

**ESTUDIO DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO SOBRE VEHICULOS  
AUTOMOTORES EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER 2001- 2008**

**MARIA DEL PILAR RODRIGUEZ**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMIA  
BUCARAMANGA**

**2012**

**ESTUDIO DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO SOBRE VEHICULOS  
AUTOMOTORES EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER 2001- 2008**

**MARIA DEL PILAR RODRIGUEZ**

**Trabajo de grado para optar el titulo de  
Economista**

**Director**

**HÉCTOR ALIRIO MÉNDEZ SANCHEZ**

**Economista**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER**

**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS**

**ESCUELA DE ECONOMIA**

**BUCARAMANGA**

**2012**

## **DEDICATORIA**

A Dios por colocarme en el mejor camino y brindarme la oportunidad de ser profesional.

A mi madre María del Rosario Rodríguez Saiz por su gran esfuerzo y ejemplo de superación, por su apoyo incondicional y por ayudarme hasta el final.

A mi nonita Adalia Saiz Prada, por decirme siempre "ni un paso atrás".

A mis hermanas Raquel, Laura y Silvia por su cariño y colaboración. En especial a Laura por ser mi mano derecha en este proceso.

A mi esposo Oscar García y a su familia por su apoyo incondicional

A mi familia y amigos que de una u otra forma me han acompañado, por sus enseñanzas, por su apoyo, por las risas y por los momentos vividos.

Pilar,

## **AGRADECIMIENTOS**

Manifiesto mis agradecimientos al equipo de la Secretaria de Hacienda del Departamento de Santander por haberme brindado apoyo y orientación que me permitieron abordar de manera adecuada el problema. En especial a la Dra. Vannesa Calderón, quien fue mi apoyo para el entendimiento de la magnitud del problema.

Agradezco de forma muy especial al profesor Hector Alirio Mendez, director del proyecto, por su conocimiento y apoyo incondicional, por tener la capacidad orientar mis ideas hacia un mejor resultado y por lograr que mi proyecto se lograra bajo los lineamientos exigidos por la academia.

A los calificadores Isaac Guerrero Rincon y Jorge Luis Navarro España que con sus aportes permitieron que este proyecto estuviese mejor encaminados. Y en general a todos los docentes de la escuela de economía por haberme compartido sus conocimientos y por haberme inculcado la pasión de ser economista.

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCIÓN .....	13
1. MARCO GENERAL.....	15
1.1 ASPECTOS GENERALES DE LA TEORIA DE LA IMPOSICION .....	15
1.2 PRINCIPIO DE EFICIENCIA.....	19
1.3 PRINCIPIO DE JUSTICIA O EQUIDAD.....	20
1.3.1 Beneficio .....	21
1.3.2 Capacidad de pago.....	22
1.4 PRINCIPIO DE SENCILLEZ TRIBUTARIA.....	28
1.5 PRINCIPIO DE FLEXIBILIDAD.....	29
2. CARACTERIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES EN COLOMBIA.....	30
2.1 DESCRIPCION DE LAS RENTAS DE ORDEN DEPARTAMENTAL.....	32
2.2 INGRESOS TRIBUTARIOS.....	33
2.3 INGRESOS NO TRIBUTARIOS.....	34
2.4 TRANSFERENCIAS .....	35
2.5 INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL.....	40
2.6 EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS CINCO MEJORES DEPARTAMENTOS DEL RANKING NACIONAL 2001-2008 .....	45
2.6.1 Atlántico .....	45
2.6.2 Meta.....	47
2.6.3 ANTIOQUIA .....	48
2.6.4 SANTANDER.....	50
2.6.5 NORTE DE SANTANDER .....	53
3. ESTUDIO DEL COMPORTAMIENTO TRIBUTARIO EN SANTANDER .....	56
3.1 EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES RENTAS TRIBUTARIAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER 2001-2008.....	65
3.1.1 Licores .....	65

3.1.2 Registro y anotación .....	67
3.1.3 Cigarrillos y tabaco .....	68
3.1.4 Cerveza.....	69
3.1.5 Vehículos automotores .....	70
3.2 PRECISIONES SOBRE EL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS EN SANTANDER.....	73
3.2.1 DINAMICA DEL PROCESO.....	74
3.3 DIAGNOSTICO.....	77
4. PROYECTO APLICADO EN LA METODOLOGIA GENERAL AJUSTADA....	81
4.1 ASPECTOS INICIALES MML-MGA .....	81
4.2 MGA: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION-DNP .....	84
4.2.1 Estructura lógica del sistema .....	86
4.3 APLICACIÓN DE LA METODOLOGIA .....	89
4.3.1 GUIA EJECUTIVA DESARROLLADA.....	90
5. CONCLUSIONES .....	100
BIBLIOGRAFIA.....	103

## LISTA DE TABLAS

Pág.

Tabla 1. Agregados Financieros de los Gobiernos Municipales y Departamentales como Porcentaje del PIB .....	34
Tabla 2. Ranking de Desempeño Fiscal 2008 por Departamentos .....	42
Tabla 3. Ejecución de Ingresos departamento del Atlántico 2001-2008.....	46
Tabla 4. Ejecución de Ingresos Meta 2001-2008 .....	47
Tabla 5. Ejecuciones de Ingresos Antioquia 2001-2008.....	49
Tabla 7. Ejecuciones de Ingresos Norte de Santander 2001-2008 .....	55
Tabla 8. Recaudo de Ingresos Tributarios en Santander 2001-2008 .....	60
Millones de pesos .....	60
Tabla 9. Porcentaje de Variación del Recaudo de cada renta 2001-2008.....	62
Tabla 10. Importancia Relativa de cada Renta dentro de los Ingresos Tributarios.....	64
Tabla 11. Importancia relativa por Renta dentro del total de cartera .....	78

## LISTA DE GRAFICOS

	<b>Pág.</b>
Grafico 1. Departamentos que más rentas reciben por transferencias .....	36
Grafico 2. Evolución de los Impuestos Territoriales en Colombia .....	37
Grafico 3. Evolución de los Impuestos Territoriales en Colombia (Municipales y Departamentales) .....	38
Gráfico 4. Evolución de las Principales Rentas Departamentales 2001-2008 .....	39
Gráfico 5. Composición de los Ingresos Departamentales por fuente de Financiación.....	57
Grafico 6. Ingresos Tributarios y no Tributarios Santander 2001-2008.....	58
Gráfico No 9 Evolución de la Renta de Licores en Santander 2001-2008 .....	66
Grafico No 10 Evolución de la Renta de Registro y Anotación en Santander 2001-2008.....	67
Grafico No 11 Evolución de la Renta de Registro y anotación en Santander 2001-2008.....	68
Grafico No 12 Evolución de la Renta de Cerveza en Santander 2001-2008 .....	69
Grafico No 13 Evolución de la Renta de Vehículos en Santander 2001-2008 .....	71
Grafico 14. Cartera en Proceso de Cobro Coactivo Santander .....	77

## RESUMEN

**TITULO:** ESTUDIO DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER 2001- 2008\*

**AUTOR:** MARIA DEL PILAR RODRIGUEZ\*\*

**PALABRAS CLAVE:** IMPUESTOS, VEHICULOS, SLUGGISH PORTFOLIO, FISCAL PERFORMANCE

## CONTENIDO

El desarrollo de las entidades territoriales depende en gran medida del equilibrio que existe en sus finanzas territoriales. Este equilibrio se basa en un control eficiente del presupuesto de gastos que debe estar vinculado a una política coherente, orientado a satisfacer las necesidades de la comunidad.

Estas necesidades pueden ser satisfechas siempre que tiene un sistema fiscal sano donde se asume la deuda tributaria de un contribuyente responsable y retraso prontamente resuelto por el órgano de gestión de la deuda cuando no se cumple en un plazo determinado.

Una vez que el Estado colombiano entra en las entidades de procesos de descentralización territorial debe maximizar su capacidad de generar ingresos con sus propios recursos, con base en un sistema tributario óptimo territorial, donde la propia generación de primos renta, la buena administración de los mismos, así como un sistema eficaz para ayudar a recaudar los ingresos que las entidades territoriales tienen derecho a los contribuyentes, pero ignorar su cuota tributaria.

El propósito de este estudio es determinar el estado actual de las finanzas del departamento de Santander y proponer una alternativa que permite el ingreso generado en el sistema tributario no se pierda por falta de información, las imprecisiones en el sistema de generación de evitar un esfuerzo fracasado en cobro de deudas y éstas se orientan con respecto al pago a cuenta de impuestos vehículos que existen en el Departamento de Santander durante el período 2001-2008.

---

\* Tesis de grado

\*\* Facultad de ciencias humanas. Escuela de Economía. Héctor Alirio Méndez Sanchez

## ABSTRACT

**TITLE:** STUDY OF THE COLLECTION OF THE TAX ON VEHICLES SELF-PROPELLED IN THE DEPARTMENT OF SANTANDER 2001-2008\*

**AUTHOR:** MARIA DEL PILAR RODRIGUEZ\*\*

**KEY WORDS:** TAX, VEHICLES, SLUGGISH PORTFOLIO, FISCAL PERFORMANCE

## DESCRIPTION

The development of territorial entities depends largely on the balance that exists in its territorial finances. This balance is based on an efficient control of the spending budget that must be linked to a coherent policy, aimed at meeting the needs of the community.

These needs can be met as long as it has a healthy tax system where tax debt is assumed by a responsibly taxpayer and delays promptly resolved by the management entity when the debt is not fulfilled in a certain time frame.

Once the Colombian state enters the decentralization process territorial entities should maximize their earning capacity using its own resources, based on an optimal territorial tax system, where own generation of rent primes, the proper administration of them, and an efficient system to help collect the revenues that territorial entities are entitled to but taxpayers ignore their tax dues.

The purpose of this study is to determine the current state of the finances of the department of Santander and to propose an alternative that allows income generated in the tax system not to be lost by missing information, inaccuracies in the generation system avoiding a failed effort in debt collection and these are being oriented with respect to the payment on the account of vehicles taxes that exists in the Santander Department during the period 2001-2008.

---

\* Thesis grade

\*\* Faculty of human sciences. School of Economy. Héctor Alirio Méndez Sanchez

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo reciente de acciones dirigidas a reestructurar los instrumentos fiscales que sustentan el proceso de descentralización colombiano ha renovado la discusión sobre el desempeño fiscal territorial, su potencial de generación de rentas propias, la eficacia de acciones dirigidas a modernizar y robustecer los tributos territoriales y el diseño de un sistema de transferencias que distribuya más equitativamente los servicios y el bienestar para la población, sin constituirse en desestimulo para la realización del esfuerzo fiscal propio de las administraciones subnacionales.<sup>1</sup>

El sistema fiscal se ha convertido en un instrumento clave para el funcionamiento de las finanzas gubernamentales en la mayoría de países. Dada la magnitud de los recursos que recauda, no es sorprendente que el sistema fiscal de un país sea un elemento clave en el funcionamiento de la economía con trascendencia sobre la asignación y la distribución de los recursos<sup>2</sup>.

Los entes territoriales sostienen gran parte de sus ingresos mediante la recaudación de Impuestos Pero, si bien es cierto, el diseño y aplicación de los impuestos no garantizan el equilibrio de todas las variables, ni justicia social, ni proporciona una combinación óptima que asigne a todos una función máxima de bienestar.

Visto de otra manera, los impuestos vienen actuando como generadores de recursos en respuesta al proceso descentralizador por la cual paso el país que otorgo la facultad para sus entes territoriales tuviesen autonomía en una buena proporción de sus finanzas.

---

<sup>1</sup> CIFUENTES, Ariel. El Sistema Tributario de las Entidades Territoriales Dentro de la Estrategia de Descentralización: Santafé de Bogotá, FESCOL. 1994

<sup>2</sup> ALBI, Emilio. Economía Pública II. Barcelona. 2009.

El interés por estudiar el tema de los impuestos, en especial lo referente al Impuesto Sobre Vehículos Automotores gravados por el Departamento fue motivada en razón a lo observado mientras tuve la oportunidad de desarrollar mi práctica en la Secretaría de Hacienda Departamental de Santander, en la cual detecte que había un serio problema de recaudación en esta renta y este alto volumen de cartera trae consigo el detrimento fiscal y la pérdida del volumen de inversión que pueda hacer Departamento.

Para este efecto, la investigación está sustentada en los aportes que han realizado expertos en política fiscal, el conocimiento compartido por los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y la experiencia obtenida en el desarrollo de actividades propias de la institución.

El primer capítulo estudiara la importancia que ha tomado el Impuesto Sobre Vehículos en las finanzas sobre las demás rentas del departamento, partiendo de los resultados observados en los presupuestos estimados en el periodo correspondiente al año 2001 hasta 2008.

El segundo capítulo busca analizar la relación que existe entre lo estimado para el recaudo del Impuesto Sobre Vehículos y lo realmente ejecutado, en el mismo periodo de estudio.

Posteriormente, en el tercer capítulo mediante la Metodología General Ajustada – MGA- se planteará un proyecto viable que contribuya al recaudo de la cartera morosa por concepto de Impuesto sobre Vehículos en el Departamento de Santander.

## 1. MARCO GENERAL

### 1.1 ASPECTOS GENERALES DE LA TEORIA DE LA IMPOSICION

El estudio de la Teoría de la Imposición, inicia desde los mismos aportes realizados por los clásicos. En 1776, el escocés Adam Smith<sup>3</sup> en su libro Riqueza de las Naciones hace referencia al Sistema Tributario afirmando que un buen sistema tributario debe cumplir con ciertos requisitos:

- La recaudación deberá ser adecuada
- La distribución de la carga tributaria debería ser equitativa. Cada uno debería estar obligado a pagar su justa parte.
- Los impuestos se deberían elegir de manera que resultara mínima la interferencia con las decisiones económicas en unos mercados en otro caso eficientes.
- La estructura tributaria debería facilitar el uso de la política fiscal para objetivos de estabilización y crecimiento.
- El sistema fiscal debería permitir una administración justa y no arbitraria y debería ser comprensible para el contribuyente.

Smith parte, y nos orienta a pensar en un Estado protector, justo que no puede interferir en el sistema económico pero que si opera financiado por los ingresos que otorgan los “Súbditos” básicamente derivados de la renta, los beneficios y los salarios. Cada individuo aporta de manera proporcional a su capacidad contributiva.

---

<sup>3</sup> (En línea). <http://chasqui.univalle.edu.co/pregrado/economia-paginaweb/talleres/talleres-1sem-05/notas-clase-teoria-politica-fiscal-prof-j-castro-1sem05.pdf> .(Citado Mayo 15 de 2012)

El Estado tiene varias formas de financiarse ya sea a través de tasas, impuestos, dividendos, venta de sus activos, y a través del crédito público. Pese a estas otras formas de financiación, el origen de la mayor parte de los ingresos que el Estado percibe es a través del cobro de impuestos.

Los Impuestos se pueden definir como la contribución de carácter obligatorio que cada individuo hace al Estado para que este financie el gasto público. Esta contribución se hace legítima una vez es aprobada por los diferentes órganos gubernamentales de los entes territoriales.

Los impuestos pueden clasificarse como:

Impuestos Directos: son aquellos impuestos que recaen sobre la renta personal, el ingreso o la riqueza, ya sea de una persona natural o una persona jurídica. Estos impuestos consideran la capacidad de pago del contribuyente.

Impuestos Indirectos: Estos impuestos son gravan la producción, la venta de bienes y servicios, las importaciones y el consumo. Estos impuestos no consideran la capacidad de pago del contribuyente.

En Colombia, lo referente a la Hacienda Pública se basa en el concepto de Eficiencia Tributaria pero de igual manera se resaltan las disposiciones del artículo 363 Superior que cita que “el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”. Igualmente la misma Constitución Política de nuestro país hace referencia al recaudo donde manifiesta que es responsabilidad de los gobernantes velar por la exacta recaudación de las rentas. (núm. 11 del art. 305 de la C.P.).

La asignación de la carga fiscal interfiere con el resto de la economía teniendo en cuenta que un individuo al cumplir con sus obligaciones tributarias restringe su

línea presupuestaria ya sea en consumo o en ahorro. Sin embargo establecer una carga contributiva adecuada es un ejercicio subjetivo que depende de algunas consideraciones específicas y asimismo afectan diferentes variables.

Dada las dificultades de asignación óptima en la teoría de la imposición algunos autores han coincidido en que un buen sistema tributario debe estar caracterizado por ser eficiente, justo, sencillo y flexible.

El sistema fiscal se ha convertido en un instrumento clave para el funcionamiento de las finanzas gubernamentales en la mayoría de países. Dada la magnitud de los recursos que recauda, no es sorprendente que el sistema fiscal de un país sea un elemento clave en el funcionamiento de la economía con trascendencia sobre la asignación y la distribución de los recursos.

La asignación de la carga fiscal interfiere con el resto de la economía teniendo en cuenta que un individuo al cumplir con sus obligaciones tributarias restringe su línea presupuestaria ya sea en consumo o en ahorro. Sin embargo establecer una carga contributiva adecuada es un ejercicio subjetivo que depende de algunas consideraciones específicas y asimismo afectan diferentes variables

En primera instancia, debe mencionarse que los impuestos son aportes que hacen los ciudadanos y aunque son “aportes” son de carácter obligatorio, aunque divergen en sus formas en cuanto a concepto, liquidación y pago.

Asimismo, vale la pena resaltar que las contribuciones hechas por los ciudadanos están sujetas a:

La obligatoriedad: el contribuyente no tiene poder de negociación sobre el cobro ni el monto a pagar, lo único cierto es que debe cancelar el monto asignado. De

hacer caso omiso se enfrentara a los debidos procesos legales por el incumplimiento en el pago de sus obligaciones tributarias.

No se adquieren compromisos: las entidades que perciben recursos de sus contribuyentes no están obligadas de ninguna manera a beneficiar de manera explícita a ningún contribuyente, es decir que quien pague sus obligaciones fiscales no adquiere derecho alguno sobre la entidad o sus decisiones. Cabe aclarar que esto aplica de manera general, por lo tanto no importa quien pague más o menos, de igual forma sus derechos siguen siendo los mismos..

