entidades territoriales.</li> <li>Reconoce las diferencias entre las entidades territoriales y con base en este criterio se establecen funciones y se delega autonomía.</li> <li>Se conservan los tres niveles de gobierno y se institucionaliza la figura de región.</li> <li>El gasto debería estar restringido y estaría acorde con la realidad de los ingresos en cada entidad territorial.</li> <li>Coordinación fiscal en materia de ingresos tributarios directos.</li> <li>Unión de impuestos para su recaudo.</li> </ul>	<p><i>Nivel nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Su función principal recae en la estabilización macro, defensa nacional, seguridad social, control de la deuda pública y comercio exterior.</li> </ul> <p><i>Nivel regional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar políticas en materia tributaria y de coordinación fiscal según tipo de municipio.</li> <li>Fiscalizar el recaudo.</li> </ul> <p><i>Nivel departamental:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Administrar políticas nacionales en salud y educación.</li> <li>A departamentos grandes debería otorgárseles una mayor autonomía en funciones y capacidades de tributar. En caso contrario, las funciones serían condicionadas.</li> </ul> <p><i>Nivel municipal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Encargado de servicios públicos importantes y mantenimiento de la infraestructura física en cada localidad.</li> </ul>	<p><i>Nivel nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En coordinación con los departamentos, cobrar impuestos directos, como el recaudo del impuesto a la renta para empresas, y a la gasolina.</li> </ul> <p><i>Nivel regional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Recaudo de impuestos a licores, tabaco, cerveza y loterías, pero bajo condiciones de competencia con empresas privadas y productos extranjeros (especialmente caso licores), todos tributando bajo principios de igualdad.</li> <li>Eliminación de restricciones a la libre distribución y venta de licores entre departamentos para construir un mercado nacional de licores.</li> </ul> <p><i>Nivel departamental:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Recaudo de impuestos directos: exclusividad de los departamentos, pero la Nación podrá imponer impuestos directos, para fines específicos y sujetos a la coparticipación con los departamentos.</li> <li>Encargado de recaudar el iva, impuesto personal a la renta e impuesto de nómina (salario).</li> <li>Impuesto personal de renta basado en el tamaño del departamento y en la actividad económica del individuo.</li> </ul> <p><i>Nivel municipal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Permitir crear tasas e impuestos a municipios fiscalmente estables, bajo metas de recaudo y proyectos de inversión social.</li> <li>Impuestos indirectos recaudados y administrados en este nivel.</li> <li>Permitir imponer cargas a usuarios o precios públicos a través de licencias a ciertos servicios (patrimonio, mantenimiento parques, perros etc.).</li> <li>Fortalecer impuesto al medio ambiente. Exclusividad en cobro y administración.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de transferencias bajo un mecanismo de <i>matching grants</i>: si un departamento fracasa en su tarea de recolectar impuestos, no sería premiado por una transferencia más alta. Simplemente tendría menos para gastar en educación y salud. Por el contrario, si fracasa gastando menos en educación o salud en dos años (por ejemplo), perdería el control sobre estos sistemas pues habría demostrado incapacidad para implementarlos adecuadamente.</li> <li>Alto grado de transferencias sujeto a un mayor esfuerzo fiscal y gestión de recursos.</li> <li>Aumentar las transferencias para salud provenientes de las loterías.</li> <li>Distribuir ingresos de impuestos al consumo de acuerdo con patrones de consumo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear transferencias condicionadas equivalentes, donde las entidades territoriales participan de la financiación de proyectos.</li> <li>Establecer una separación en la asignación del gasto que comprenda: responsabilidad en el mantenimiento y operatividad de la infraestructura —a cargo de los municipios— y asignación del gasto para inversión de capital, a cargo de los departamentos.</li> <li>Altos límites y controles a créditos internos y externos supeditados a desempeño fiscal y gestión.</li> </ul>