En el proceso distribuidor de estos ingresos surge una figura llamada transferencias que corresponde a dineros de orden nacional trasferidos a los entes Departamentales y Municipales para atender procesos misionales como son la salud y la educación y otros fines específicos

De igual manera como funcionaria en el sector privado los empréstitos son contratos pactados por un ente y una entidad financiera que previo al cumplimiento de ciertos parámetros de ley se contraen obligaciones de carácter voluntarias bajo una tasa de interés y unas condiciones de pago explicitas en el contrato cuyo fin es apalancar de manera específica algún objetivo que el gobierno propone en materia de inversión.

Existe una clara interacción entre las familias, los mercados y el estado. En esta dinámica se distingue el momento en el cual entra a participar en este proceso.

Musgrave, plantea lo que ocurre con los impuestos y la manera como el dinero fluye a través de cada uno de los actores. Explica que existen varios puntos donde los impuestos entran a ser parte del sistema, ya sea a través del cobro de impuestos sobre la renta de las familias, en el consumo, sobre los productores, sobre los ingresos de las empresas, sobre los salarios.

De manera grafica demuestra la lógica con la cual podemos entender que los impuestos son aplicados a las personas y a las empresas, entendiendo esto de buena forma los impuestos de las empresas igual son asumidos por personas y existe cierta equivalencia entre algunos de ellos. Sin embargo se debe enfatizar que “un buen sistema fiscal debe estar diseñado de forma que satisfaga los requisitos de equidad en la distribución de la carga, eficiencia en el uso de los recursos, objetivos de política macroeconómica y facilidad de administración”<sup>4</sup>.

## **1.2 PRINCIPIO DE EFICIENCIA**

En lo referente al concepto de Eficiencia, en su análisis básico nos indica dos ideas básicas: la primera es que la relación que existe entre lo recaudado y lo el sistema invirtió para conseguirlo son razonables. Un impuesto deja de ser eficiente cuando el ente debe invertir sumas desproporcionales en relación a los ingresos que verdaderamente se están recaudando. Esta inversión está puede darse en equipos de oficina, infraestructura, profesionales, sistemas, personal para atender, convenios bancarios y se torna ineficiente cuando esta inversión es alta y los recursos recuperados no son significativos. En este caso se entraría a estudiar lo que ocurre la renta en cuestión, investigar las razones porque la gente no paga y porque los costos superan los ingresos obtenidos por la misma.

Desde otra perspectiva, un impuesto deja de ser eficiente cuando interfiere tanto en la economía que genera distorsiones. Hay que recordar que uno de los supuestos económicos más validos en la Teoría Económica es que todos los recursos son limitados. Las personas están sujetas a este principio económico y por ende todas sus decisiones esta atadas a este concepto.

---

<sup>4</sup> MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE Peggy. Hacienda pública teórica y aplicada. Mcgraw-Hill. 1992

Pues bien, cuando nos referimos al Principio de Eficiencia Económica, Albi (2000) hace referencia que existe combinación de recursos que proporcionen un estado máximo de bienestar, a esto se le conoce como Pareto óptima. Este criterio nos indica que es posible mejorar una asignación sin que nadie desmejore su nadie desmejore.

De igual manera, explica que un impuesto o conjunto de impuestos conduce a la eficiencia si no abre divergencias en los precios relativos de bienes y factores por los que se guían consumidores y productores. Obsérvese esta propiedad hace referencia a precios relativos y no a precios absolutos.

En últimas lo que se requiere es que el impuesto no interfiera con las decisiones del consumidor. En la práctica podemos analizar esto en relación al pago del impuesto sobre la renta. El impuesto sobre la renta dejara de ser eficiente en el punto que desestimulara la producción de renta y activara el ocio cuando sea demasiado costoso para el individuo pagar este impuesto.

Si las condiciones económicas lo apremian, puede presentarse una situación en la que no es posible implementar un impuesto de tanto alzado, que se tornara algo ineficiente por lo cual se decidirá por el “Best Second”, que aunque no indica neutralidad si minimizara la perdida.

Por lo anterior, es claro que para que un sistema tributario sea funcional debe tener claros los objetivos y lograr que la distribución de estos recursos corresponda a las necesidades que tienen los ciudadanos.

### **1.3 PRINCIPIO DE JUSTICIA O EQUIDAD**

El análisis del componente Justicia o Equidad Tributaria pueda darse desde dos perspectivas: beneficio y capacidad de pago.

### **1.3.1 Beneficio**

Musgrave (1992) Nos expone que la primera se rige bajo los conceptos del beneficio, que de acuerdo a los aportes de Smith y los primeros investigadores es que un sistema es equitativo cuando el contribuyente paga de acuerdo a los bienes y servicios que reciba del gobiernos, esta idea lleva implícita no solo la política fiscal desde el punto de los ingresos sino que va sujeta a la política de gasto porque sugiere que los gastos este en medida proporción a los ingresos de determinado población..

Esto significa que a mas beneficios más contribución. Sin embargo, esto en la práctica en el sistema tributario colombiano quienes hacen menores contribuciones son quienes más reciben servicios del gobierno basados más en que son los desposeídos, es decir lo que menor capacidad de pago tienen lo que más necesidades y apoyo requieren del gobierno.

Sin embargo, este concepto es realmente subjetivo y está puesto en consideración al valor que los individuos den a los bienes y servicios que el gobierno les está proporcionando. De hecho esa es la motivación inicial para generar su aporte al sistema; estar beneficiado directamente y, es así pondera si su contribución es la apropiada.

Musgrave (1992), también nos aclara que dado lo subjetivo de la asignación individual del valor que cada contribuyente hace sobre los bienes que percibe, en la práctica esto debe estar sujeto al supuesto de que cada individuo asigna una igual valoración a los bienes y servicios que recibe sin importar sus características individuales.

Otra manera de proponer una carga impositiva a través del beneficio es mediante el cobro de tasas y pagos de impuestos en productos específicos. En la estructura

tributaria colombiana esto se puede observar en el cobro de la sobretasa a la gasolina, el impuesto que se cobra sobre los licores y el cobro que se genera en los peajes.

Esto no es tan difícil de proponer más si se tiene en cuenta que cada individuo está dispuesto a donar cierta parte de sus ingresos al sistema siempre y cuando reciba algún beneficio de este y hacer una compra directa por un bien o participar directamente de alguna clase de contratación hace al sujeto beneficiario directo y por ello hace su contribución al sistema.

Pese esto, las preferencias manifiestan la incertidumbre de no conocer de qué manera el contribuyente tiene estructuradas sus elecciones y mucho menos a través de qué medidas les da valor, puesto que para un contribuyente puede ser indispensable que el aparato del estado le brinde salud mientras que para otro puede ser indispensable que le brinde carreteras. Todo está sujeto a lo que el contribuyente desea recibir y que valor real le da a lo que recibe. Desde este análisis el gasto está verdaderamente condicionado por las preferencias y sus imprecisiones al respecto.

### **1.3.2 Capacidad de pago**

Otra manera de analizar el principio de equidad es considerar lo relacionado con la capacidad de pago. Este concepto no interfiere con la política de gasto que tenga el estado, por lo cual nada tiene que ver con que si el estado proporciona o no bienes y servicios especiales a quienes contribuyen, cada individuo contribuye al estado proporcionalmente a su capacidad de pago reciba o no bienes y servicios.

De acuerdo a lo observado en el sistema tributario colombiano, es claro que este concepto se ve reflejado algunos gravámenes, como en el impuesto sobre la

Renta, ya que contempla el volumen de la riqueza del contribuyente y sobre este criterio grava el monto a contribuir.

Ambos enfoques tienen sus dificultades ya que por lo general debe pensarse que hay muchos contribuyentes que reciben pocos o ningún beneficio del sistema pero así mismo aportan lo correspondiente a sus impuestos, visto esto desde el punto de vista del beneficio, estos contribuyentes no deberían aportar al sistema si los servicios básicos son comprados al sector privado. Y, desde la óptica de la capacidad de pago ellos deberían contribuir el máximo que su capacidad de pago le permite.

Estas maneras de analizar divergen y hace casi que ninguno de los dos enfoques sean “perfectos” a la hora de aplicar la carga contributiva de manera general.

Quizás sea por esto, que el sistema busca financiarse mediante otras fuentes como el cobro de tasas que grava a partir de bienes complementarios y así sufragar la necesidad de financiarse sin hacer cobros excesivos haciendo al sistema tributario ineficiente, de igual manera debe ponderarse hasta qué punto el uso de tasas es aplicable, de no serlo se apelaría a gravar bienes complementarias.

Pese a los esfuerzos de hacer que un sistema tributario sea justo, Musgrave (1992) precisa que aunque puede ser cierto que por ejemplo, se trate de establecer el coste total de las carreteras sobretodos los conductores en conjunto resulta discutible que se cumpla el objetivo de equidad de la imposición sobre el beneficio para el conductor individual.

De igual manera, menciona que bajo el criterio de capacidad de pago también debe tenerse en cuenta que debe existir equidad horizontal y vertical.

El concepto de equidad horizontal, hace referencia a la igualdad contributiva que debe existir entre dos individuos con la misma capacidad de pago para que ambos paguen lo mismo.

Esto nos podría hacer pensar que existe un verdadero equilibrio en esta forma de analizar a dos individuos con la misma renta pero su análisis se queda corto en otras consideraciones que se hacen explícitas, ya que no tiene en cuenta el nivel social de cada individuo, ni sus preferencias como consumidor, puesto que se da por hecho que al tener la misma capacidad tiene la misma disponibilidad contributiva, y esto no siempre es cierto.

La equidad horizontal visto de otra manera puede quedarse corta como criterio de asignación tributaria, ya que asume la capacidad de pago como un asunto neto de capacidad monetaria sin considerar que cada sujeto tiene condiciones de vida particulares, entendiéndose que así dos individuos perciban el mismo ingreso, cada uno asume responsabilidades de salud, alimentación, educación, vivienda, entre otras totalmente distintas lo cual así perciban el mismo ingresos no significa que tengan la misma disponibilidad presupuestal para asumir determinada carga impositiva que se presume es "equitativa".

Por otro lado, la igualdad vertical es aquella que estima que quienes tengan mayor capacidad de pago aporten más al sistema tributario. En este punto se haría aplicable la progresividad en los impuestos, que indica que en la misma proporción que se incremente la renta el contribuyente aumentara lo que aporta al sistema, todo teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, es decir permitiendo que el individuo encontrará una combinación óptima de bienes y servicios, teniendo en cuenta el consumo, el ocio y ahorro que le permita hacer su aporte al sistema y mantener el óptimo de bienestar.

Quizás este tipo de análisis es válido cuando el bien que se grava es la renta, y resulta fácil entenderlo teniendo en cuenta que es a través de la renta poseída, (entendiendo como renta todas lo que se posee) ya que es a través de ella que se liquidan todos los aportes del contribuyente, esto permite que el sistema sea equitativo: quien tiene más pagará más y quien tiene menos pagará menos.

Musgrave (1992) y Albi (2000) analizan que si la renta es el criterio mediante el cual se debe gravar la posesión de riqueza, hasta qué punto es justo gravar la renta que se tiene si no se diferencia entre la renta que se grava, el consumo y ahorro. Sostienen que se debe gravar el “vicio” que sería el consumo y no la virtud, que sería el ahorro, teniendo en cuenta el ahorro como potenciador de la producción y del crecimiento.

Sin embargo, no se puede determinar el consumo como un “vicio” porque si una economía no consume también habría crisis. Por ello, el sistema tiene establecido gravar en diferentes proporciones.

Es por eso que el consumo también está incluido como uno de los gravámenes que sostiene parte del aparato fiscal.

Y, de igual manera se puede cuestionar que ni siquiera al gravar el mismo consumo se pueda asumir que existe igualdad en la renta de cada sujeto que lo adquiere, máxime cuando se tratan de elementos de primera necesidad cuyo comportamiento es económicamente inelástico.

Albi (2000) menciona que para Tomas Hobbes, John Stuart Mill, Irving Fisher un impuesto al consumo sería más eficiente porque estaría gravando lo que retira del sistema y no lo que se aporta. Esto se argumenta en que sería más justo gravar el consumo y no el aporte que le hacen a la producción teniendo en cuenta que el ahorro aumentaría la producción y el crecimiento.

Por otro lado también se asume que no gravar la renta y si gravar el consumo exime gravar doblemente al ahorro, sin embargo en el análisis no se precisa que tan conveniente sea esto o aquello, ya que en la práctica puede observarse que habrá millonarios que por avaricia no consuman lo suficiente y no hagan su aporte justo al sistema como habrán pobres que tengan una carga impositiva mayor.

Será el individuo quien decida pagar por determinado bien y asumir el problema de restricción presupuestaria, o dicho de otra manera la disminución de su renta como un problema de manera individual porque el sistema no considera al determinar los bienes gravados, si todos quienes los compran poseen los suficientes ingresos para comprar los bienes necesarios de su canasta familiar y así mismo, lograr un estado de bienestar teniendo en cuenta que paga sus impuestos. Por ello, esto se convierte en un tema totalmente individual.

Es por lo anterior, que vale la pena mencionar que si bien el análisis del sistema tributario sirve para entender de algún modo como es que los entes territoriales sostienen su funcionamiento no hay que desconocer que el comportamiento de la carga tributaria tiene incidencia en la distribución de la renta y en la eficiencia del uso de los recursos; asimismo como en el nivel de producción, empleo, precios y crecimiento.

Musgrave (1992) afirma que *“un contribuyente tratará de ajustar su comportamiento a esta pérdida forzosa reduciendo sus compras o sus ahorros o incrementando su nivel de trabajo. Aunque no puede escapar al pago del impuesto, su modificación de comportamiento afectará a las personas con las cuales lleva a cabo transacciones, produciendo así repercusiones adicionales. Además, raramente los impuestos se establecen en forma de suma fija. Normalmente las leyes fiscales expresan las deudas tributarias en función de determinados aspectos del comportamiento económico, tales como la obtención de una renta, la realización de ventas o las actividades de consumo. Como dichos*

*impuestos están establecidos sobre transacciones económicas y dichas transacciones involucran a mas de una parte, aquellos individuos sobre los cuales recae la carga legal del impuesto pueden tratar de evitar el pago del mismo disminuyendo su nivel de actividad gravada por el impuesto, o bien pueden tratar de conseguir trasladar la carga a otros individuos modificando los términos en los cuales llevan a cabo sus distintas actividades de negociación económica. Su capacidad para conseguir este efecto dependerá de la estructura de los mercados en que se muevan y de la forma en que se determinen los precios”.*

De igual manera, lo precisan expertos del Banco de la Republica que manifiestan que es importante que los impuestos no recaigan sobre bienes y servicios de primera necesidad (aquellos sin los cuales las personas no podrían sobrevivir) razón por la cual siempre se procura imponer impuestos sobre bienes y servicios menos indispensables como los cigarrillos, el licor y los juegos de azar, entre muchos otros. Los efectos que generan los impuestos dependen del monto que se cobre y de los bienes o servicios sobre los cuales éstos recaigan, por lo que los gobiernos nacionales deben ser muy cuidadosos a la hora de imponer un impuesto, pues un cálculo erróneo sobre las consecuencias de un impuesto podría generar resultados contrarios a los esperados. Por ejemplo, un mal cálculo en un impuesto puede hacer que la carga y el peso económico sea considerado tan alto que las personas o empresas afectadas no deseen producir, ahorrar o generar riqueza. Lo anterior trae graves consecuencias para la economía de un país.<sup>5</sup>

Lo anterior, advierte la necesidad de discutir cual es la mejor base para gravar los impuestos; la renta o el consumo.

Para algunos la renta es la mejor base de para la imposición, apelando al concepto de capacidad de pago, teniendo en cuenta que Renta indica que tanto puede el individuo contribuir.

---

<sup>5</sup> [En línea]. [Consultado ene.20.2012]. Disponible en/[www.banrepcultural.org](http://www.banrepcultural.org)

Albi (2000) menciona que para Tomas Hobbes, John Stuart Mill, Irving Fisher un impuesto al consumo seria más eficiente porque estaría gravando lo que retira del sistema y no lo que se aporta. Esto se argumenta en que sería más justo gravar el consumo y no el aporte que le hacen a la producción teniendo en cuenta que el ahorro aumentaría la producción y el crecimiento.

Por otro lado también se asume que el no gravar la renta sino el consumo exime gravar doblemente al ahorro, sin embargo en el análisis no se precisa que tan conveniente sea esto o aquello, ya que en la práctica puede observarse que habrá millonarios que por avaricia no consuman lo suficiente y no hagan su aporte justo al sistema como habrán pobres que tengan una carga impositiva mayor.

#### **1.4 PRINCIPIO DE SENCILLEZ TRIBUTARIA**

Existe una tercera consideración y es la Sencillez Tributaria. Esta prevé que un sistema fiscal debe ser sencillo. Albi (2000) expone que los contribuyentes tendrían una mejor posición frente a la carga impositiva si entienden mejor el sistema, con ello se libran de especulaciones, costos adicionales por asesorías, fraudes y sobre costos en el cobro.

Entre más sencillo y claro sea un Sistema Tributario mejor aceptación tendrá por parte de los contribuyentes. Si esto se cumple traería ventajas como:

Si un sistema fiscal es sencillo no es necesario que los contribuyentes asuman costos de asesorías, y tramites específicos que puedan hacerse directamente en las entidades sin intermediarios.

Asimismo, se evitará que haya corrupción por parte de los servidores públicos, cobrando sumas de dinero por verificaciones en el sistema y otras formas de

“ayudas”, etc. Si un contribuyente entiende bien el proceso cumplirá a cabalidad con sus obligaciones y de presentarse alguna dificultad sabrá dirigirse a la autoridad competente para solucionarla.

## **1.5 PRINCIPIO DE FLEXIBILIDAD**

Para finalizar, lo deseable de un Sistema Fiscal flexible se relaciona mediante el ajuste proporcional que tienen los gravámenes a los hechos que sobresalen en la coyuntura económica.

Si esto se puede cumplir se alejarían del Sistema Fiscal los problemas y demás intervenciones que debería de hacer el sistema para equilibrar su recaudo, cuestión que no se verá si el sistema se autoregula y se comporta de la misma manera que la renta.

En épocas de crisis se prevé que el sistema tributario formulara las estrategias convenientes para hacer que el sistema no se paralice y que los contribuyentes puedan hacer sus pagos responsablemente sin perjudicar su nivel de vida ni la posesión de sus bienes, porque no es fin del estado desposeer a sus contribuyentes.