Tabla 4.30. Caracterización de los tres escenarios propuestos

Impuesto / rubro	Situación actual	Autonomía plena o competencia fiscal	
Característica general	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo híbrido.</li> <li>• Alto nivel de transferencias automáticas.</li> <li>• Creación de impuestos nivel central.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía territorial para fijar sobretasas a impuestos nacionales.</li> <li>• Nivel intermedio con mayor autonomía fiscal.</li> <li>• Baja o nula compensación intergubernamental.</li> </ul>	
		Modificación	Recaudo
Consumo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas y monopolios departamentales a los licores nacionales, tabaco, licores y juegos.</li> <li>• Bogotá similar a departamentos en consumo de licores y cerveza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mantiene igual (se busca adicionar sobretasa al iva de licores importados).</li> <li>• Creación de sobretasas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobretasa recaudo nacional, restante se mantiene igual (departamentos).</li> </ul>
iva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto nacional con 17% de tasa general y diversas tasas para otros bienes.</li> <li>• No hay sobretasas territoriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación municipal de sobretasas iva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recaudo de sobretasa nacional.</li> </ul>
Renta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recaudo exclusivo de la Nación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de sobretasas (15%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Región recauda renta y sobretasas de grandes contribuyentes (gc) y Nación recauda personas naturales.</li> <li>• Cruce inicial de bases de datos predial y renta.</li> </ul>
Predial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recaudo y fijación de tasas en nivel municipal.</li> <li>• Catastro nacional con excepciones.</li> <li>• Autoavalúo.</li> </ul>	Se mantiene	Se mantiene
ica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recaudo y fijación de tasas en nivel municipal.</li> <li>• Base del recaudo es "voluntaria".</li> </ul>	Se mantiene	Se mantiene
Sobretasa a la gasolina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25% de sobretasa</li> <li>• Cruce (obligatorio) bases gravables ica e iva y apoyo de la región en el cobro.</li> </ul>	Se mantiene	Se mantiene
Impuesto unificado de vehiculos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recaudo municipal y participación deptal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cruce (obligatorio) bases gravables renta e impuesto vehiculos.</li> </ul>	Se mantiene

	Federalismo fiscal		Integración regional	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización más de ingresos que de gastos.</li> <li>• Poder de los municipios para crear tributos.</li> <li>• La mayor parte del recaudo se realiza en el municipio.</li> <li>• Coordinación tributaria intergubernamental.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconoce las diferencias entre las entidades territoriales y con base en este criterio se establecen funciones y se delega autonomía.</li> <li>• Se institucionaliza la figura de región.</li> <li>• Permite crear tasas e impuestos a municipios fiscalmente estables, bajo metas de recaudo y proyectos de inversión social.</li> </ul>	
	Modificación	Recaudo	Modificación	Recaudo
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coparticipación entre departamentos y municipios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mantiene igual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* <b>Sobretasa</b></li> <li>• Región encargada de administrar impuestos a licores, tabaco, cerveza y loterías, pero bajo condiciones de competencia con empresas privadas y productos extranjeros (especialmente caso licores), todos tributando bajo principios de igualdad.</li> </ul>	Recaudo regional
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coparticipación del impuesto entre niveles de gobierno.</li> <li>• Aumento base iva.</li> </ul>	Recaudo municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coparticipación del impuesto entre niveles de gobierno.</li> </ul>	Recaudo municipal
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coparticipación de impuesto entre niveles de gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recaudo nacional.</li> <li>• Coparticipación de impuestos: sobre impuesto de renta y productos industriales de acuerdo al ingreso per cápita, población o superficie. Los recursos son transferidos en mayor medida a municipios pobres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coparticipación de impuestos entre niveles de gobierno.</li> </ul>	Recaudo nacional
	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cruce (obligatorio) bases gravables ica e iva y apoyo de la región en el cobro.</li> </ul>	Recaudo local	Se mantiene	Se mantiene
	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipal y sobretasa para vehículos de un municipio que permanezcan en otro.</li> </ul>	Se mantiene	Sobretasa	Se mantiene

Tabla 4.30. Caracterización de los tres escenarios propuestos (continuación)