## **2. CARACTERIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES EN COLOMBIA**

En el modelo de descentralización fiscal que se ha evidenciado en el país a partir de la constitución de 1991, los gobiernos subnacionales ahora gestionan en gran parte de sus ingresos, razón por la cual están es capacidad de realizar la gestión persuasiva, la acción fiscalizadora y el proceso coactivo del recaudo de sus rentas, denominadas propias necesarias para la financiación de sus planes, programas y proyecto con los cuales atenderán las demandas de su población.

Se debe mencionar que todo el aparato fiscal tanto nacional como territorial está reglamentado por el Congreso, de tal manera que es en el Congreso donde se formulan los proyectos de ley que definen los conceptos, tasas, excepciones y modificaciones a las bases gravables.

Como se describe en la sección anterior, todo lo referente al aparato fiscal esto debe sustentarse en los principios de equidad, justicia, progresividad, sencillez y eficiencia garantizando en todos los niveles el correcto uso de los recursos, es decir del gasto, aplicando métodos eficientes de recaudo, buena administración de la comunicación, y primordialmente se debe conocer la capacidad fiscal del ente de manera que no exista subestimación de las rentas que impidan un adecuado comportamiento fiscal.

Debe entenderse como capacidad fiscal, la capacidad que tiene un ente para aumentar sus rentas, teniendo en cuenta no solo el incremento de gravámenes sino la provisión de sistemas o mecanismos que permitan la consecución de resultados. Todo esto esta anudado con el esfuerzo fiscal, la cultura de pago y el nivel de aceptación del gobierno territorial.

Lo ideal es que no existan diferencias entre lo que potencialmente un ente puede recaudar y lo que verdaderamente recauda, porque se da por cierto que el ente conoce toda la capacidad contributiva de sus ciudadanos.

En términos prácticos, el proceso descentralizador en Colombia se aplica de manera parcial porque si bien es cierto, como se ha mencionado anteriormente los entes territoriales de orden departamental y municipal, de igual manera los departamentos y municipios reciben rentas del gobierno central, denominadas transferencias que apalancan actividades específicas del estado como la provisión de bienes y servicios en materia de salud, educación y saneamiento básico y que mediante recursos propios los entes territoriales no podrían financiar, en otros términos, estado hace las veces de redistribuidor la renta, basado en la norma donde se estima el comportamiento financiero “eficiente” que deben tener los entes territoriales y así definir los montos con los cuales el gobierno central apalancara a los entes Departamentales y Municipales para atender proceso s misionales como son la salud y la educación y otros fines específicos.

De igual manera como funcionaria en el sector privado los empréstitos son contratos pactados por un ente y una entidad financiera que previo al cumplimiento de ciertos parámetros de ley se contraen obligaciones de carácter voluntarias bajo una tasa de interés y unas condiciones de pago explícitas en el contrato cuyo fin es apalancar de manera específica algún objetivo que el gobierno propone en materia de inversión.

Precisamente es de anotar que el Estado en cada uno de sus niveles cuenta con una estructura tributaria determinada. Por ejemplo, en el orden nacional la carga tributaria esta generada por el IVA, que es un impuesto que cae sobre la venta de bienes y servicios que se tranzan en el territorio nacional; el Impuesto de Renta que grava los ingresos de las personas naturales y jurídicas, el Impuesto de

Timbre Nacional: es el gravamen cobrado por la legalización de todo contrato que se legalice entre particulares y el estado o entre particulares mismo cuyo monto supere los 53 millones de pesos, mediante el cobro del 1.5% y algunas Contribuciones Especiales como por ejemplo Impuesto para preservar la seguridad democrática y el 4 por mil.

## **2.1 DESCRIPCION DE LAS RENTAS DE ORDEN DEPARTAMENTAL**

El presupuesto de ingresos del Departamento está compuesto por dos grupos de ingresos: Ingresos Corrientes e Ingresos de Capital. Esta clasificación define por defecto la procedencia de los recursos y por ende las demás consideraciones que de acuerdo a la naturaleza de los ingresos son o no fijas, calculables, estables o condicionadas.

Esto quiere decir que si sabemos que si en el presupuesto se estima una cantidad determinada de recursos del capital, este ingreso es limitando y está regulado por la ley 358 de 1997 que en su artículo 1° menciona: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 364 de la Constitución Política, el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. Para efectos de la presente Ley, se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.”

Para los ingresos corrientes existe una subdivisión que los clasifica en Tributario y no tributarios.

## **2.2 INGRESOS TRIBUTARIOS**

Se denominan ingresos tributarios todos los ingresos obtenidos a través de las rentas gravadas a personas naturales y jurídicas, teniendo en cuenta que son de obligatoriedad y que no sugieren beneficios directos o inmediatos previa cancelación del mismo. Estos impuestos por ser de pago obligatorio tienen características de legitimidad lo cual significa que su no pago puede desembocar en procesos de cobro coactivo.

Dentro de los Ingresos Tributarios existen los Impuestos Directos que son lo que gravan la riqueza, teniendo en cuenta la capacidad de pago y los asume el contribuyente con su propia renta.

Entre los Impuestos Directos podemos mencionar el Impuesto de Registro, y el Impuesto a Vehículos Automotores, que se liquida de manera anual desde el 1 de Enero hasta el 31 de Diciembre de cada anualidad sobre el parque automotor de acuerdo al avalúo comercial de vehículo.

De igual manera dentro de los Ingresos Tributarios están los Impuestos Indirectos que gravan el consumo sin este estar determinado previamente por la capacidad de pago del contribuyente como es el Impuesto al Consumo de Cigarrillos y Tabaco; el Impuesto al Consumo de Licores: Cervezas Nacionales, Vinos Nacionales, Licores Nacionales, Licores y Vinos Extranjeros. Estos impuestos han estado en proceso de fiscalización constante debido a la evasión que ha circundado el cobro del mismo.

La Sobretasa ACPM fue legalizado por la norma mediante la ley 86 de 1989, el artículo 259 de la Ley 223 de 1995, la Ley 488 de 1998, y el artículo 55 de la Ley 788 de 2002. La sobretasa a la gasolina se creó con el fin de asegurar el mantenimiento de la malla vial de las ciudades. Es un impuesto que comparten los

departamentos y municipios Se grava el consumo de gasolina nacional o importada, Degüello de ganado.

### 2.3 INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Son los que se obtienen por la explotación y/o uso de un servicio público, la prestación de un bien, la participación en un beneficio o derecho establecido por disposición legal y a favor del Departamento. Dentro de este grupo de recursos se incluyen los especiales o de destinación específica y también los recursos administrados.

Todas las rentas que se recaudan en un ente departamental se encuentran dentro del Presupuesto General del Departamento, que se liquida desde el año anterior para la siguiente vigencia dentro de lo establecido por la norma y es desde Tesorería General del Departamento que se recauda y se hacen los debidos procesos para la consecución de las mismas. Si bien es cierto, el departamento puede establecer convenios que contribuyan al proceso de recaudo con entidades financieras la función de gestión de cobro persuasivo y coactivo no puede dirigirse por terceros.

**Tabla 1. Agregados Financieros de los Gobiernos Municipales y Departamentales como Porcentaje del PIB**

<b>CUENTA</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
A.INGRESOS TOTALES	8,23	9,4	9,36	9,48	9,95	9,82	9,3
TRIBUTARIOS	2,34	2,49	2,67	2,73	2,81	2,86	2,84
NO TRIBUTARIOS	0,54	0,46	0,65	0,83	0,86	0,77	0,61
TRANSFERENCIAS PARA EL FUNCIONAMIENTO	0,21	0,22	0,24	0,26	0,26	0,2	0,18

<b>CUENTA</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
REGALIAS	0,6	0,63	0,69	0,62	0,66	0,72	0,71
SGP	3,65	4,52	4,56	4,7	4,61	4,42	4,33
COFINANCIACION	0,12	0,13	0,05	0,03	0,05	0,15	0,23
OTROS	0,77	0,96	0,51	0,32	0,71	0,69	0,4
<b>B,GASTOS TOTALES</b>	<b>8,17</b>	<b>9,57</b>	<b>9,31</b>	<b>8,8</b>	<b>9,67</b>	<b>10,06</b>	<b>10,51</b>
FUNCIONAMIENTO	1,91	2,04	1,95	1,73	1,62	1,56	1,65
INTERESES DE DEDUDA	0,29	0,35	0,17	0,2	0,15	0,15	0,13
INVERSION	5,95	7,18	7,16	6,87	7,9	8,35	8,72
OTROS GASTOS	0,03		0,02			0	0
DEFEICT O AHORRO CORRIENTE	0,86	0,78	1,41	1,88	2,16	2,11	1,84
DEFICIT O AHORRO TOTAL(A- B)	0,06	-0,17	0,05	0,67	0,28	-0,25	1,21
RECURSOS DEL BALANCE	0,2	0,24	0,37	0,47	0,87	1,39	2,56

Fuente: Desempeño fiscal de los departamentos y municipios DNP 2007

## 2.4 TRANSFERENCIAS

Son los dineros que el gobierno Nacional gira a los entes Municipales con el fin de financiar actividades específicas en salud, educación y saneamiento básico, entre otros. La administración de estos recursos se establece a través del Sistema General de Participaciones.

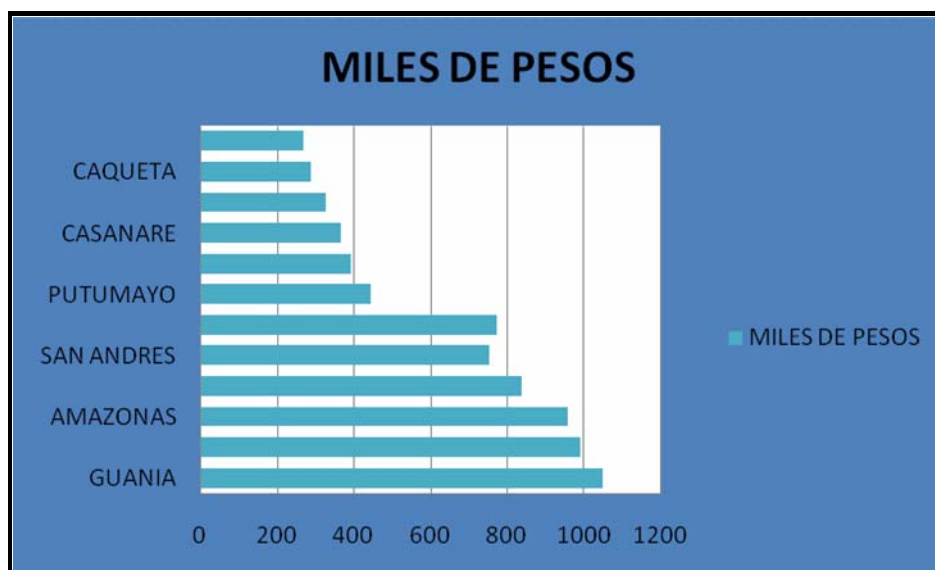
Pese a que se ha avanzado mucho en materia fiscal, aun se evidencia gran dependencia de los Departamentos hacia esta fuente de financiación.

De igual manera los Ingresos Departamentales se pueden clasificar de acuerdo a la procedencia de los recursos en Rentas Propias que son aquellas provenientes

del sistema tributario local y son de libre destinación y las Rentas Externas que son aquellas que provienen del Sistema General de Participaciones Regalías, entre otras que están limitadas en su uso ya que son de destinación específica y están rigurosamente vigiladas.

Como se puede apreciar en el gráfico No. 1 los Departamentos que más se benefician de las transferencias son los Departamentos que se encuentran más dispersos del territorio nacional, lo cual evidencia que la asignación de las transferencias han tenido un comportamiento progresivo.

**Gráfico 1. Departamentos que más rentas reciben por transferencias**

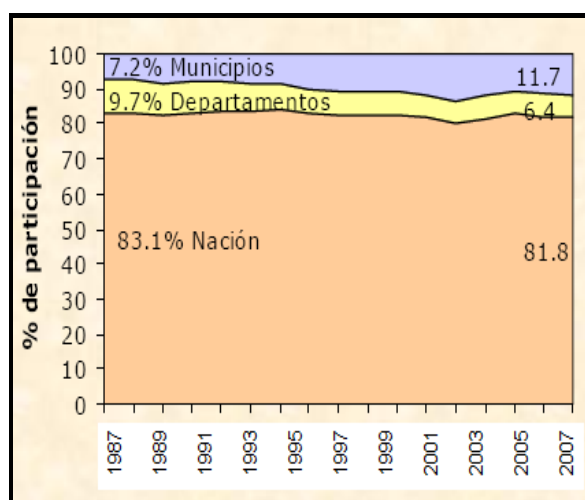


Fuente: Cálculos propios, basados en documento del DNP

Los municipios colombianos recaudan 23 impuestos diferentes, mientras que los Departamentos recaudan 14. Sin embargo, los impuestos municipales han sido más dinámicos que los departamentales. Los primeros han crecido a una tasa histórica real promedio de 8.5% entre 1987 y 2007, mientras que los segundos lo han hecho a una tasa de 2.1%, según se muestra en el gráfico 1. A su vez, los

municipios han ganado participación en el recaudo tributario agregado del país, al pasar de representar el 7.2% en 1987 al 11.7% en 2007 (gráfico 1), lo que equivale a una ganancia de poco más de 1 punto porcentual cada cuatro años.

**Gráfico 2. Evolución de los Impuestos Territoriales en Colombia**



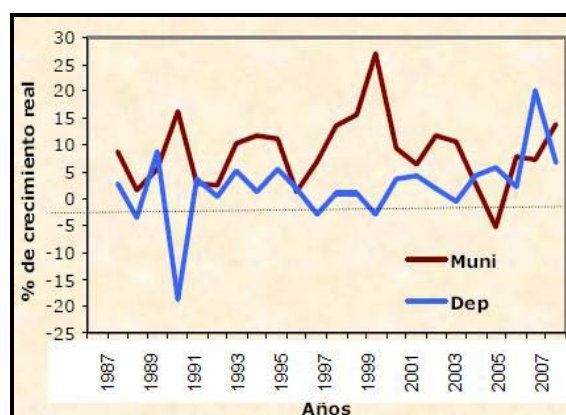
Fuente: Tomado de Rentas Departamentales y los procesos de descentralización del Estado. Gobernación de Antioquia. Contraloría General de Antioquia-Contraloría auxiliar de proyectos especiales Medellín, abril – 2009. Con base en Plan Nacional de Desarrollo Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

En el gráfico 2 se evidencia que los ingresos de orden Nacional son los más representativos dentro del total de los ingresos de la Nación. De allí puede deducirse que la base contributiva de los ingresos de orden Nación es más amplia y de alguna manera más sólida porque ha sido estable a lo largo del tiempo de estudio.

Este crecimiento real de los ingresos tributarios demuestra el esfuerzo fiscal de los gobiernos territoriales, según la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento de Planeación Nacional -DPN-, sostiene que los crecimientos

podieron haber sido mayores si se hubiera explotado mejor la capacidad fiscal de los gobiernos y, en muchos casos, las condiciones institucionales y políticas hubieran sido más estables.

**Grafico 3. Evolución de los Impuestos Territoriales en Colombia (Municipales y Departamentales)**



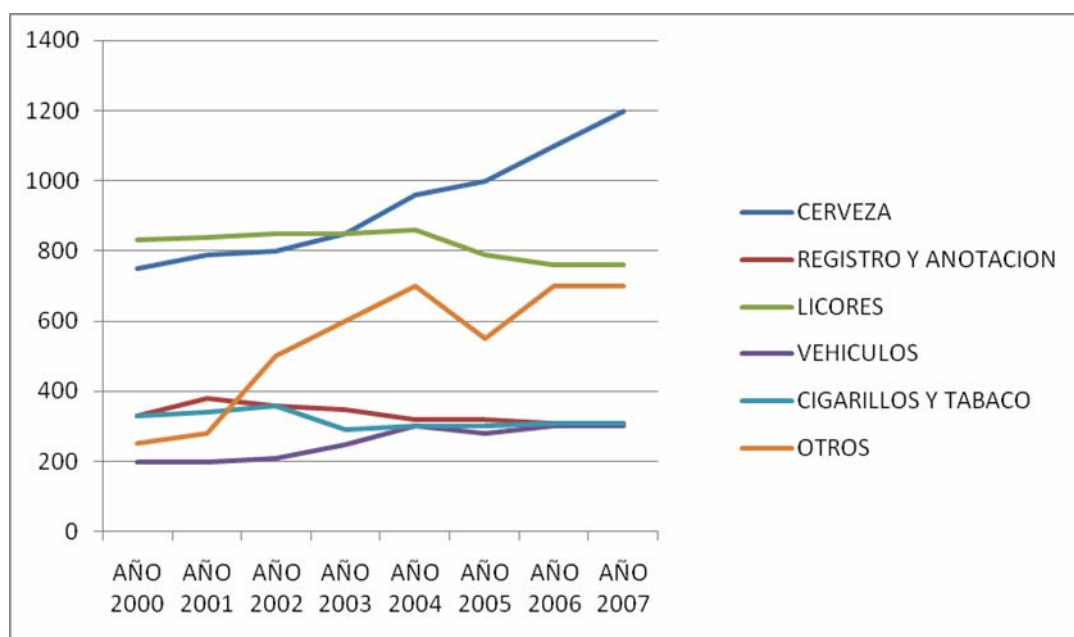
Fuente: Tomado de Rentas Departamentales y los procesos de descentralización del Estado. Gobernación de Antioquia. Contraloría General de Antioquia-Contraloría auxiliar de proyectos especiales Medellín, abril – 2009- Con base en Plan Nacional de Desarrollo Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

Según el DPN, la base tributaria de los municipios es mas solida que la de los departamentos teniendo en cuenta que los entes municipales pueden ejercer un mejor control sobre las mismas. Los impuestos Departamentales se han caracterizado por ser dispendiosos a la hora de ejercer un control exhaustivo del mismo, existe mayor facilidad para la evasión y aun los entes departamentales están en proceso de establecer mejores medidas que permitan que el recaudo de estas rentas no se torne imprecisión y dificultoso.

La evolución de las rentas Departamentales en el Agregado Nacional puede observarse en los aproximados que se aplican en la siguiente gráfica. Es evidente

que el impuesto sobre el consumo de cerveza es el gravamen que más se recauda en el país. Así mismo, se muestra el orden de importancia que tienen las demás rentas Departamentales.