Impuesto / rubro	Situación actual	Autonomía plena o competencia fiscal	
		Modificación	Recaudo
Otros ingresos e impuestos no tributarios	Unión de impuestos según actividad económica.	• Se mantiene igual	Unión de impuestos según actividad económica.
Transferencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Automáticas y no condicionadas.</li> <li>• Dirección y control nacional de la ejecución del gasto financiado.</li> <li>• Mayoría pago nóminas salud y educación.</li> <li>• Bajo porcentaje de libre destinación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de fondos de compensación horizontal y vertical.</li> <li>• Fondos de compensación de política social.</li> <li>• Menor nivel de transferencias automáticas y mayor esfuerzo fiscal.</li> </ul>	
Balance y endeudamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controles al gasto de funcionamiento y al endeudamiento.</li> <li>• Territorios no se pueden endeudar en el exterior.</li> <li>• Leyes 358/97, 617/00 y 819/02 de responsabilidad fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor libertad al endeudamiento y no hay garantías nacionales al endeudamiento territorial pero manteniendo ajuste fiscal actual.</li> </ul>	

ingresos nacionales fueron proyectados con IPC hasta el año 2012<sup>9</sup>. Luego se consolidaron los recaudos de IVA y renta, realizando una estimación aproximada de recaudo efectivo en la región. Esta estimación se hizo a través de un promedio ponderado, el cual arrojó una cifra del 35%.

Con dicha información y con la ejecución presupuestal del consolidado regional, se

construyó un escenario base, que representa la situación del esquema fiscal actual. Cabe anotar que para construir dicho escenario se procedió a "netear" las transferencias de la región, esto debido a que gran parte de las transferencias se financian con los recaudos de estos dos impuestos nacionales.

Finalmente, se estiman los tres escenarios propuestos en los que se prevén los cambios

radicales en la distribución de estos recursos como se muestra en detalle en las tablas 4.30 y 4.31 de supuestos.

Para el caso de autonomía plena o competencia fiscal, la principal modificación se centra en la creación de sobretasas a los impuestos de IVA y renta del 15%, sobre la base de la estimación de un recaudo regional del 53%. Por su parte, en el escenario de federalismo fiscal, las modificaciones se centran en la coparticipación de impuestos —en especial

9. IPC proyección macroeconómica fuente Fedesarrollo

Federalismo fiscal		Integración regional	
Modificación	Recaudo	Modificación	Recaudo
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mantiene igual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permitir a los municipios imponer cargas a usuarios o precios públicos.</li> <li>• Potestad municipal para gravar impuestos sobre inmuebles, actividad comercial y servicios.</li> </ul>	Recaudo municipal
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menores transferencias de los niveles estatal y nacional para los municipios a medida que aumenta el tamaño del municipio.</li> <li>• La mayoría de los recursos no tributarios son canalizados hacia gobiernos departamental y municipal menos desarrollados, verificando esfuerzo fiscal.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de transferencias bajo un mecanismo de <i>matching grants</i>: si un departamento fracasa en su tarea de recolectar impuestos, no sería premiado por una transferencia más alta. Por el contrario, si fracasa en la gestión del gasto en dos años (por ejemplo), perdería el control sobre estos sistemas pues habría demostrado incapacidad para implementar los sistemas adecuadamente.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Altos límites y controles a créditos internos y externos.</li> <li>• Los estados (nivel intermedio) deben competir por atraer inversión hacia su jurisdicción, vía beneficios tributarios o exenciones.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear transferencias condicionadas equivalentes, donde las entidades territoriales participen de la financiación de proyectos.</li> <li>• Mantener ajuste fiscal actual.</li> </ul>	

Tabla 4.31. Principales supuestos para los tres escenarios

sobre impuestos al consumo, IVA y renta—, en el cruce de bases tributarias y en la fusión de algunos ingresos no tributarios. Estas modificaciones permitirían una mejor gestión fiscal y por ende un incremento del recaudo. Para el escenario de integración fiscal regional se mantiene la fusión de ingresos no tributarios planteada para el escenario de federalismo fiscal, así como un sistema coparticipado similar sólo para IVA y renta (con algunas modificaciones sobre el porcentaje de

Impuesto o rubro	Autonomía plena	Federalismo fiscal	Integración fiscal regional
Consumo	Se mantiene	Coparticipación	Se mantiene
ICA	Se mantiene	Incremento gestión 15%	Se mantiene
IVA	Sobretasa 15%	Coparticipación 35%	Coparticipación 35%
Renta	Sobretasa 15%	Coparticipación 35%	Coparticipación 35%
Predial	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene
Sobretasa gasolina	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene
Unificado vehículos	Se mantiene	Incremento gestión 15%	Sobretasa 15%
Otros ingresos no tributarios	Se mantiene	Incr. gestión y fusión 20%	Incr. gestión y fusión 20%
Transferencias	Se mantiene	Menores y esfuerzo fiscal	Se mantienen

Supuesto base: Recaudo Regional de renta e IVA como proporción del total: 53%.