**Gráfico 4. Evolución de las Principales Rentas Departamentales 2001-2008**



Fuente: Cálculos propios, basados en documentos DANE

La importancia de un buen desempeño fiscal es monitoreado año tras año por los entes competentes que buscan que los Entes Territoriales no solo tengan autonomía financiera sino que sean capaces de sostener un sistema fiscal saneado, con sus respectivos indicadores dentro de la norma, que en últimas pretende que los Departamentos y Municipios del país no sobregiren su capacidad en el gasto, en endeudamiento y que la inversión sea una prioridad y por lo cual la contratación no debe estar sesgada solo a atender los gastos de funcionamiento. Intrínsecamente esto nos lleva a pensar en el ideal de un estado Eficiente, que gaste menos e invierta más.

## 2.5 INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL

El Departamento de Planeación Nacional DNP todos los años emite un informe con el consolidado de los resultados fiscales de cada uno de los municipios y departamentos llamado Informe de Desempeño Fiscal de Municipios y Departamentos.

A través de este informe realizan un estudio profundo sobre el comportamiento de los ingresos de los entes territoriales, la capacidad de generar ingresos y el manejo que se le han dado a estos recursos.

El análisis se centra en el resultado obtenido de unos indicadores financieros que tienen establecidos para estos fines. Estos siete indicadores de financieros miden que tan eficientes han sido los entes en materia de autosostenimiento, servicio de la deuda, recaudo tributario, inversión, capacidad de ahorro y capacidad de endeudamiento, entre otros. Estos indicadores establecidos de la siguiente manera:

1/ Autofinanciación de los gastos de funcionamiento = Gasto funcionamiento/ ICLD \* 100%

Indica que porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación es usado para los gastos de funcionamiento. En gran parte este indicador es monitoreado para no sobrepasar los límites de contratación en gastos de personal y está sujeto a lo que indica la norma 617 de 2000 establece las diferente categorías municipales y departamentales.

2/ Respaldo del servicio de la deuda = Servicio de la deuda / ingreso disponible \* 100% (i) A partir de 2010

Es el porcentaje de dinero que se destina para el servicio de la deuda, es decir que tanto de los ingresos se destina a pagar financiación de los recursos del crédito.

3/ Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías =  $\frac{\text{Transferencias} + \text{Regalías}}{\text{ingresos totales}} * 100\%$ . (i) A partir de 2009

Este indicador establece la importancia de las transferencia en el total de los ingresos. Que las transferencias tengan un papel determinante dentro de los recursos de los entes es negativo porque precisa una marcada dependencia del gobierno central.

4/ Generación de recursos propios =  $\frac{\text{Ingresos tributarios} + \text{No tributario}}{\text{ingresos corrientes}} * 100\%$  (i) A partir de 2010

Este indicador muestra la proporción de las rentas propias en el total de ingresos. Cabe anotar que para un análisis positivo de las finanzas de los entes es más conveniente tener poca dependencia de estos recursos dentro del total de sus ingresos, ya que esto sugiere de alguna manera que existe autonomía fiscal y que el manejo tributario va por buen camino.

5/ Magnitud de la inversión =  $\frac{\text{Inversión}}{\text{gasto total}} * 100\%$

Mide lo que el ente destina para la inversión dentro de sus gastos. Este indicador es de gran importancia teniendo en cuenta que los rubros destinados a inversión son lo que se supone cumplen los objetivos misionales del ente y se asume que atiende las necesidades de la población en términos de salud, educación, desarrollo, infraestructura, que puede traducirse en progreso.

6/ Capacidad de ahorro =  $\frac{\text{Ahorro corriente}}{\text{ingresos corrientes}} * 100\%$

Este reglamentada por la ley 358 de 1997

7/ Variable que resume los 6 indicadores anteriores en una sola medida, con escala de 0 a 100.

Mediante el resultado de estos indicadores el DNP, establece el desempeño fiscal de cada uno de los Departamentos y los clasifica mediante el Ranking, situando a una escala descendente el comportamiento fiscal de cada ente territorial. Para el 2008 los resultados serian los siguientes:

**Tabla 2. Ranking de Desempeño Fiscal 2008 por Departamentos**

<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>POSICIÓN</b>
<b>ATLANTICO</b>	55	19,58	36,81	45,49	73,55	52,98	72,69	1
<b>META</b>	59	10,82	16,72	13,30	88,62	45,28	72,26	2
<b>ANTIOQUIA</b>	43	25,86	32,57	45,23	74,84	44,07	71,33	3
<b>SANTANDER</b>	59	14,80	35,35	25,59	79,53	40,94	68,36	4
<b>NORTE SANTANDER</b>	52	10,30	58,45	24,95	87,69	54,05	68,23	5
<b>RISARALDA</b>	42	27,09	44,94	30,58	80,76	45,82	67,27	6
<b>CESAR</b>	50	21,68	36,99	12,44	90,78	42,55	66,82	7
<b>HUILA</b>	65	10,01	36,97	13,78	89,20	35,10	66,64	8
<b>CASANARE</b>	66	12,70	15,43	4,90	94,94	19,97	66,11	9

<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>POSICIÓN</b>
<b>BOYACA</b>	48	35,95	50,50	22,30	87,52	52,85	65,84	10
<b>CUNDINAMARCA</b>	43	58,41	34,59	44,65	69,30	43,01	65,69	11
<b>QUINDIO</b>	56	20,88	54,09	25,76	80,39	45,79	65,28	12
<b>BOLIVAR</b>	54	29,19	53,71	28,98	81,50	44,66	64,96	13
<b>CALDAS</b>	53	15,96	52,78	24,85	82,39	33,74	63,73	14
<b>VALLE</b>	50	49,93	42,13	37,82	69,46	34,13	62,05	15
<b>ARAUCA</b>	64	21,31	26,73	5,57	92,51	16,54	61,98	16
<b>VICHADA</b>	40	-	73,42	6,12	91,49	43,98	61,83	17
<b>VAUPES</b>	44	4,71	57,74	3,83	85,39	35,80	60,92	18
<b>GUAVIARE</b>	63	4,49	71,16	11,26	85,98	38,33	60,61	19
<b>NARIÑO</b>	56	7,19	69,29	14,75	85,22	36,63	60,44	20
<b>AMAZONAS</b>	56	13,25	69,62	5,91	88,64	38,55	59,26	21
<b>SUCRE</b>	44	64,13	74,77	17,58	91,23	52,62	57,53	22
<b>TOLIMA</b>	71	19,19	50,70	18,07	81,80	6,97	56,23	23

<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>POSICIÓN</b>	
<b>CORDOBA</b>	55	75,86	66,23	19,80	87,75	39,04	55,00	24	
<b>GUAINIA</b>	69	19,34	71,84	4,01	85,10	24,49	53,92	25	
<b>CAQUETA</b>	64	24,32	80,59	13,42	88,71	21,91	53,64	26	
<b>PUTUMAYO</b>	77	33,67	59,07	4,95	91,55	25,52	51,95	27	
<b>SAN ANDRES</b>	70	28,50	46,95	25,20	51,75	-	7,36	51,13	28
<b>CAUCA</b>	68	7,72	80,32	11,99	83,01	-	75,96	49,28	29
<b>GUAJIRA</b>	85	46,40	36,00	7,75	92,32	11,41	47,82	30	
<b>MAGDALENA</b>	77	59,65	69,20	23,40	81,13	12,59	46,18	31	
<b>CHOCO</b>	119	24,11	75,33	12,55	85,59	15,56	34,96	32	

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.DNP

Desde el año 2000 se los departamentos han tomado medidas que contribuyan a mejorar sus indicadores de eficiencia, esto debidamente sustentado en norma. Todo apunta a que los entes deben tener especial control en sus gastos de funcionamiento, mejoren sus indicadores de inversión y controlen su nivel de endeudamiento con respecto a sus ingresos y capacidad de ahorro.

El DNP cada año analiza el estado de las finanzas gubernamentales y establece un ranking nacional de Departamentos y Municipios, a partir del comportamiento

de sus rentas, su eficiencia fiscal y el manejo de los indicadores anteriormente expuestos.

Para el año 2008, los cinco mejores departamentos fueron Atlántico, Meta, Antioquia, Santander y Norte de Santander.

## **2.6 EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS CINCO MEJORES DEPARTAMENTOS DEL RANKING NACIONAL 2001-2008**

### **2.6.1 Atlántico**

En el comportamiento de las rentas del departamento del Atlántico se ha observado una mejoría en el manejo de algunos gravámenes. Algunas rentas como la de registro y anotación pasaron de ser de seis mil millones a de casi veinte mil.

Sin embargo, esto no puede darse por regla general ya que otras rentas han tenido notables reducciones como la del consumo de licores. Debe recordarse que el ranking no está dado solo por mayores rentas sino por el mejor desempeño registrado en sus indicadores, ya que de nada vale tener un óptimo sistema de recaudo tributario si no se tiene control sobre el gasto y el endeudamiento.

**Tabla 3. Ejecución de Ingresos departamento del Atlántico 2001-2008**

D/PTO	CUENTA	A2001	A2002	A2003	A2004	A2005	A2006	A2007	A2008
ATLANTICO	1.INGRESOS TOTALES	234.635	261.457	279.388	325.512	367.530	434.799	487.971	486.331
ATLANTICO	1.1INGRESOS CORRIENTES	124.604	141.517	151.063	170.798	194.045	235.714	275.874	269.679
ATLANTICO	1.1.1 TRIBUTARIOS	93.362	117.061	136.065	147.990	171.607	197.174	220.109	221.244
ATLANTICO	1.1.1.1 CERVEZA	36.984	44.516	50.162	53.880	60.302	69.177	80.013	83.696
ATLANTICO	1.1.1.2 LICORES	25.417	16.722	18.918	21.327	18.129	14.177	1.144	4.061
ATLANTICO	1.1.1.3 CIGARRILLOS Y TABACO	10.909	15.728	13.062	11.251	11.453	11.770	14.794	11.301
ATLANTICO	1.1.1.4 REGISTRO Y ANOTACION	6.696	8.390	10.302	10.921	12.154	19.000	17.136	19.471
ATLANTICO	1.1.1.5 VEHICULOS AUTOMOTORES	5.160	5.477	6.833	8.934	11.965	14.300	17.623	19.881
ATLANTICO	1.1.1.6 SOBRETASA A LA GASOLINA	7.480	6.651	7.485	8.234	9.906	10.661	10.508	10.822
ATLANTICO	1.1.1.7 OTROS	716	19.577	29.305	33.443	47.699	58.089	78.891	72.012
ATLANTICO	1.1.2 NO TRIBUTARIOS	22.263	12.843	14.998	18.534	22.095	38.540	55.765	48.435
ATLANTICO	1.1.3 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	8.979	11.613	0	4.275	343	0	0	0
ATLANTICO	1.1.3.1 DEL NIVEL NACIONAL	6.420	11.613	0	4.275	343	0	0	0
ATLANTICO	1.1.3.2 OTRAS	2.559	0	0	0	0	0	0	0
ATLANTICO	4. INGRESOS DE CAPITAL	110.031	119.940	128.325	154.714	173.484	199.085	212.097	216.652
ATLANTICO	4.1. TRANSFERENCIAS	87.220	111.599	126.167	150.627	161.535	181.843	203.344	208.447

D/PTO	CUENTA	A2001	A2002	A2003	A2004	A2005	A2006	A2007	A2008
ATLANTICO	4.1.1 DEL NIVEL NACIONAL	87.220	111.599	126.167	150.627	161.261	155.853	174.959	179.026
ATLANTICO	4.1.2 OTRAS	0	0	0	0	274	25.990	28.385	29.421
ATLANTICO	4.2. COFINANCIACION	0	0	0	0	0	5.397	0	0
ATLANTICO	4.3. REGALIAS	13.963	0	0	0	0	0	0	0
ATLANTICO	4.4. OTROS	8.848	8.341	2.158	4.086	11.949	11.845	8.753	8.205

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.DNP

## 2.6.2 Meta

En el departamento del meta se evidencia un crecimiento en rentas como la cerveza que del 2001 al 2008 se ha duplicado, así como la de cigarrillo y tabaco en el mismo periodo de tiempo se han triplicado. Las regalías también han jugado un papel determinante ya que ha crecido más de 5 veces su valor en este mismo periodo de tiempo. Esto le ha permitido ocupar el segundo lugar en el año 2008 dentro del ranking departamental.

**Tabla 4. Ejecución de Ingresos Meta 2001-2008**

D/PTO	CUENTA	A2001	A2002	A2003	A2004	A2005	A2006	A2007	A2008
META	1 INGRESOS TOTALES	234.635	261.457	279.388	325.512	367.530	434.799	487.971	486.331
META	1 INGRESOS TOTALES	277.905	247.760	322.080	424.255	444.700	521.360	550.981	818.335
META	1.1 INGRESOS CORRIENTES	68.455	57.802	82.352	95.913	99.994	104.975	114.562	131.274
META	1.1.1 TRIBUTARIOS	46.257	57.572	76.568	88.505	98.400	95.032	103.644	108.860
META	1.1.1.1 CERVEZA	24.709	28.974	36.171	39.408	41.533	45.398	51.362	52.186
META	1.1.1.2 LICORES	7.522	6.753	7.687	9.260	9.245	10.395	10.238	10.203
META	1.1.1.3 CIGARRILLOS Y TABACO	3.988	5.987	6.831	7.454	7.727	9.090	8.007	9.081
META	1.1.1.4 REGISTRO Y ANOTACION	2.866	3.231	5.288	6.521	7.521	9.677	11.873	12.464

D/PTO	CUENTA	A2001	A2002	A2003	A2004	A2005	A2006	A2007	A2008
META	1.1.1.5 VEHICULOS AUTOMOTORES	2.554	3.129	4.191	4.414	4.212	4.282	4.444	4.722
META	1.1.1.6 SOBRETASA A LA GASOLINA	0	4.649	6.952	7.994	8.691	7.957	8.054	8.351
META	1.1.1.7 OTROS	4.618	4.850	9.448	13.454	19.470	8.233	9.666	11.853
META	1.1.2 NO TRIBUTARIOS	22.198	230	5.785	1.940	1.509	9.885	10.829	16.875
META	1.1.3TRANS. CORRIENTES	0	0	0	5.469	85	58	89	5.539
META	1.1.3.1DEL NIVEL NACIONAL	0	0	0	5.431	0	0	0	0
META	1.1.3.2 OTRAS	0	0	0	38	85	58	89	5.539
META	4.INGRESOS DE CAPITAL	209.450	189.957	239.727	328.341	344.706	416.385	436.419	687.061
META	4.1.TRANSFERENCIAS	111.192	113.751	99.155	130.896	137.274	145.382	151.431	156.877
META	4.1.1 DEL NIVEL NACIONAL	111.192	113.751	99.155	130.896	137.274	128.483	131.725	136.850
META	4.1.2 OTRAS	0	0	0	0	0	16.899	19.706	20.027
META	4.2. COFINANCIACION	328	1.389	1.953	1.715	5.535	2.012	9.922	2.684
META	4.3. REGALIAS	79.367	67.831	128.187	158.113	188.096	258.963	254.683	501.682
META	4.4. OTROS	18.562	6.987	10.432	37.617	13.802	10.028	20.383	25.818

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.DNP

### 2.6.3 Antioquia

Los resultados observados en el Departamento de Antioquia fueron:

**Tabla 5. Ejecuciones de Ingresos Antioquia 2001-2008**

D/PTO	CUENTA	A2001	A2002	A2003	A2004	A2005	A2006	A2007	A2008
ANTIOQUIA	1 INGRESOS TOTALES	1.058.661	1.104.201	1.222.337	1.634.168	2.023.044	1.849.006	2.002.541	2.322.096
ANTIOQUIA	1.1 INGRESOS CORRIENTES	488.601	532.000	631.391	880.768	1.243.007	978.137	1.000.533	1.107.091
ANTIOQUIA	1.1.1 TRIBUTARIOS	283.506	489.719	599.464	566.855	858.950	847.467	891.463	1.050.368
ANTIOQUIA	1.1.1.1 CERVEZA	51.962	60.881	71.205	91.997	105.157	114.007	137.633	150.064
ANTIOQUIA	1.1.1.2 LICORES	105.450	268.234	338.536	211.061	433.714	445.296	435.064	562.169
ANTIOQUIA	1.1.1.3 CIGARRILLOS Y TABACO	43.353	54.839	56.573	60.622	66.967	68.919	78.289	78.457
ANTIOQUIA	1.1.1.4 REGISTRO Y ANOTACION	25.938	32.839	39.268	48.152	54.012	67.574	72.944	83.647
ANTIOQUIA	1.1.1.5 VEHICULOS AUTOMOTORES	33.354	40.970	45.584	57.295	68.633	65.372	83.122	83.006
ANTIOQUIA	1.1.1.6 SOBRETASA A LA GASOLINA	22.383	24.165	36.918	42.701	49.154	51.035	54.477	60.188
ANTIOQUIA	1.1.1.7 OTROS	1.066	7.790	11.379	55.027	81.313	35.264	29.934	32.837
ANTIOQUIA	1.1.2 NO TRIBUTARIOS	203.192	38.866	28.257	287.956	384.057	122.366	109.070	53.950
ANTIOQUIA	1.1.3 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.903	3.415	3.670	25.957	26.214	8.304	0	2.773
ANTIOQUIA	1.1.3.1 DEL NIVEL NACIONAL	0	0	0	25.957	25.078	0	0	0
ANTIOQUIA	1.1.3.2 OTRAS	1.903	3.415	3.670	0	1.136	8.304	0	2.773
ANTIOQUIA	4. INGRESOS DE CAPITAL	570.059	572.201	590.946	753.400	780.037	870.869	1.002.008	1.215.005
ANTIOQUIA	4.1. TRANSFERENCIAS	477.193	490.988	412.984	616.423	686.037	770.264	881.537	979.712
ANTIOQUIA	4.1.1 DEL NIVEL NACIONAL	458.583	489.335	412.462	616.345	685.180	570.821	635.103	756.261
ANTIOQUIA	4.1.2 OTRAS	18.609	1.653	522	78	857	199.443	246.434	223.451
ANTIOQUIA	4.2. COFINANCIACION	0	29.697	0	9.797	0	1.344	9.745	78.140
ANTIOQUIA	4.3. REGALIAS	22.543	18.182	32.457	34.194	35.601	40.579	41.907	68.901
ANTIOQUIA	4.4. OTROS	70.324	33.333	145.505	92.986	58.399	58.682	68.819	88.252

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.DNP

De acuerdo a los resultados reportados al Departamento Nacional de Planeación, los resultados presentados en las ejecuciones presupuestales del departamento de Antioquia se observa que este departamento las finanzas públicas en este departamento han tenido un crecimiento aproximado del 8.8% anual.