Tabla 4.32. Ingresos propios generados para cada escenario (millones de pesos constantes)

Escenarios	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Escenario base	3.862.707	3.953.636	4.057.443	4.383.880	4.491.694	4.581.306	4.679.082	4.791.798	4.917.345
2. Autonomía plena	4.632.796	4.879.538	5.007.043	5.327.476	5.434.380	5.523.209	5.620.018	5.731.731	5.856.139
3. Federalismo fiscal	8.283.037	9.614.457	9.721.971	10.002.039	10.064.832	10.114.988	10.162.566	10.224.700	10.292.656
4. Integración regional	5.156.753	6.324.640	6.450.131	6.771.787	6.878.691	6.967.520	7.064.330	7.176.042	7.300.450

coparticipación) y se impone una sobretasa al impuesto unificado de vehículos.

La tabla 4.32 muestra los resultados de estos escenarios para el período 2000-2008. En primer lugar, se encontró que la incorporación de impuestos nacionales y su coparticipación regional se constituye en una modificación importante para fortalecer los recaudos, incrementar los ingresos propios y generar así un mejor desempeño de la administración tributaria. Adicionalmente, los mecanismos de coparticipación de impuestos resultan ser muy eficaces a la hora de controlar evasión, al mismo tiempo que incrementan los recursos de los diferentes niveles de gobierno y por ende pueden fortalecer el proceso de descentralización fiscal.

En segundo término, ejercicios preliminares mostraron que la fusión de algunos ingresos no tributarios podría mejorar el recaudo y hacer más transparente su administración<sup>10</sup>.

Por otra parte, se aprecia que los mayores recaudos provendrían de los escenarios de

autonomía plena y federalismo fiscal. Este importante incremento de los ingresos potenciales para estos dos escenarios debe ser compensado con decisiones en dos temas importantes del financiamiento: el primero de ellos son las transferencias, que se eliminan por efecto de esta recomposición de los ingresos nacionales para el caso de federalismo, mientras que en el caso de autonomía plena se mantiene el monto pero cabe destacar que se debe recomponer su destino propuesto. En segunda instancia, se debe crear un mecanismo de compensación, por ejemplo, un fondo de compensación intragubernamental administrado por el nivel central, en especial para el caso del escenario de autonomía plena. El diseño técnico de estos fondos es un tema complejo y parece que lo mejor es tener en cuenta los principios de capacidad fiscal, esfuerzo tributario propio y las necesidades de gasto local (medido por población, cobertura y por el costo de las inversiones).

Adicionalmente es necesario considerar que debido al alto nivel de transferencias y a los efectos de dependencia fiscal generados, la mejor posibilidad sería la redirigir los recursos de regalías a unos fondos condicionados tipo *matching grants*, estableciendo dos salvedades: primero, la caída de las regalías debido a la baja en la producción de crudo en los próximos años y el gran interés nacional en condicionar el uso de estos recursos (proyectos de ley en marcha); segundo, lo anterior obliga a que la evolución de las finanzas públicas deba tomar caminos más fuertes como los aquí propuestos. La región Bogotá-Cundinamarca, sin importar el escenario o modelo de financiación intergubernamental de largo plazo seleccionado, debe tener una gran autonomía en materia fiscal y financiera.

Finalmente, hay que tener en cuenta que aún falta por estimar las potencialidades fiscales derivadas de acciones locales o regionales que pueden tener un impacto importante. Por ejemplo, en el impuesto predial unificado Bogotá tiene una tarifa

10. Todavía está por definir los ingresos no tributarios que deberían unirse.

media menor que los municipios de Cundinamarca y el margen de incumplimiento también es menor, por lo que su tarifa promedio es mayor. Por tanto, es muy posible que existan problemas de eficiencia o de administración mucho más agudos en los municipios de Cundinamarca que en Bogotá, lo cual puede ser corregido potenciando así el recaudo. Los municipios de Cundinamarca en su gran mayoría han actualizado su catastro en los últimos años, razón de más para esperar fuertes mejorías en su recaudo a través de una mejor gestión.

## 5. CONCLUSIONES

### 5.1. Bogotá DC

Las finanzas públicas de Bogotá se fortalecieron de manera significativa durante el período 1991-2003. Los ingresos corrientes se triplicaron, al pasar de \$626 mil millones en 1991 a \$1,98 billones en 2003 con una tasa de crecimiento promedio de 11,7% real, lo cual ha aumentado su capacidad de endeudamiento, mientras que la tasa de crecimiento de los gastos ha venido disminuyendo como consecuencia de la reducción en los gastos de funcionamiento; como resultado de esto el ahorro operacional pasó de \$104 mil millones a más de un billón. Las tasas de crecimiento de los ingresos tributarios indican que el Distrito ha hecho un gran esfuerzo fiscal que ha destinado a financiar

gastos de inversión, los cuales aumentaron siete veces durante el período estudiado. El Distrito genera dos terceras partes de sus ingresos mientras que las transferencias de la Nación representan una tercera parte.

Los ingresos del Distrito llegarían a \$4,2 billones en el 2012. Sin embargo, sin nuevo endeudamiento no contaría con recursos para cancelar las amortizaciones de los créditos, por lo que es necesario que continúe haciendo esfuerzos por aumentar el ahorro y que acuda a nuevos créditos para continuar haciendo inversiones a un ritmo moderado.

### 5.2. Municipios de Cundinamarca

Las finanzas públicas de los municipios han mejorado durante el período 1991-2003. Los ingresos corrientes ascienden a \$486 mil millones, 2,6 veces mayores a los de 1991, con una tasa de crecimiento promedio de 13% real anual; los gastos de funcionamiento han venido creciendo a una tasa menor que la de los ingresos, no obstante los gastos de personal han aumentado en los cuatro grupos de municipios, con lo cual ha mejorado el ahorro operacional. Las tasas de crecimiento de los ingresos tributarios (predial e ICA) se han desacelerado particularmente entre 1998 y 2000. Las transferencias de la nación disminuyeron 7% real anual en promedio, con lo cual se modificó de forma importante la financiación de los gastos de

funcionamiento, contribuyendo mejorar el ahorro operacional. Pero a pesar de esto su inversión se financia principalmente con transferencias.

Los ingresos de los municipios cundinamarqueses llegarían a \$552 mil millones en el 2012, principalmente en razón de las posibilidades de aumentar los recursos propios. Los gastos de funcionamiento se deben reducir y los potenciales de inversión aumentarían en razón de las posibilidades que tienen de contraer nuevo endeudamiento.

### 5.3. Departamento de Cundinamarca

Las finanzas del departamento mejoraron entre 1991 y 2003. Los ingresos corrientes pasaron de \$274 mil millones en 1991 a \$423 mil millones en 2003 con una tasa de crecimiento promedio real anual de 5%, aunque no de manera sostenida (ascendieron entre 1995 y 1997 pero a partir de 1998 han descendido). Los gastos de funcionamiento han aumentado a una tasa promedio de 6,7% real; como resultado, el ahorro operacional y el ahorro primario se han reducido a la mitad y la capacidad de ahorro ha caído de 54% en 1997 a 28% en 2003. Los principales ingresos tributarios (cerveza y licores) y no tributarios no presentan dinamismo y los ingresos de capital también han decrecido. Los gastos de inversión aumentaron 18% real anual en promedio pero su ritmo ha venido disminuyendo. En la

medida en que se ha financiado con endeudamiento, los intereses han aumentado a una tasa de 15% real anual en promedio. En 1991 generaba 77% de sus ingresos corrientes y en 2003, 47%; las transferencias de la Nación representan más de la mitad de sus ingresos.

Si los ingresos y gastos continúan con la tendencia que han mostrado en la última década el departamento podría verse limitado en su capacidad para seguir endeudándose, lo cual afectaría su inversión neta puesto que gran parte de ésta la financia con endeudamiento.