Sin embargo en la vigencia 2006 las finanzas del sector publico decrecieron, explicado en una parte porque sus ingresos no tributarios se contrajeron así como el monto de las transferencias fueron reducidas a casi un tercio de lo que venían recibiendo en los dos años inmediatamente anterior.

#### **2.6.4 Santander**

Del año 2001 al 2002 los ingresos tributarios crecieron en un 30% mientras que los Ingresos no Tributarios se redujeron a menos de una decima parte, así como la percepción de regalías.

Del 2002 al 2003 se reducen varias rentas importantes como es son licores, vehículos, registro y anotación que reducen notablemente los ingresos tributarios, reduciéndose estos últimos en un 13%.

En el 2004 ya se observa una mejoría en las finanzas del Departamento de Santander, no solo se supera el crecimiento negativo observado en el año anterior sino que registra un crecimiento del 20% en sus ingresos totales.

Solo el recaudo de tabaco y cigarrillos tiene una leve disminución pero esta no se hace sensible en los resultados globales de los ingresos porque las demás rentas tienen un comportamiento más favorable.

El 2005 registra cierta estabilidad y un ligero repunte, pese a decrecimiento observado en el recaudo de los licores. En el siguiente año se observa que aunque resultan aumentados los ingresos en un 20% este resultado esta apalancado por las incrementos parciales en algunas rentas, pero cabe mencionar que otras como licores cayeron en un 60%, que en dinero representan alrededor de los 6 mil millones de pesos, que dentro del presupuestos general de rentas y gastos para el departamento en esa vigencia no resulta tan significativo.

Lo anterior no establece que al caer el recaudo de una renta deba pasarse inadvertida. Se debe aclarar que si bien la caída de esta renta o de otra si lo sucediera, afectara de manera más comprometedor el presupuesto departamental en razón a la importancia o dependencia de este rubro dentro del total de las rentas que componen el presupuesto.

Las medidas procesales a a tomar deben ser las mismas para todos los casos ya que obviar esto sugeriría un detrimento fiscal.

En el 2007 y 2008 se observa cierta estabilidad mediada por el crecimiento de unas rentas y el deterioro de otras, pero en porcentajes bajos, en general se observa un incremento alrededor del 20% de cada año, pero con el impuesto de licores nuevamente deteriorado.

El deterioro de esta renta estuvo muy nombrado por problemas de evasión que se evidenciaron en este periodo de años.

Cabe resaltar que Santander, ha venido de menos a más teniendo en cuenta que en el 2006 paso del ocupar el puesto 28 al 16 y en el 2007 logro el 4 puesto en el ranking de desempeño fiscal, siendo esto un logro significativo para las finanzas departamentales.

**Tabla 6. Ejecución de Ingresos Santander 2001-2008**

D/PTO	CUENTA	A2001	A2002	A2003	A2004	A2005	A2006	A2007	A2008
S/DER	1INGRESOS TOTALES	227.567	519.342	447.670	534.100	583.052	693.419	810.026	976.706
S/DER	1.1 INGRESOS CORRIENTES	105.175	119.516	143.637	205.657	238.490	216.747	277.928	275.852
S/DER	1.1.1 TRIBUTARIOS	91.303	118.667	134.511	171.095	188.853	200.644	251.762	249.933
S/DER	1.1.1.1 CERVEZA	46.193	54.527	56.096	68.750	73.461	83.343	97.601	107.001
S/DER	1.1.1.2 LICORES	11.270	12.654	10.620	10.712	10.209	4.187	5.704	4.170
S/DER	1.1.1.3 CIGARRILLOS Y TABACO	11.133	11.654	13.100	10.440	12.081	13.939	12.383	13.191
S/DER	1.1.1.4 REGISTRO Y ANOTACION	6.737	8.540	7.900	13.724	14.979	19.135	23.164	26.168
S/DER	1.1.1.5 VEHICULOS AUTOMOTORES	8.422	13.449	10.000	14.893	15.145	17.516	21.035	21.579
S/DER	1.1.1.6 SOBRETASA A LA GASOLINA	6.710	5.830	7.815	9.389	11.671	13.643	13.916	14.144
S/DER	1.1.1.7 OTROS	838	12.013	28.981	43.187	51.307	48.881	77.959	63.680
S/DER	1.1.2 NO TRIBUTARIOS	13.872	849	6.127	16.598	18.132	16.103	26.166	22.344
S/DER	1.1.3 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	0	0	2.999	17.965	31.506	0	0	3.575
S/DER	1.1.3.1 DEL NIVEL NACIONAL	0	0	0	17.965	31.478	0	0	0
S/DER	1.1.3.2 OTRAS	0	0	2.999	0	28	0	0	3.575
S/DER	4. INGRESOS DE CAPITAL	122.392	399.826	304.033	328.443	344.562	476.672	532.098	700.854
S/DER	4.1. TRANSFERENCIAS	67.215	351.416	241.760	247.300	279.037	331.976	359.644	379.596
S/DER	4.1.1 DEL NIVEL NACIONAL	67.215	351.416	241.572	247.300	278.663	304.791	330.049	345.270
S/DER	4.1.2 OTRAS	0	0	188	0	374	27.185	29.595	34.326
S/DER	4.2. COFINANCIACION	1.708	6.415	5.969	3.950	0	4.479	50.701	20.770
S/DER	4.3. REGALIAS	47.049	35.611	40.784	56.507	51.990	114.507	108.343	183.667
S/DER	4.4. OTROS	6.419	6.385	15.520	20.687	13.535	25.710	13.410	116.821

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.DNP

En el 2008, los ingresos no tributarios también se vieron disminuidos de alguna manera por la poca contratación que se presentó en este año y los años subsiguientes, ya que el departamento había caído a segunda categoría. La meta del gobierno de turno era mejorar la posición del departamento a primera categoría y esto significó frenar en gran proporción los gastos destinados a funcionamiento. Parte de los ingresos no tributarios están derivados de las tasas que se captan a través de la legalización del proceso de contratación cada contrato.<sup>6</sup>

Lo anterior puede sustentarse en la dinámica de crecimiento que se ha observado en casi todas las rentas departamentales como puede observarse en las rentas de cerveza, registro y anotación, vehículos y sobretasa.

Aun así, el departamento ha logrado mejorar su desempeño fiscal ya que ha pasado del puesto 28 en el 2001 al puesto 4 dentro del ranking establecido por el Departamento de Planeación Nacional DNP, lo cual indica que a pesar del incremento en endeudamiento y la baja en algunas rentas como la de licores han podido darse resultados positivos, por lo menos así lo manifiestan los indicadores de desempeño fiscal.

### **2.6.5 Norte De Santander**

En la Tabla 5 se pueden evidenciar los resultados obtenidos en cada una de las rentas Departamentales de Norte de Santander.

Aun teniendo gran dependencia de las transferencias, el recaudo tributario por parte del impuesto sobre la cerveza entre otros. Con respecto al impuesto sobre la

---

<sup>6</sup> Sin importar su objeto está gravado con un porcentaje que se le cobra al contratista por concepto de estampillas proanciano, prouis, prodesarrollo, entre otras

cerveza podríamos pensar que esta renta podría aun ser mas solida si se aplican medidas que impidan el paso de cerveza y licores del país vecino Venezuela de manera ilegal.

No obstante, el departamento de Norte de Santander ha logrado ubicarse en el puesto 5, gracias al repunte de algunas de sus rentas como cerveza y registro.

**Tabla 7. Ejecuciones de Ingresos Norte de Santander 2001-2008**

<b>D/PTO</b>	<b>CUENTA</b>	<b>A2001</b>	<b>A2002</b>	<b>A2003</b>	<b>A2004</b>	<b>A2005</b>	<b>A2006</b>	<b>A2007</b>	<b>A2008</b>
N. S/DER	1 INGRESOS TOTALES	220.814	243.112	341.055	315.836	278.849	289.499	340.121	431.531
N. S/DER	1.1 INGRESOS CORRIENTES	51.230	57.796	69.469	46.876	73.591	68.216	92.396	121.790
N. S/DER	1.1.1 TRIBUTARIOS	47.649	56.865	67.913	46.876	70.505	66.015	78.404	107.684
N. S/DER	1.1.1.1 CERVEZA	24.977	27.333	29.881	24.023	34.340	35.215	40.889	54.215
N. S/DER	1.1.1.2 LICORES	7.198	6.317	8.438	6.015	9.295	5.616	8.044	9.958
N. S/DER	1.1.1.3 CIGARRILLOS Y TABACO	10.964	15.172	12.771	8.649	6.672	8.757	8.268	8.857
N. S/DER	1.1.1.4 REGISTRO Y ANOTACION	3.299	3.604	3.468	3.931	4.560	6.397	9.150	8.789
N. S/DER	1.1.1.5 VEHICULOS AUTOMOTORES	472	535	675	603	589	636	723	837
N. S/DER	1.1.1.6 SOBRETASA A LA GASOLINA	80	608	2.531	2.936	2.461	2.753	2.979	3.246
N. S/DER	1.1.1.7 OTROS	659	3.296	10.149	718	12.588	6.641	8.351	21.782
N. S/DER	1.1.2 NO TRIBUTARIOS	3.581	930	1.300	0	3.086	2.201	3.601	14.106
N. S/DER	1.1.3 TRANS CORRIENTES	0	0	256	0	0	0	10.391	0
N. S/DER	1.1.3.1 DEL NIVEL NACIONAL	0	0	0	0	0	0	0	0
N. S/DER	1.1.3.2 OTRAS	0	0	256	0	0	0	10.391	0
N. S/DER	4.1. TRANSFERENCIAS	151.789	174.260	256.256	268.960	190.044	202.535	231.150	259.914
N. S/DER	4.1.1 DEL NIVEL NACIONAL	151.789	174.260	252.673	268.960	190.044	197.678	226.974	252.216
N. S/DER	4.1.2 OTRAS	0	0	3.583	0	0	4.857	4.176	7.698
N. S/DER	4.2. COFINANCIACION	0	0	5.720	0	0	4.865	0	0
N. S/DER	4.3. REGALIAS	16.186	10.178	8.573	0	10.917	12.929	14.803	22.586
N. S/DER	4.4. OTROS	1.609	878	1.036	0	4.297	954	1.772	27.241

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.DNP

### **3. ESTUDIO DEL COMPORTAMIENTO TRIBUTARIO EN SANTANDER**

La estructura de los ingresos del Departamento de Santander, así como la de todos los entes territoriales del país obedece a la composición orgánica del presupuesto que nos indica que existen ingresos corrientes que a su vez se dividen en tributarios y no tributarios.

El presupuesto de rentas y gastos de todos los entes territoriales se liquida a finales del año inmediatamente anterior, mediante un proyecto de acuerdo u ordenanza que se discute en el Concejo Municipal o en la Asamblea Departamental respectivamente.

Una vez fijados los recaudos que se esperan obtener en la siguiente vigencia fiscal los órganos encargados de la ejecución del presupuestal expedirán las diferentes órdenes de pago y administraran acciones precisas para el debido cumplimiento de lo presupuestado.

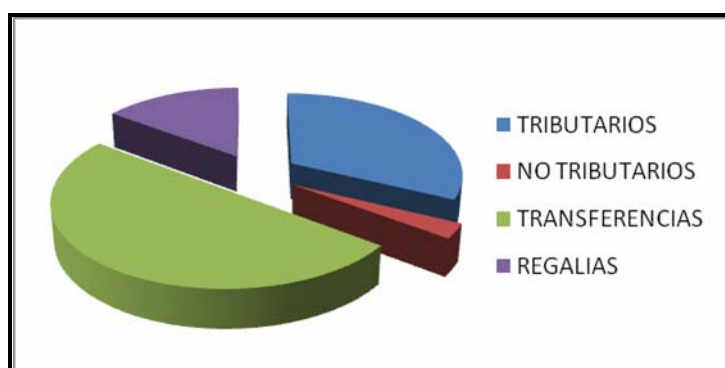
Lo que realmente un ente ejecute en su presupuesto será con lo que realmente cuente para lograr los objetivos de inversión propuestos por la administración.

De igual manera, el Estado central contribuye con la financiación de los entes territoriales a través de la redistribución de las rentas mediante las transferencias y las regalías correspondientes a la explotación de los recursos naturales que se realizan en el territorio departamental.

El recaudo de rentas tributarias sigue siendo de gran importancia dentro de las rentas departamentales teniendo en cuenta que son las rentas tributarias los recursos propios que el ente territorial genera para su sostenimiento.

En las ejecuciones presupuestales se evidencia, para el caso del departamento de Santander que los ingresos tributarios representan alrededor del 64% del total de los ingresos corrientes.

**Gráfico 5. Composición de los Ingresos Departamentales por fuente de Financiación.**

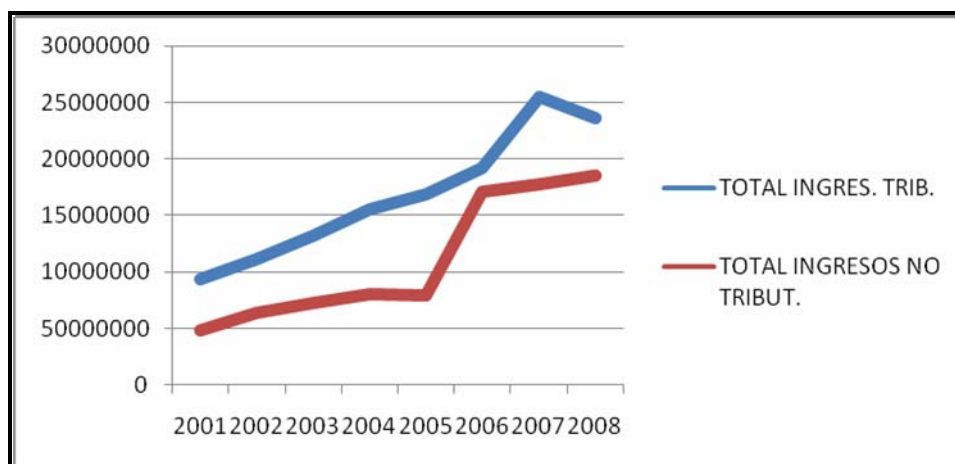


Fuente: Cálculos propios, basados en las ejecuciones presupuestales

En el gráfico 5. Podemos observar un cálculo aproximado del promedio del comportamiento entre el año 2001 y 2008 que las diferentes fuentes de ingreso han tenido en las finanzas departamentales.

Aproximadamente el 34% de los ingresos se han percibidos por el aparato fiscal territorial. El 5% corresponde a los ingresos no tributarios, el 15% a las regalías y el 46% restante han sido recibidas a través de las transferencias.

**Grafico 6. Ingresos Tributarios y no Tributarios Santander 2001-2008**



Fuente: Cálculos Propios a Partir de las Ejecuciones Fiscales

Es evidente que el departamento tiene una fuerte dependencia del gobierno central, pero debe resaltarse también que sus fuentes de ingresos tributarios también han venido fortaleciéndose.

Y es que para un ente territorial es relevante lograr el fortalecimiento de sus rentas propias, ya que estas rentas son le permiten apalancar proyectos de inversión que traigan desarrollo a sus regiones.

Lo anterior no significa que los demás recursos no provean de desarrollo a las regiones sino que los ingresos provenientes del Estado Central son de destinación específica, y si bien es cierto contribuyen a atender las necesidades de la poblaciones, no todas pueden atenderse por ello los entes deben trabajar para obtener recursos que permitan tanto el fortalecimiento financieros de los mismos como mejorar la inversión en su territorio.

Sin embargo, debe mencionarse que los recursos del crédito también han sido percibidos en las arcas departamentales. Estos normalmente son contratados para obras grandes de infraestructura, pero es de resaltar que el manejo del

endeudamiento por parte de los entes territoriales debe ser un asunto debidamente controlado, por una parte por el compromiso de rentas para cumplir con las obligaciones financieras, esto significa que al realizar un empréstito se compromete el recaudo futuro de una proporción de rentas específicas que una vez ingresen al ente no podrán ser usadas ya que se encuentran comprometidas. De igual manera los créditos desmejoran la capacidad adquisitiva para nuevos proyectos y generan servicio de la deuda y como es evidente estos pagos a gran escala son significativos.

**Tabla 8. Recaudo de Ingresos Tributarios en Santander 2001-2008**

**Millones de pesos**

<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
SOBRETASA A LA GASOLINA	6.709.	5.830	7.815	9.389	11.671	13.643	13.916	14.144
SOBRETASA ACPM	2.222.	1.519	3.038	3.141	4.357	6.063	7.892	10.252
VEHICULOS AUTOMOTORES	8.422	3.449	11.312	14.893	15.145	17.516	21.035	21.579
REGISTRO Y ANOTACION	6.737	8.540	10.619	13.724	14.979	19.135	23.164	26.168
TABACO Y CIGARRILLOS	11.133	12.267	13.384	10.989	12.081	13.939	12.383	13.191
CERVEZAS NACIONALES	38.715	45.464	50.922	57.308	61.166	69.477	81.369	85.418
LICORES -VINOS NACIONALES	1.848	1.921	1.977	1.945	1.936	1.857	2.066	1.668
LICORES Y VINOS EXTRANJEROS	626	614	992	1.617	1.629	2.330	3.639	2.502
DEGUELLO DE GANADO	838	649	834	960	1.044	1.166	1.610	2.021
PART.EN PRODUC. INTROD.Y COM.	8.795	10.118	10.715	11.099	10.773	9.807	11.359	8.058
DERECHOS DE EXPLOTACION	-			-	-	122	100	85
ESTAMPILLAS	7.555	11.364	21.100	30.705	34.274	47.715	76.349	51.328
ESTAMPILLA PROANCIANO	-	521	614	719	1.066	2.279	3.550	2.972
ESTAMPILLA PROELECTRIFICAC	2.758	3.141	2.725	3.306	4.339	888	5.674	7.027

<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
ESTAMPILLA PRODESARROLLO	2.301	4.372	4.809	7.475	7.881	12.888	21.559	20.404
ESTAMPILLA PROCULTURA	2.140	2.714	2.053	2.706	2.803	5.042	7.572	6.421
ESTAMPILLA REFORESTACION	355	616	441	480	715	1.281	1.744	2.021
ESTAMPILLA PROUIS	-		4.997	6.373	6.929	11.152	12.328	3.523
ESTAMPILLA PROHOSIPITALES	-		5.462	9.647	10.542	14.185	23.923	8.960
<b>TOTAL INGRES. TRIB.</b>	<b>93.603</b>	<b>11.736</b>	<b>132.709</b>	<b>155.771</b>	<b>169.055</b>	<b>191.674</b>	<b>254.882</b>	<b>236.413</b>

Fuente: Cálculos propios basados en las ejecuciones presupuestales Gobernación de Santander 2001-2008

Dentro del recaudo de rentas tributarias en el departamento de Santander debe destacarse que algunas rentas se han destacado el alto recaudo que se observa y por el crecimiento que ha tenido a través de los años.