Los ingresos de Cundinamarca llegarían a \$989 mil millones en el 2012, principalmente debido a las transferencias de la Nación. No se prevé que la inversión con recursos propios aumente si no aumenta el ahorro primario. Es muy importante que realice esfuerzos fiscales, tributarios principalmente, para que pueda aumentar su inversión sin nuevo endeudamiento.

#### **5.4. La región**

Los ingresos corrientes son relativamente crecientes y provienen en amplia medida de los impuestos predial y de industria y comercio. Los gastos de inversión son crecientes y están financiados primordialmente con recursos propios en Bogotá, con transferencias de la Nación, regalías y recursos de cofinanciación en los municipios, y con transferencias de la Nación y

endeudamiento en Cundinamarca. Las transferencias registran los mayores cambios en la situación fiscal de la región, en razón de las reformas de política que se alcanzan a observar durante el período de análisis. El ahorro operacional es negativo a comienzos de los noventa, y comienza a mejorar a finales de la misma década. El endeudamiento no aumenta y los pagos de intereses tampoco. El ajuste fiscal previsto por la Ley 617 de 2000 comenzó antes en la región y ha avanzado considerablemente.

La región obtendría, a partir de los incrementos potenciales estimados para los entes territoriales —ajustes tributarios, esfuerzos fiscales por parte de las corporaciones regionales CAR y Corpogavio y flexibilización de los indicadores establecidos en la Ley 358 de 1997— más de 1,6 billones de pesos.

#### **5.5. Recomendaciones para la continuidad del proceso**

En la tercera parte de este diagnóstico e instrumentos fiscales para la Mesa de Planificación Bogotá-Cundinamarca se hicieron numerosas propuestas orientadas a fortalecer los ingresos y a mejorar en materia de gastos y endeudamiento; algunas son conocidas en el ámbito fiscal nacional y otras son innovadoras; algunas se podrían implementar en el corto plazo y otras a mediano y más largo plazo, pero sin perder de vista que requerirían un período de transición dadas las

restricciones financieras y económicas actuales del país.

Para continuar el proceso adelantado por la Mesa es importante señalar que las posibilidades reales de financiamiento de la región estudiada deben tener presente que las propuestas oscilan en tres direcciones: potenciar y modificar el marco normativo de las finanzas intergubernamentales; efectuar cambios radicales en las reglas de la descentralización o redefinir el papel de los entes territoriales en materia de funciones, recursos y fuentes de financiamiento. Por esto, es importante analizar el contexto jurídico que las enmarca y posibilita.

##### **5.5.1. La asociación de Bogotá con el Departamento de Cundinamarca y con municipios cundinamarqueses**

El artículo 306 de la Constitución Política de Colombia establece que los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá podrán asociarse para constituir una región administrativa y de planificación especial, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, conservando su identidad política y territorial. De este modo, la región en referencia no se puede conformar puesto que sólo podría incluir al Distrito Capital y al Departamento de Cundinamarca, a no ser que se apruebe un acto legislativo que modifique la Constitución y permita la asociación Bogotá-Cundinamarca-municipios.

Según el artículo 325 constitucional, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental. Podría pensarse, entonces, que esta norma permite la asociación Bogotá-Cundinamarca-municipios pero no es claro si se debe conformar primero un área metropolitana, luego una región y después se unirían. Todo parece indicar que para mayor precisión es conveniente tramitar una modificación constitucional que otorgue posibilidades precisas de organización a la región.

### **5.5.2. Potestad tributaria de la asociación Bogotá-Cundinamarca**

En el escenario de conformación de una región con estas dos entidades surge la inquietud de si una vez creada como región administrativa, tendría potestad tributaria, es decir, si estaría en capacidad "constitucional" de imponer tributos, o si por el contrario debería conformarse con los recursos que obtenga de las entidades que la conforman o con los de terceras fuentes. En este sentido es importante observar que la potestad tributaria constitucional está atada a la naturaleza "jurídica" que la región adopte; es decir, podría quedarse con su

función eminentemente planificadora, tendiente a lograr el desarrollo económico y social del territorio, o convertirse en entidad territorial, cuya naturaleza le proporcionaría condiciones y posibilidades adicionales frente al asunto objeto de análisis.

Adquirir la calidad de entidad territorial le proporcionaría a esta región, entre otras, la posibilidad de administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios y participar de las rentas nacionales y del Fondo Nacional de Regalías, para lo cual, acorde con el artículo 307 de la Constitución Política, es preciso que una ley orgánica establezca las condiciones para que una región pueda solicitar su conversión en entidad territorial, ley que a la fecha no ha sido expedida por el Congreso de la República. En su defecto, cada una de las entidades territoriales podría otorgarle a la organización administrativa regional, mediante sus respectivos actos administrativos, la potestad tributaria requerida, es decir, delegarle sus facultades impositivas, pero esto sólo es viable si la Constitución incorpora una norma en tal sentido dado que el actual régimen sólo permite que en el ámbito territorial, las Asambleas y los Concejos fijen contribuciones fiscales y parafiscales.

De este modo, la tributación regional encuentra un obstáculo que es removible, previo el agotamiento del procedimiento respectivo. Lo mismo ocurre con poseer patrimonio propio, pues éste es consecuencia

directa de aquélla, salvo que la misma decisión administrativa de la puesta en marcha de la región establezca que parte de las rentas departamentales y distritales se dirijan a nutrir dicho patrimonio, en cuyo caso se conformaría así su propio patrimonio.

### **5.5.3. Prestación conjunta de servicios a través de unidades administrativas**

Además de las asociaciones mencionadas, la Ley 715 de 2001 estableció, en su artículo 88, que las entidades territoriales podrán suscribir convenios de asociación para adelantar acciones de propósito común, para prestar servicios o realizar proyectos de inversión, en cumplimiento de las funciones asignadas, y para adelantar actividades administrativas. La ejecución de convenios para la prestación conjunta de los servicios deberá garantizar la disminución de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales asociadas y la racionalización de los procesos administrativos por un término mínimo de cinco años, durante los cuales la gestión, administración y prestación de los servicios estará a cargo de una unidad administrativa sin personería jurídica y con jurisdicción interterritorial. Así, se pueden asociar departamentos o municipios, o éstos con aquéllos para realizar actividades como prestación de servicios públicos, administración unificada de los tributos, salud y educación, tal como se propone para la región.

La restricción de cinco años de vigencia de la asociación resistiría un examen constitucional en razón de la vulnerabilidad a la autonomía en la gestión de las entidades territoriales que se observa, circunstancia que podría sugerir una demanda ante la Corte Constitucional, o su derogatoria por parte del Congreso de la República.

#### **5.5.4. Opciones de racionalización del sistema tributario en la región**

La estructura tributaria en los niveles subnacionales en Colombia ha estado caracterizada por la existencia de impuestos que en muchos casos no siguen los criterios de eficiencia y racionalidad que han de gobernar un adecuado sistema tributario. La multiplicidad de fuentes no necesariamente garantiza mayores ingresos para las entidades destinatarias de los mismos, sobre todo en escenarios en donde la capacidad de respuesta de la administración es relativamente precaria, como ocurre en la mayoría de las entidades territoriales colombianas, incluidas las de la región estudiada.

De ahí la necesidad de repensar el actual esquema de organización tributaria en un contexto en el que los ajustes estén precedidos de criterios que sin disminuir los recaudos, le impriman dinamismo a las fuentes mediante la fusión, a través de su conversión o estableciendo recargos a los existentes. En particular, los impuestos de industria y

comercio y avisos, tableros y eventualmente el de publicidad exterior podrían unificarse en razón de su complementariedad; lo mismo el predial con la sobretasa ambiental. Los recursos provenientes de los impuestos de vehículos automotores, consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas, consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, registro y sobretasa a la gasolina, percibidos de manera conjunta por Bogotá y Cundinamarca, sugieren la posibilidad de ser administrados y coordinados regionalmente, para mejorar la eficiencia en los mismos.