Por ejemplo, el impuesto sobre la cerveza siempre ha sido representativo dentro de las rentas departamentales, asimismo el impuesto sobre vehículos y el de registro y anotación.

El impuesto sobre licores extranjeros por su parte ha mostrado un descenso en el periodo de estudio, por ello los organismos de control han hecho énfasis en el control de licores provenientes del contrabando asimismo como por parte de los organismos de salud se han implementado campañas en contra del licor adulterado.

**Tabla 9. Porcentaje de Variación del Recaudo de cada renta 2001-2008.**

<b>D/PTO</b>	<b>CUENTA</b>	<b>2002 % var</b>	<b>2003% var</b>	<b>2004%var</b>	<b>2005% var</b>	<b>2006% var</b>	<b>2007% var</b>	<b>2008% var</b>
S/DER	1 INGRESOS TOTALES	128,21	-13,80	19,31	9,17	19	17	20,58
S/DER	1.1 INGRESOS CORRIENTES	13,63	20,18	43,18	15,96	-9	28	-0,74
S/DER	1.1.1 TRIBUTARIOS	29,97	13,35	27,20	10,38	6	25	-0,72
S/DER	1.1.1.1 CERVEZA	18,041	2,87	22,56	6,85	13	17	9,63
S/DER	1.1.1.2 LICORES	12,28	-16,07	0,87	-4,70	-59	36	-26,89
S/DER	1.1.1.3 CIGARRILLOS Y TABACO	4,67	12,40	-20,31	15,72	15	-11	6,525
S/DER	1.1.1.4 REGISTRO Y ANOTACION	26,76	-7,49	73,72	9,14	28	21	12,97
S/DER	1.1.1.5 VEHICULOS AUTOMOTORES	59,68	-25,64	48,93	1,69	16	20	2,58
S/DER	1.1.1.6 SOBRETASA A LA GASOLINA	-13,11	34,04	20,14	24,31	17	2	1,63
S/DER	1.1.1.7 OTROS	1.333,53	141,24	49,02	18,80	-5	59	-18,32
S/DER	1.1.2 NO TRIBUTARIOS	-93,87	62,67	170,90	9,24	-11	62	-14,61

Fuente: Cálculos propios de las ejecuciones presupuestales Gobernación de Santander 2000-2008

En la tabla No.8 Observamos el comportamiento año por año de cada renta, de acuerdo a los resultados observados en las Ejecuciones de Ingresos de la Secretaria de Hacienda Departamental.

Se evidencia el porcentaje de cumplimiento o variabilidad de cada una de las rentas tributarias del departamento de Santander en relación al año anterior. Algunas rentas presentan variaciones importantes tanto de crecimiento como de decrecimiento, pero no han afectado notablemente el total del recaudo de los ingresos debido a que si una renta muestra variabilidad negativa dos o tres muestran mejoría lo que promedia las diferencias.

En el único al año que se obtiene decrecimiento en los ingresos es en el año 2003, año en que se debilitan tres rentas importantes como son registro y anotación, licores y vehículos.

Desde el 2001 se observan fluctuación en el recudo de las diferentes rentas. La disminución de una renta es sustituida por un leve repunte de otra lo que ha permitido que se las finanzas departamentales encuentren cierta estabilidad.

Para ampliar nuestro análisis y determinar la importancia relativa de cada una de las rentas tributarias dentro del total de las rentas tributarias es necesario conocer como ha variado cada renta a través de los años y cuál es su representatividad dentro de los Ingresos Tributarios.

**Tabla 10. Importancia Relativa de cada Renta dentro de los Ingresos Tributarios**

<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>2.001</b>	<b>2002</b>	<b>2.003</b>	<b>2.004</b>	<b>2.005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
SOBRETASA A LA GASOLINA	0,072	0,052	0,059	0,060	0,069	0,071	0,055	0,060
SOBRETASA ACPM	0,024	0,014	0,023	0,020	0,026	0,032	0,031	0,043
VEHICULOS AUTOMOTORES	0,090	0,120	0,085	0,096	0,090	0,091	0,083	0,091
REGISTRO Y ANOTACION	0,072	0,076	0,080	0,088	0,089	0,100	0,091	0,111
TABACO Y CIGARRILLOS	0,119	0,110	0,101	0,071	0,071	0,073	0,049	0,056
CERVEZAS								
NACIONALES	0,414	0,407	0,384	0,368	0,362	0,362	0,319	0,361
LICORES -VINOS NACIONALES	0,020	0,017	0,015	0,012	0,011	0,010	0,008	0,007
LICORES Y VINOS EXTRANJEROS	0,007	0,005	0,007	0,010	0,010	0,012	0,014	0,011
DEGUELLO DE GANADO	0,009	0,006	0,006	0,006	0,006	0,006	0,006	0,009
PART.EN PRODUC. INTROD.Y COM.	0,094	0,091	0,081	0,071	0,064	0,051	0,045	0,034
ESTAMPILLAS	0,081	0,102	0,159	0,197	0,203	0,249	0,300	0,217

Fuente: Cálculos propios de las ejecuciones presupuestales Gobernación de Santander 2000-2008

En la tabla se evidencia lo que podríamos denominar una constante en los primeros tres años de estudios. Las rentas más influyentes dentro del presupuesto son la de cerveza, tabaco y cigarrillo y vehículos.

En el 2004 se observa que la renta de tabaco y cigarrillos es ligeramente desplazada por la renta de registro y anotación y esta tendencia se conserva a lo largo de los años subsiguientes al estudio, es decir 2005, 2006, 2007 y 2008, lo que podría interpretarse como un fortalecimiento inminente de este gravamen.

La carga tributaria representada por las estampillas alcanza a ser significativa y toma valores hasta del 30% dentro del total de las rentas tributarias, pero hay que tener en cuenta que este monto es la sumatoria de todas las estampillas que se liquidan. Aproximadamente son siete por lo tanto el valor unitario de cada estampilla se reduce y por ende su importancia dentro de las rentas.

### **3.1 EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES RENTAS TRIBUTARIAS DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER 2001-2008**

Como se ha evidenciado, las principales rentas tributarias del Departamento de Santander son las que se recaudan por concepto de licores, registro y anotación, cerveza, tabaco y cigarrillo y vehículos.

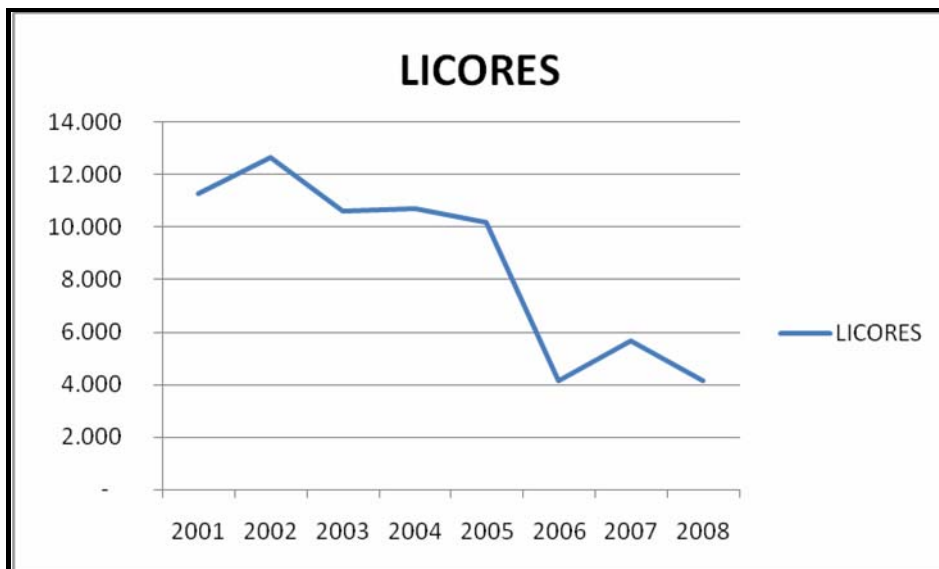
A continuación vamos a revisar la evolución que ha tenido cada una de estas rentas para el periodo de estudio 2001-2008.

#### **3.1.1 Licores**

El recaudo de las rentas relacionadas con la cerveza y los licores han sido los rubros más importantes dentro de los ingresos tributarios en el departamento.

La evolución del recaudo del impuesto sobre el consumo de bebidas y cigarrillos evidencia el menor grado de elasticidad en función del desempeño económico, en otras palabras, es uno de los impuestos más estables en relación al porcentaje de incremento. Lo cual significa que los hogares consumen más o menos lo mismo sin importar su nivel de ingresos y su demanda aumenta en relación a otras variables.<sup>7</sup>

**Gráfico No 9 Evolución de la Renta de Licores en Santander 2001-2008**



Fuente: Cálculos propios basados en las ejecuciones presupuestales 2001-2008  
DNP

En el grafico No. 9 se observa la evolución del impuesto de licores. Según la evolución el impuesto ha perdido importancia dentro de las rentas departamentales. También debe mencionarse que los vinos y aperitivos son de libre producción pero se grava el consumo.

<sup>7</sup> Tomado de RENTAS DEPARTAMENTALES- Rentas Departamentales y los procesos de descentralización del Estado. Pagina 20

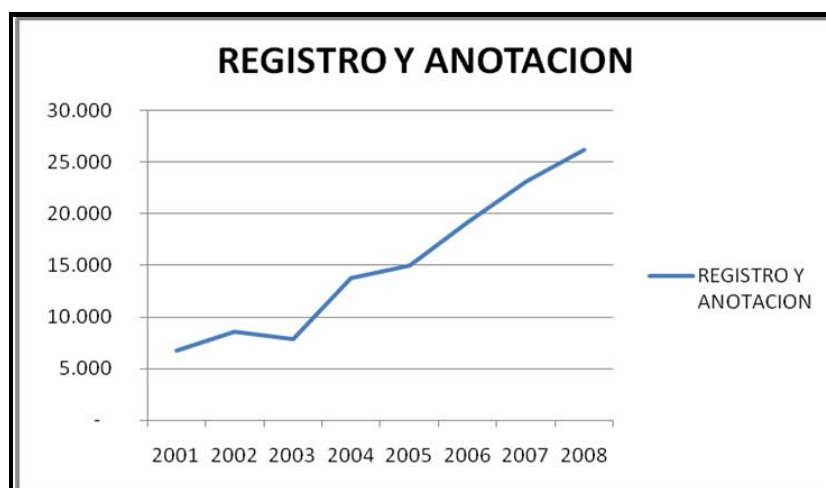
Teniendo en cuenta que le Departamento ejerce monopolio sobre los licores, la introducción y venta de estos provenientes de otros departamentos o del extranjero puede realizarse previo acuerdo de precios y participación del ente.

### 3.1.2 Registro y anotación

Es uno de los impuestos más antiguos. Se creó como renta departamental desde 1890. En esencia constituye la inscripción de actos, contratos y demás negocios que sean beneficiarios particulares que se encuentren registrados en las Cámaras de Comercio o en las oficinas de Instrumentos Públicos. Su recaudo está estimado entre el 0.7% y el 1% del valor citado en el documento y el giro de dichos recursos a las arcas departamentales esta

Todo lo relacionado con este impuesto y debida ejecución puede observarse en la Ley 223 de 1995 y en el Decreto 650 de 1996.

**Grafico No 10 Evolución de la Renta de Registro y Anotación en Santander  
2001-2008**



Fuente: Cálculos propios basados en las ejecuciones presupuestales 2001-2008  
DNP

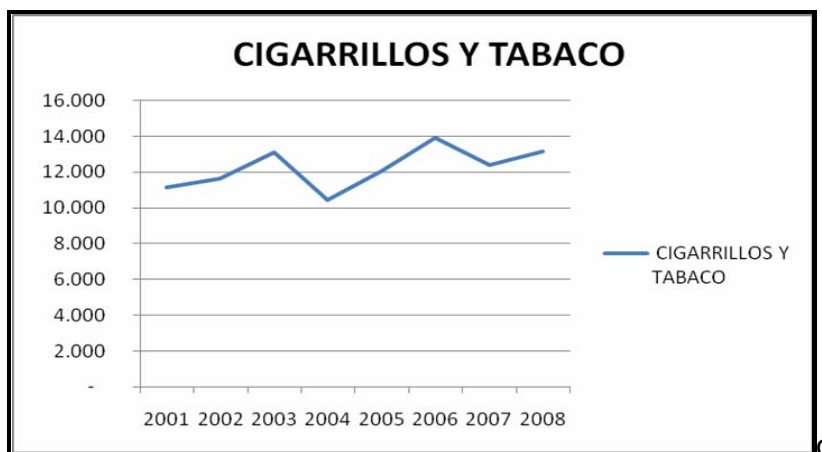
En el grafico No.10 puede apreciarse la tendencia creciente de este impuesto. Entre los años 2005 y 2006 se hace evidente el crecimiento de esta renta y se mantiene, aportando alrededor de 26 mil millones de pesos en 2008, es decir un 10.5% aproximadamente de los ingresos tributarios de Departamento en esa misma vigencia.

Debe mencionarse también que la base gravable está constituida por el 50% del valor que este registrado en el documento. Si no se tiene estimado un valor específico el valor base del impuesto será para el caso de los inmuebles un valor similar al del avalúo catastral nunca inferior.

Lo recaudado a través de las oficinas de Registros Públicos y las Cámaras de Comercio se declarara y se girara a la Tesorería Departamental dentro de los primeros 15 días de cada mes.

### 3.1.3 Cigarrillos y tabaco

**Grafico No 11 Evolución de la Renta de Registro y anotación en Santander 2001-2008**



Fuente: Cálculos propios basados en las ejecuciones presupuestales 2001-2008  
DNP

La renta de cigarrillos y tabaco ha sido una renta tradicional en el recaudo de rentas departamentales. Reglamentada desde 1905 y modificada en varias ocasiones lo cierto es que en la actualidad esta renta se encuentra regulada por la ley 223 de 1995 y la ley 488 de 1998.

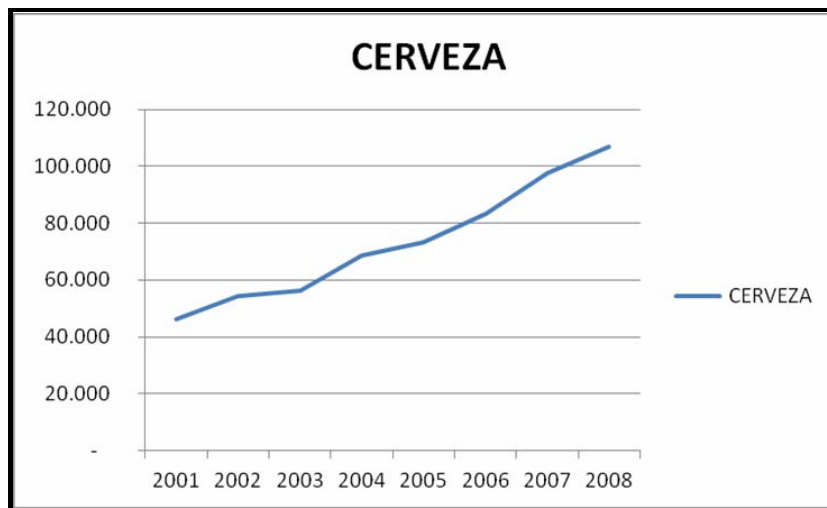
La base gravable es el consumo de cigarrillos y tabaco nacionales y extranjeros. Se grava con el 55% pero están exentos de impuestos sobre las ventas

En el 2005, se observa una caída del recaudo, sin embargo se ha podido recuperar pero su crecimiento no ha sido tan alto como el observado en otras rentas.

Este impuesto representa alrededor del 5.2% de las rentas recaudadas por el Departamento.

### 3.1.4 Cerveza

**Grafico No 12 Evolución de la Renta de Cerveza en Santander 2001-2008**



Fuente: Cálculos propios basados en las ejecuciones presupuestales 2001-2008  
DNP

El impuesto a la cerveza ha sido el más dinámico de toda la base tributaria del Departamento. Puede observarse que su tendencia ascendente ha sido constante creciendo anualmente alrededor del 10% y hasta ahora no ha tenido disminuciones que alteren su desempeño y los ingresos percibidos por el departamento por dicho impuesto.

En el 2008, el impuesto sobre la cerveza constituyo el 42% de los ingresos tributarios y el 11% del total de los ingresos.

Quizás la razón por la cual se ha podido mantener como líder entre las rentas tributarias se debe a la tradición del consumo de esta bebida y desde 1995 no solo se grava la cerveza sino sus variantes en refajos y otras mezclas.

Esta renta se grava mensual, de manera que los productores deben declarar su producción mensual y cumplir con las disposiciones de este gravamen de manera Tesorería General del Departamento, los quince (15) días calendario siguientes al vencimiento de cada periodo.