Para garantizar la óptima recaudación se requieren medidas orientadas a actualizar y ampliar las bases gravables; cambiar las tarifas, reducir los períodos de causación; diseñar nuevos sistemas de retención y de devolución de la fiscalización; modificar el sistema preferencial de pagos; mejorar la gestión anti-evasión mediante la sistematización y la realización de convenios interinstitucionales de actualización de información con entidades como Notariado y Registro, IGAC y con las secretarías de Hacienda municipales, y mejores operativos de control, atención al cliente y cultura tributaria.

#### **5.5.5. La destinación de las transferencias como decisión de la región**

Dado que el fin principal de las regiones consiste en buscar el desarrollo económico y social del respectivo territorio, cabe indagar

los alcances de las competencias de la región en la materia. Al respecto, el artículo 356 de la Constitución precisa que el Sistema General de Participaciones es de los departamentos, distritos y municipios; indica los servicios a los cuales se destinan dichos recursos y establece que la ley es la encargada de reglamentar los criterios de distribución, operación, organización y funcionamiento del mismo. La ley pudo haber establecido que las regiones recibirían tales recursos para luego transferirlos a las entidades territoriales que las conforman, sin que existiera invasión a la órbita subnacional dado que esto sólo sería posible en el evento en el que las entidades territoriales involucradas así lo decidieran, pero, ¿podrá la región definir los sectores y los valores a repartir entre sus asociadas? La Constitución estableció los criterios generales que debe tomar en cuenta la ley para definir los porcentajes y los sectores beneficiados, exceptuando a los municipios de categorías 4, 5 y 6 para los que expresamente señala que podrán destinar libremente hasta 28% para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, excluyendo previamente los recursos que se destinan a educación y salud. Por tanto, la región no podría proceder a modificar las asignaciones establecidas por la Ley 715 de 2001.

#### **5.6. Opciones de largo plazo**

La experiencia de otros países en materia de profundización fiscal y algunas políticas

exitosas de financiamiento señalan que la incorporación de impuestos nacionales y su coparticipación regional, constituye una modificación importante para aumentar los recaudos, incrementar los ingresos propios y generar así un mejor desempeño de la administración tributaria. Una opción en la que sería necesario trabajar es en el logro de una mayor autonomía en materia fiscal y financiera de la región.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, Olga Lucía y Richard Bird (2003), *El dilema de la descentralización en Colombia*, 2003. [www.fedesarrollo.org](http://www.fedesarrollo.org)
- Bird, Richard (2000), "Local and Regional Revenue: Realities and Prospects", en S. Burki y G. Perry (eds.), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Toronto, International Tax Program Rotman School, World Bank.
- Bird, Richard y Michael Smart (2002), "Intergovernmental Fiscal Transfer: International Lessons for Developing Countries", *World Development*, vol. 30, N° 30, Canadá, Elsevier.
- Chaparro, Juan Camilo, Juan Gonzalo Zapata y Michael Smart (2003), *Intergovernmental Transfers and Municipal Finance in Colombia*, Toronto, International Tax Program, Paper 0403.
- Departamento Nacional de Planeación (2001), *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá, Imprenta Nacional.
- Fainboim, Israel, Miguel Gandur y María Consuelo Uribe (2000), *Bases financieras para el desarrollo sostenible*, Bogotá, Editorial Alfaomega.
- Iregui, Ana María, Jorge Ramos y Luz Amparo Saavedra (2001), "Análisis de la descentralización fiscal en Colombia", *Revista Banco de la República*, vol., LXXIV, N° 890, Bogotá.
- Javed Burki, Shahid, Guillermo Perry y William R. Dillinger (1999), *Más allá del centro: la descentralización del Estado*, Washington, Banco Mundial.
- Fedesarrollo (2003), "Misión del ingreso público", *Cuadernos Fedesarrollo*, N° 10, abril, Bogotá, Fedesarrollo.
- Secretaría de Hacienda de Cundinamarca (2001), *Economía y hacienda, Departamento de Cundinamarca*, Bogotá.
- Seidel, Bernhard y Vesper Dieter (1999), "Fiscal Federalism. An International Comparison", *Discussion Papers*, N° 183, Berlín, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Zapata Juan Gonzalo, y Juan Camilo Chaparro (2002), *Análisis de la estructura de ingresos, gastos y la dependencia fiscal de los municipios con menos de 30.000 habitantes*, segundo informe, Misión del Ingreso Público, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.