### **3.1.5 Vehículos automotores**

Es una renta cedida de la Nación a los departamentos mediante Ley 488/98, impuesto que para liquidarse se tiene en cuenta la base gravable autorizada anualmente por el Ministerio de Transporte, el 20% de esta renta se destina a los municipios según la dirección indicada en la declaración. También incide en el comportamiento observado la sistematización y fiscalización, como también los operativos de campo al igual que las auditorias en las diferente Direcciones de Transito de los Municipios del Departamento, como el recaudo de de la cartera morosa en cobro coactivo.<sup>8</sup>

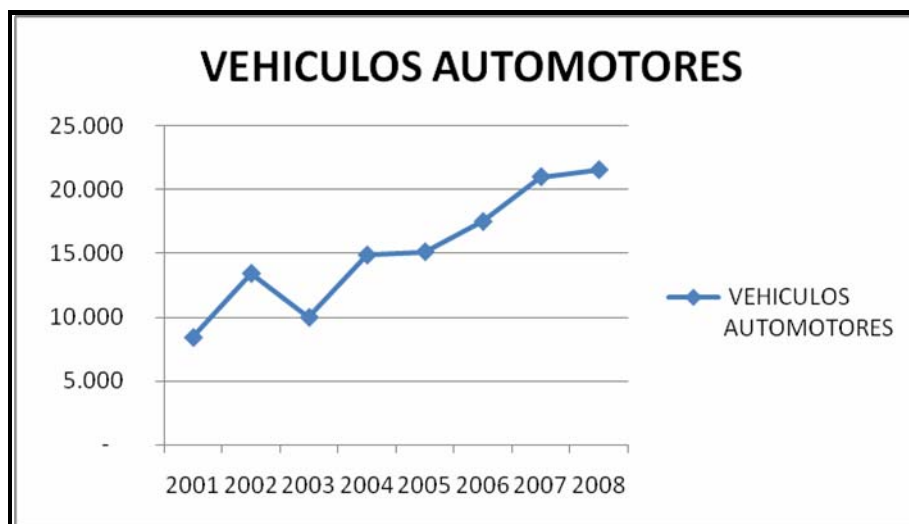
---

<sup>8</sup> Plan de Desarrollo Santander Incluyente 2008-2011

La historia reciente data que el impuesto sobre vehículos ha venido tomando importancia dentro de las rentas departamentales. Este gravamen se genera a partir de la propiedad de vehículos automotores. su base gravable es el valor comercial de vehículo para autos usados y para los autos que recién entran en circulación se tienen como base gravable el valor facturado en la venta.

Podemos observar la manera como se hace explícita la importancia del Impuesto Sobre Vehículos en las rentas departamentales ya que de 14 impuestos que se recaudan en los entes Departamentales este impuesto ocupa el cuarto lugar y viene en crecimiento asumiendo cada vez mayor importancia.

**Grafico No 13 Evolución de la Renta de Vehículos en Santander 2001-2008**



Fuente: Cálculos propios basados en las ejecuciones presupuestales 2001-2008  
DNP

La tendencia creciente de este gravamen puede interpretarse como el reflejo del crecimiento de sector automotriz, desde el consumo que hoy día los hogares hacen.

Hoy en día es muy fácil acceder a créditos de consumo y los mismos concesionarios ofrecen facilidades para que el consumidor final adquiera toda clase de vehículos. Por ende son los vehículos quienes constituyen la base del recaudo potencial que el departamento puede percibir por este concepto.

En el periodo de estudio el impuesto sobre vehículos representa alrededor del 10% de los ingresos tributarios y alrededor del 3% de los impuestos totales del Departamento. En cifras precisas en el 2008 se recaudaron 21 mil millones aproximadamente.

Lo anterior se puede explicar teniendo en cuenta el crecimiento paulatino que se ha presentado en el parque automotor en las diferentes ciudades y departamentos del país, situación a la que Santander ha tenido un similar comportamiento en concordancia con el repunte que han tenido las ventas de automóviles y motocicletas en el departamento y en el área metropolitana.

Este impuesto es de orden Departamental por ello la administración, control, liquidación, recaudo, proceso y demás actividades que se ejerzan alrededor de esta renta es competencia exclusiva del ente. El impuesto sobre vehículos se causa por vigencias fiscales, es decir desde el 1o. de enero de cada año al 31 de Diciembre. Su pago es anual y por lo general se efectúa en los primeros tres primeros meses del año. El no pago oportuno genera sanciones e intereses.

Esta renta es de alguna manera compartida con el ente municipal donde se encuentre inscrita la placa del vehículo. De acuerdo a lo dispuesto en la Ley 633 de 2000, el 80% del total recaudado por impuesto, sanciones e intereses pertenece al Departamento y el 20% al Municipio. Pero debe haber claridad en que el Departamento es quien recauda y hace la distribución del valor correspondiente al ente municipal y el valor que los contribuyentes pagan en las Direcciones de Transito Municipales no corresponde al valor del impuesto sino al

valor por tener las placas inscritas en dicho municipio, es decir son dos pagos independientes.

### **3.2 PRECISIONES SOBRE EL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS EN SANTANDER**

Teniendo en cuenta que es el Impuesto sobre Vehículos el tema central de este trabajo de grado a continuación se presentaran algunas precisiones que hacen parte del tema central y de la situación que se quiere mejorar con los resultados y análisis de los datos facilitados por la Secretaria de Hacienda Departamental.

El concepto jurídico con el cual se rige el impuesto sobre vehículos automotores es un gravamen de Carácter Nacional, cedido a entes territoriales de orden Departamental que desde el 1 de Enero de 1999 reemplazo el impuesto de Circulación y Tránsito (municipal) y de timbre nacional (departamental), de vehículos particulares a partir del 1º de enero de 1999.

Se establece la proporción 80/20, que proporciona el 80% del recaudo a los Departamentos y el 20% a los Municipios.

Conceptualmente el Impuesto sobre vehículos automotores se sustenta de la siguiente manera:

Hecho Generador: Este hecho hace referencia a la acción de circular frecuente dentro de la jurisdicción Municipal.

Sujeto Pasivo: Es el hecho de poseer el vehículo, hecho que se encuentra legalizado en la Dirección de Tránsito y Transporte Municipal.

Base Gravable: la base gravable de este impuesto lo constituye el valor comercial del Vehículo.

Causación del Impuesto: El impuesto sobre Vehículos se causa a partir del 1o. de enero de cada vigencia fiscal.

### **3.2.1 Dinámica Del Proceso**

Para el caso concreto del impuesto sobre Vehículos Automotores, los Departamentos deberá disponer de un sistema de información con los datos de cada vehículo que se encuentre matriculado en su jurisdicción. Para la actualización de esta base de datos es indispensable el trabajo en equipo con las direcciones de tránsito municipales.

Dicha información tendrá como fuente de información el Registro Terrestre Automotor, el cual de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 769 de 2002: “es el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En él se escribirá todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, transacción o extinción de dominio u otro hecho real, principal o accesorios sobre vehículos automotores terrestres para que surtan efectos ante las autoridades y ante terceros”.<sup>9</sup>

De acuerdo con las características del automotor se calcula el monto a pagar con concepto de dicho impuesto para cada año, presentado mediante una declaración dentro de los términos establecidos por la administración .

---

<sup>9</sup> Se debe precisar que en lo referente al impuesto sobre vehículos los departamentos deben conocer el tamaño de su parque automotor, para saber con precisión cuanto es lo que potencialmente pueden recaudar a través de esta renta.

Una vez que se cumpla el plazo para declarar, si el contribuyente no lo hace, a pesar de estar liquidado el impuesto en el sistema, esta suma no puede ser objeto de cobro, por cuanto no está consignada en una declaración y, en caso de no lograrlo, se deberán expedir los actos administrativos del procedimiento de determinación oficial.

El Ministerio de transporte fija las bases gravables del avalúo de los vehículos, para los vehículos recién adquiridos la base gravable está constituida por el valor facturado. Estos valores están establecidos en rangos aproximados, por ejemplo para el 2008 los vehículos que fueran valuados hasta 33.045.000 de pesos estaría sujetos a pagar el 1.5% como impuesto vehicular, desde 33.045.001 y 74.350.000 el porcentaje cobro sería 2.5% y a partir de 74.350.001 en adelante el valor del impuesto corresponde al 3.5% del avalúo del vehículo. Las motos de cilindraje mayor a 125 cc deberán cancelar el 1.5% para todos los avalúos..

Para el caso de venta de vehículos el contribuyente está en la obligación de actualizar la información en la dirección de tránsito correspondiente, de lo contrario está en la obligación de continuar con la responsabilidad tributaria que recae sobre el vehículo.

De igual manera en caso de pérdida total y chatarrización se debe solicitar la cancelación de la matrícula. La liberación de la carga tributaria solo se otorga mediante la cancelación de la matrícula independiente a las causas por las cuales el vehículo no se esté utilizando.

Los vehículos que no están obligados cancelar impuestos vehicular son las bicicletas, motonetas y motocicletas con motor hasta de 125 c.c. de cilindrada. Igualmente, los vehículos de carga pesada, los tractores para trabajo agrícola, trilladoras y demás maquinaria agrícola, vehículos y maquinas industriales.

Cuando el contribuyente no paga de en las fechas establecidas esta sujeto al cobro de sanciones y los intereses que se generen de dicha sanción.

El proceso jurídico que se lleva a cabo alrededor del cobro del impuesto sobre vehículos funciona similar al funcionamiento de un juzgado. La obligación se notifica mediante un auto de emplazamiento. Posterior a esto se emite una resolución de sanción y una liquidación de aforo.

De igual manera que otras obligaciones el impuesto sobre vehículos, también tiene tiempos que cuando el estado no efectúa el cobro dentro de la oportunidad legal hace que la obligación prescriba, es decir entre en vencimiento.

Por cada año que se evada el pago de este impuesto el contribuyente tiene diferentes procesos, es decir que un mismo contribuyente puede tener mas de un proceso si tiene más de un año de no pagar su obligación y si tiene más de un vehículo registrado a su nombre así mismo tendrá sendos procesos por cada vehículo y por cada año.

En caso de que se logre un acuerdo de pago el contribuyente deberá pagar el año de la vigencia presente para entrar a negociar. Deberá abonar el 30% de la obligación, no tener más deudas y contar con garantías de pago, máximo se otorgan 18 cuotas y seguirá pagando los intereses mientras cancele la obligación.

El término de vencimiento del impuesto sobre vehículos está contemplado en el artículo 817 del Estatuto Tributario que indica que las obligaciones fiscales prescriben en el término de 5 años siempre y cuando el ente pase en alto el debido proceso.

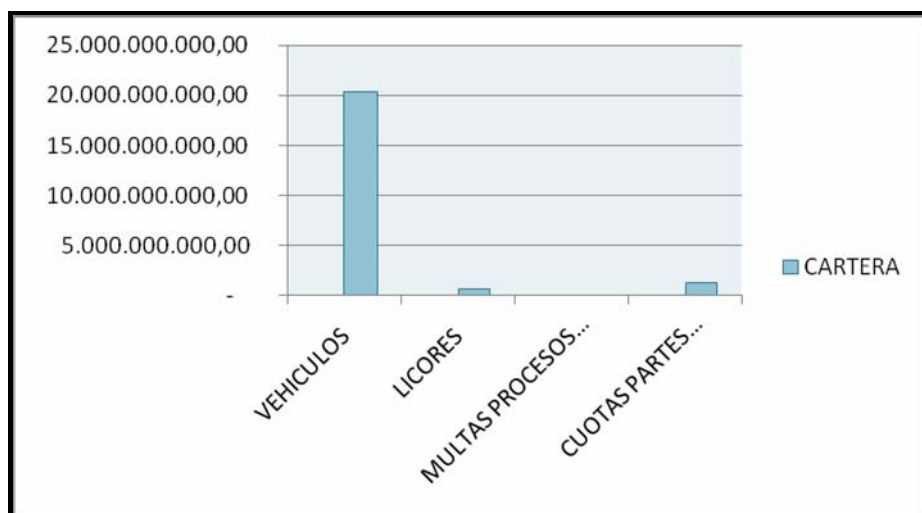
### 3.3 DIAGNOSTICO

Lo anteriormente descrito, hace referencia a lo que ocurre con el Impuesto de Vehículos en el Departamento de Santander a nivel de recaudo efectivo de la renta de acuerdo a los presupuestos liquidados en el año inmediatamente anterior.

Lo que no se hace explícito en ningún registro oficial de manera presupuestal es cuanto se deja de recaudar y cuáles son las cifras de cartera que se manejan de manera oficial.

La magnitud de problema en cuestión es de cifras importantes, si analizamos que por concepto de Impuesto vehicular al año 2008, existe una cartera morosa de \$20.348.588.260 millones de pesos, correspondientes a 27.657 procesos radicados en la oficina de cobro coactivo de pagos exigibles a favor del Departamento.

**Grafico 14. Cartera en Proceso de Cobro Coactivo Santander**



Fuente: Cálculos propios basados en la información suministrada por la Oficina de Cobro Coactivo. Gobernación de Santander

Asimismo, existen \$706'511.043 representados en 144 procesos de licores; 18 expedientes de multas de procesos disciplinarios correspondientes a \$74'613.043 y finalmente \$7975'134.540 equivalentes a las facturas por cobrar y procesos iniciados con motivo del proceso de liquidación de hospitales, conceptos estos que requieren en forma urgente el seguimiento y control por parte de la Administración.

Esta situación se agudiza en atención a que el Plan de Desarrollo Departamental se ha propuesto concentrar en la dependencia de cobro coactivo el 70% de las obligaciones vencidas en las que el Departamento sea el Acreedor, razón por la cual se ha tenido que avocar el conocimiento y seguimiento constante de procesos de diferente naturaleza que se adelantan en esa dependencia, referentes al cobro del impuesto vehicular, la evasión al impuesto al consumo de licores, fraude departamental por indebida utilización de estampillas de licores, multas de procesos disciplinarios, cuotas partes pensionales y cartera de hospitales liquidados.

**Tabla 11. Importancia relativa por Renta dentro del total de cartera**

<b>CONCEPTO</b>	<b>% IMPORTANCIA CARTERA</b>
VEHICULOS	66,9551187
LICORES	2,324708237
MULTAS PROCESOS DISCIPLINARIOS	0,245507211
CUOTAS PARTES PENSIONALES	4,233234604
HOSPITALES LIQUIDADOS	26,24143125

Fuente: Cálculos propios basados en la información suministrada por la Oficina de Cobro Coactivo. Gobernación de Santander

Es evidente que la cartera más representativa dentro del total de recursos por recuperar de la Gobernación de Santander está representada en por 67% por la cartera de correspondiente al impuesto sobre vehículos. Las demás carteras que existen no son representativas ni en número de procesos ni en montos de dinero.

Ahora bien, entre las demandas que en este momento puede tener la secretaria de Hacienda Departamental, esta se considera prioritaria teniendo en cuenta que estamos hablando de una cifra importante que bien atendería algunas de las tantas necesidades que tiene el Departamento, además de la configuración de Daño Fiscal ante la declaratoria masiva de prescripción de los procesos radicados en la oficina de cobro coactivo y la posible apertura de investigación Fiscal, Disciplinaria y Penal al Gobernador del Departamento producto de la configuración de daño fiscal.

Esta situación hace apremiante apoyar la recuperación de esta cartera con personal especializado en el área de cobranzas que gestione el ingreso de recursos a las arcas departamentales por este rubro, puesto que la meta es lograr que el Departamento de Santander obtenga un desempeño fiscal eficiente que le permita tener solvencia financiera, para con la cual se pueda proyectar una eficiente inversión pública, que beneficie de manera rápida, oportuna y acertada, a los requerimientos de la comunidad santandereana.

Por otra parte la administración departamental no cuenta con el personal idóneo suficiente que le permita atender de manera acertada, rápida y oportuna a los requerimientos de Santander en materia de inversión pública. Lo anterior ha provocado, junto a otros factores, un bajo nivel de ejecución de recursos.

Esta situación no es ajena a la Secretaria de Hacienda, en la actualidad posee una cartera morosa que no solo le significa daño fiscal sino la perdida de no utilizar los

recursos disponibles para atender las necesidades de la comunidad santandereana.

De acuerdo con esto, el presente proyecto ha sido formulado para lograr el fortalecimiento de la oficina de cobro coactivo, puesto que en la actualidad dicha oficina requiere con urgencia cumplir a cabalidad y de manera acertada, rápida y oportuna las funciones de recuperación de cartera que le han sido asignadas, así como las metas que le han sido señaladas de conformidad con el Plan de Desarrollo: "Santander incluyente 2008-2011".

La dinámica del proceso planificador concluye cuando una vez tenga que el proyecto sea valorado por el funcionario asignado dentro de la Secretaria de Planeación pasa a ser evaluado por la Secretaria de Planeación y allí se autorizara el registro del proyecto en el Banco de Proyectos para su posterior asignación del Seppi y posterior contratación.

#### **4. PROYECTO APLICADO EN LA METODOLOGIA GENERAL AJUSTADA**

La metodología utilizada en este proyecto es la combinación de una interpretación de la teoría fiscal en un trabajo de campo, donde se examina el comportamiento del recaudo del Impuesto sobre vehículos de manera que se puedan considerar los factores que han incidido en el comportamiento del mismo y poder formular un proyecto que contribuya al mejoramiento del recaudo.

Basados en la metodología del marco lógico se toma en principio el análisis de causa y efecto con el fin de comprender la situación presentada.

##### **4.1 ASPECTOS INICIALES MML-MGA**

La formulación de proyectos de inversión es un tema que siempre ha sido percibido como una actividad sencilla. Sin embargo debe entenderse como “la decisión sobre uso de recursos, con el objetivo de incrementar, mantener o mejorar la producción de bienes o prestación de servicios”.<sup>10</sup>

Por ello, formular un proyecto como tal exige al formulador relacionar un problema, la necesidad u oportunidad con objetivos específicos, metas de resultado, actividades, actores, cronograma, presupuesto determinado y un contexto que tiene un papel particular en alcance o no los objetivos que en realidad determinan o no el éxito del mismo.

---

<sup>10</sup> DNP - OEA. Seminario de capacitación en formulación, preparación y evaluación de proyectos. 1991

Un proyecto es de alguna manera la unidad inicial de un proceso de planificación, donde ordenan una serie de actividades y recursos que interactúan en un contexto económico, político, social y ambiental que en síntesis busca atender por medio de acciones una necesidad específica. Este diagnóstico es el mismo que sirve de partida para la planificación y la elaboración de programas.

Existen en general numerosas alternativas y opciones en este campo, sin embargo hay aspectos comunes que plantean los planificadores en relación con las etapas y fases propias del proceso de formulación y presentación de un proyecto; los esquemas pueden variar según el área o los propósitos del mismo, por ejemplo son diferentes los esquemas de un proyecto de servicios de uno netamente económico.

Una vez la institución ha definido su misión, propósitos, metas y objetivos, está en condiciones de formular su proyecto en el cual se expresen de manera orgánica tales elementos, se enuncie su naturaleza jurídica y se formulen a la luz de la identidad propia de la institución, sus estrategias fundamentales respecto a la formación integral, a la docencia, a la investigación y a la proyección social.<sup>11</sup>

Cuando se tienen estos aspectos definidos se inicia el proceso de formulación donde en esencia se programan (simulan) todos los aspectos por los que pasaría desde el momento en que es solo una idea hasta cuando se supone se han alcanzado los metas en su operación.

Antes de iniciar la ejecución, es necesario establecer los distintos elementos que permitan un adecuado control de la ejecución del proyecto. Su definición se hace a partir del contenido del documento correspondiente a la formulación, ya que, al final, debe haber una buena concordancia entre el proyecto formulado y el proyecto ejecutado.

---

<sup>11</sup> CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACION. Lineamientos para la Acreditación. 1996

Los proyectos se pueden ejecutar tanto en empresas públicas, privadas o de manera conjunta.

Lo que conocemos como MGA, es la Metodología General Ajustada. Básicamente tiene su soporte teórico en la Metodología de Marco Lógico -MML.

A manera de ilustración la MML es una herramienta para la conceptualización y ejecución de un proyecto; su principal meta es comunicar información básica y esencial estructurada basada en lo que quizás podamos entender como una hoja de ruta, que permita entender con facilidad la lógica de cómo los objetivos fueran ser alcanzados, nos invita a tener un orden de ideas y por supuesto y un orden de acciones lógicas para conseguirlos.

Debido a la evolución de los procesos planificadores del país, se han estandarizado los procesos y los formatos mediante los cuales todo proyecto debe ser formulado en la Metodología General Ajustada, la cual haciendo referencia al uso de Teorías Generales de Formulación de Proyectos de inversión, tiene en cuenta los argumentos expuestos en el Marco Lógico a partir de un método inductivo partiendo de lo particular y para llegar a lo general.

La MGA, es una metodología general, que permite la formulación de cualquier clase de proyecto de inversión. Posee guías sectoriales que ilustran mejor la formulación específica de proyectos puesto que la información se amplía de acuerdo a los requerimientos,

En ella se puede registrar solo la información pertinente, no es obligatorio diligenciar todos los formatos, pues esto queda a criterio del evaluador de manera que la formulación se hace un proceso dinámico y flexible.

Su uso práctico se encuentra modelado en una aplicación de Excel donde se llenan algunos de los formatos, otros son calculados directamente por el programa facilitando el cálculo de algunos indicadores económicos de manera que el proceso resulte más práctico. Se requiere como mínimo que se elaboren los formatos que proveen la información a incluir en la ficha de Estadísticas Básicas de Inversión EBI, la cual se resume el proyecto y se cita información importante como la entidad ejecutora, los funcionarios, en otras palabras, el resumen del proyecto.

En este orden de ideas se plantea como marco teórico los conceptos de Formulación de Proyectos, en especial los aportes hechos por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), toda vez que este marco teórico es el que se mas se asemeja a los lineamientos teorico-practicos con los que se ejecutan los procesos planificadores del país, obedeciendo las directrices del Departamento Nacional de Planeación-DNP.

#### **4.2 MGA: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION-DNP**

En Colombia, hasta 1989 un problema o necesidad, era solucionado mediante una partida presupuestal. Posteriormente se hizo necesaria la formulación de un proyecto para concursar por la asignación de recursos del presupuesto.

En América Latina, los bancos de proyectos son sistemas de información que sustentan el sistema de inversión pública, y en Colombia interaccionan con una serie de componentes: legal, institucional, metodológicos, sistemático, etc. Los bancos de proyectos no se deben percibir como una bolsa de proyectos para solicitar recursos justificadamente, sino como instrumentos de gestión pública, orientados a dar resultados, impulsando los temas de seguimiento, monitoreo, evaluación ex ante y ex post.

Específicamente en Colombia el Departamento Nacional de Planeación-DNP- es el ente que dirige El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional BPIN. Específicamente el Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión – Gapi, presenta en esta Metodología General el trabajo de equipo realizado para sistematizar la experiencia de más de una década de dedicación a la capacitación a los funcionarios, tanto de entidades nacionales como regionales, en la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública.

El ajuste se inicia en 1994 tras el surgimiento de las debilidades encontradas en las metodologías anteriormente utilizadas, puesto que en ellas se evidenciaban carencias metodológicas tanto en la información como en la lógica de los objetivos y de las metas proyectadas.

Esta metodología se implementa con el fin de incorporar conceptos de eficiencia y eficacia en la asignación, ejecución y seguimiento de la inversión de recursos públicos, igualmente será el soporte generará la información que permita decidir las condiciones óptimas para el crecimiento y mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos.

En la Metodología General Ajustada, hace referencia al uso de Teorías Generales de Formulación de Proyectos de inversión, teniendo en cuenta los argumentos expuestos en el Marco Lógico a partir de un método inductivo partiendo de lo particular, los proyectos, para llegar a lo general.

La MGA, es una metodología flexible, que es posible utilizarla en la formulación de cualquier clase de proyecto de inversión. Posee guías sectoriales que ilustran mejor la formulación específica de proyectos puesto que se amplía la información requerida sectorialmente (información específica y/o adicional), información que se hace pertinente para formuladores y evaluadores.

En ella se puede registrar solo la información pertinente, no es obligatorio diligenciar todos los formatos, pues esto queda a criterio del evaluador de manera que la formulación se hace un proceso dinámico y flexible.

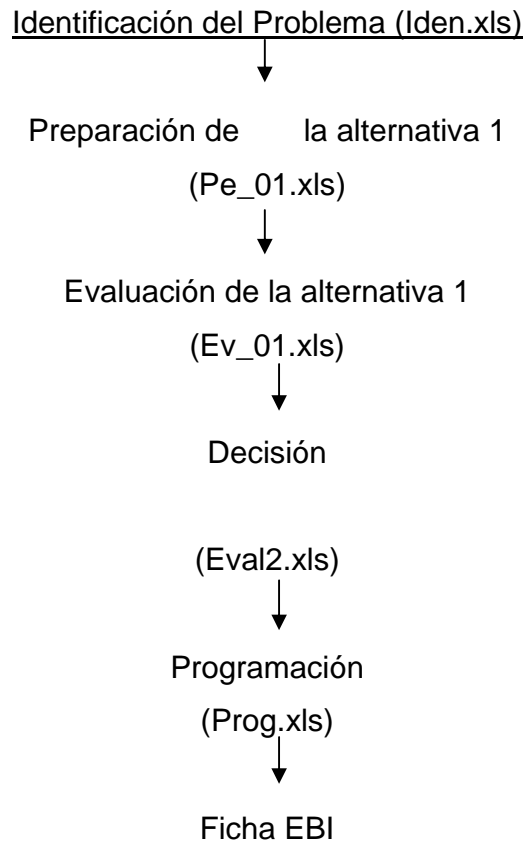
Su uso práctico se encuentra modelado en una aplicación de Excel donde se llenan algunos de los formatos, otros son calculados directamente por el programa facilitando el cálculo de algunos indicadores económicos de manera que el proceso resulte mas practico. Se requiere como mínimo que se elaboren los formatos que proveen la información a incluir en la ficha de Estadísticas Básicas de Inversión EBI, la cual se resume el proyecto y se cita información importante como la entidad ejecutora, los funcionarios, en otras palabras, el resumen del proyecto.

En términos general vale la pena mencionar que la formulación de un proyecto de inversión pública exige un Marco Legal, Conceptual y Lógico, que en forma secuencial permita formular, evaluar y hacer seguimiento a los proyectos.

#### **4.2.1 Estructura lógica del sistema**

El aplicativo de la Metodología General se basa en una secuencia, que determina la habilitación de los Módulos respectivos en un orden por el cual se rige el sistema por lo tanto es importante seguir una estructura de diligenciamiento.

El sistema tiene por lo tanto el siguiente esquema Standard que es importante para entender su lógica (este ejemplo es para un proyecto que cuenta con dos alternativas de solución):



**Identificación:** En este modulo se registra toda la información relacionada con el problema al que se planea dar solución, apoyado en la información que tiene la herramienta como la codificación del DANE. Es posible la inclusión de hipervínculos como complemento de la información. Para validación solo se requiere diligenciar formatos de color verde.

**Preparación:** En esta fase se incluye la información sobre cada uno de los estudios necesarios para el desarrollo de las actividades propuestas con el fin de comparar las alternativas de solución. Se pueden adjuntar archivos,, mapas, direcciones de Internet, entre otros, y consultar la base de datos de las fuentes de financiación que tiene el MGA.

**Evaluación Exante:** En el aspecto financiero la herramienta calcula los valores por medio de formulas, para orientar el usuario en la elección de la mejor alternativa de solución al problema. Al escoger la mejor alternativa se selecciona el proyecto y se nombra siguiendo los componentes de proceso, objeto y localización, incluidos en la misma herramienta.

**Programación:** Este modulo contiene la información financiera que ya estaba diligenciada en formatos anteriores e incluye indicadores de carácter cuantitativo que orientan al usuario en la definición de criterios para el seguimiento de la ejecución del proyecto. Solo se necesitan 2 formatos diligenciados para la validación de este módulo.

En cuanto a la Ficha EBI, el sistema automáticamente la elaborará con la información diligenciada en los formatos de los módulos de identificación, preparación, evaluación y programación.

Finalmente, entendiendo debidamente el proceso de formulación de los proyectos de inversión pública cabe anotar que posterior a formulación esta el proceso de operación del proyecto. En este proceso se deben cristalizar las actividades que hará posible la consecución del objetivo general. Posterior a esta fase debe realizarse la evaluación del proyecto. Para esto es necesario establecer criterios de medición con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos.

El diseño de los indicadores podrá ser: de impacto: con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos particulares del proyecto en cuanto a los beneficios producidos; de producto: con el fin de medir la cantidad de bienes y servicios elaborados por el proyecto; de gestión: con el fin de medir el desarrollo de las actividades por parte de las entidades ejecutoras.

La metodología utilizada en este proyecto es un trabajo de campo, donde se examina el comportamiento del recaudo del Impuesto sobre vehículos de manera que se puedan considerar los factores que han incidido en el comportamiento del mismo y poder formular un proyecto que contribuya al mejoramiento del recaudo de la cartera morosa que existe por este concepto.

Otras fuentes que de las cuales se hará uso son las acciones que han sido tomadas por otros entes territoriales para el manejo de este tema en particular. Puesto que es evidente que al interior de la Secretaria de Hacienda Departamental no existe un proyecto que anteceda a la idea que se desarrollara, lo cierto es que en este momento existe una carencia en el funcionamiento de una dependencia clave, que deberá ser atendida con celeridad con el fin de evitar daño fiscal puesto que existen normas legalmente establecidas en los ingresos del Departamento.

Y, teniendo en cuenta que la Gobernación de Santander es una entidad pública el modelo a seguir será el conocido como marco lógico, que será diligenciado en la Ficha Ejecutiva y plasmado en la Metodología General Ajustada, MGA; para posteriormente ser remitido a la Secretaria de Planeación Departamental con el fin de registrarlo y que se dé el debido proceso a la posterior contratación.

### **4.3 APLICACIÓN DE LA METODOLOGIA**

Siguiendo los lineamientos procesales y documentales del proceso planificador al interior de los entes públicos se requiere para legalizar el proyecto que esté debidamente documentado dentro de la metodología general ajustada.

Esto en la Gobernación de Santander se visualiza mediante el diligenciamiento de la guía ejecutiva y la respectiva aplicación de la MGA.

La guía ejecutiva sigue los lineamientos del marco lógico, Allí se visualiza el análisis de las causas y los efectos que tiene el problema dentro de la operatividad y sobre las finanzas departamentales.

Existe también una fase donde se analiza el escenario, la población objetivo, los costos, la conveniencia financiera, y de igual manera, la metodología permite que se analicen las dos posibles alternativas de manera que se asuma la mas conveniente, desde el punto de vista legal, operativo, y eficiente.

Todo este análisis y el resultado de la alternativa es lo que se consigna en el aplicativo oficial en Excel.

#### 4.3.1 Guía Ejecutiva Desarrollada

<b>DEPARTAMENTO DE SANTANDER SECRETARIA DE PLANEACIÓN DEPARTAMENTAL BANCO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA GUÍA EJECUTIVA PROYECTOS DE INVERSIÓN</b>
<b>1. Plan de Desarrollo Departamental</b> –“Santander Incluyente 2008 - 2011”
<b>1. Nombre del eje temático:</b> administración publica al alcance de todos
<b>1.2 Nombre de la Línea Estratégica:</b> Fortalecimiento finanzas departamentales
<b>1.3 Meta de Resultado Afectada con el Desarrollo del Proyecto:</b> incrementar en 4.56% los gastos destinados a inversión.
<b>1.4 Nombre del Programa:</b> recuperación de cartera
<b>1.5 Meta de Producto Afectada con el Desarrollo del Proyecto:</b> Recuperar el 10% de la cartera morosa del departamento.
<b>1.6 Título del Proyecto Presentado:</b> recuperación de la cartera morosa de impuesto sobre vehículos vigencia 2008
<b>2. Condiciones Actuales.</b> Haga una clara descripción del problema o necesidad

**DEPARTAMENTO DE SANTANDER SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
DEPARTAMENTAL BANCO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA GUÍA  
EJECUTIVA PROYECTOS DE INVERSIÓN**

presentado, identificando las causas y efectos relacionados, y las condiciones particulares de la misma, en términos de Población, Zona o Área Afectada, Caracterización del Uso del Suelo y/o Económica.

**2.1 Descripción de la Situación Actual:**

La secretaria de Hacienda Departamental como ordenadora de las finanzas del Departamento, ha gestionado e implementado un sistema de información financiera, procurando la modernización en la administración de algunos tributos, que permitan incrementar las rentas, de manera que sea posible tener recursos de libre destinación que podrían ser invertidos en obras para beneficio de todos los santandereanos.

Actualmente se evidencian dificultades en la gestión de recuperación de cartera ya que existen grandes volúmenes de morosos y la insuficiencia de personal, no permite que se obtengan los resultados deseables de este proceso, que hace parte integral de los procesos financieros, negando de cierto modo, la gestión de ingresos y recaudos del sistema tributario.

De acuerdo a lo anterior y teniendo en cuenta que existe una cartera por \$ 32.817.035.630 de las vigencias 2007 y 2008 de impuestos sobre vehículos, se hace apremiante apoyar la recuperación de esta cartera con personal especializado en el área de cobranzas que gestione el ingreso de recursos a las arcas departamentales por este rubro. La meta es lograr que el Departamento de Santander obtenga un desempeño fiscal eficiente que le permita tener solvencia financiera, para con la cual se pueda proyectar una eficiente inversión pública, para la vigencia 2009, que beneficie de manera rápida, oportuna y acertada, a los requerimientos de la comunidad santandereana.

**2.2 Descripción del Problema:** Altos niveles de evasión del impuesto sobre vehículos en el Departamento.

**2.3 Descripción de Causas y Efectos Directos e Indirectos.** (Mínimo dos por cada

**DEPARTAMENTO DE SANTANDER SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
DEPARTAMENTAL BANCO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA GUÍA  
EJECUTIVA PROYECTOS DE INVERSIÓN**

una) (MGA - Formato ID-01).

**Causas Directas:**

- ❖ Baja capacidad de recaudo del Departamento.
- ❖ Insuficientes políticas de financiación, que permitan que los contribuyentes deudores paguen sus obligaciones.

**Causas Indirectas**

- ❖ Insuficiente realización de campañas publicitarias que informen a los contribuyentes las fechas oportunas del pago de los impuestos.
- ❖ Cultura de no pago de los impuestos por parte de los contribuyentes.

**Efectos directos**

- ❖ Disminución sustancial de los ingresos recaudados por el departamento, que se refleja en la escasa capacidad de inversión.
- ❖ Costos en que se incurren por los procesos jurídicos que se efectúan por el cobro coactivo de la deuda.

**Efectos indirectos**

- ❖ Dificultad de obtener un recaudo óptimo de los recursos de cartera morosa, porque no existe información clara, veraz y oportuna incidiendo en las políticas de inversión para el departamento
- ❖ Poca confianza y credibilidad de los contribuyentes conglomerado social en el cumplimiento propósitos expuestos en el plan de desarrollo. Los contribuyentes no tienen credibilidad en la gestión el gobierno departamental.

**2.4 Localización Geográfica y Caracterización Demográfica de la Zona donde se ubica Problema o Necesidad en forma Directa** (MGA - Formato ID-02).

El Departamento de Santander está ubicado en la parte septentrional de la cordillera Oriental, La ciudad de Bucaramanga es su capital.

Se estima que la población de Santander según DANE 2007, corresponde a

**DEPARTAMENTO DE SANTANDER SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
DEPARTAMENTAL BANCO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA GUÍA  
EJECUTIVA PROYECTOS DE INVERSIÓN**

1.979.090 habitantes de los cuales el 49.36% son hombres y 50.64% mujeres, de los cuales el 72.8% habitantes están en el sector urbano y 27.2% habitantes están en el sector rural.

Teniendo en cuenta esto, la población la mayoría población Santandereana que posee vehículo automotor con impuestos departamentales en mora, es decir, aproximadamente 70.000 contribuyentes se encuentran en Bucaramanga y su área metropolitana.

**2.5 Caracterización del Uso del Suelo de la Zona Afectada por el Problema o Necesidad en forma Directa (MGA - Formato ID-04).** Aplica sólo para los proyectos que involucran el uso del suelo en su ejecución.

**3.Descripción General del Proyecto:** Haga una clara descripción de los objetivos del proyecto, describa su justificación y antecedentes, la población objetivo, área de ejecución entre otros.

**3.1 Definición de Objetivos y Metas (General y Específicos).**

Objetivo		Metas a Cumplir
<b>General</b>	Obtener el recaudo de una parte de la cartera morosa por concepto de impuesto de vehículos, vigencia 2007 y 2008 que existe a favor del departamento.	Recaudar alrededor de \$1000.000.000 por recaudo de cartera morosa por concepto de impuesto de vehículos, constituyendo un rubro importante de ingresos corrientes de libre destinacion, para la vigencia fiscal del año 2009.
<b>Específico</b>	Apoyar a la Secretaria de Hacienda, en la gestión de ingresos por recuperación de cartera morosa.	Generar un rubro importante de ingresos de libre destinación, que beneficie a la comunidad santandereana.

**DEPARTAMENTO DE SANTANDER SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
DEPARTAMENTAL BANCO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA GUÍA  
EJECUTIVA PROYECTOS DE INVERSIÓN**

	Fomentar confianza y credibilidad en la comunidad santandereana sobre el cumplimiento de las metas propuestas dentro del plan de desarrollo	Aceptación y mejoramiento de la cultura de pago, por parte de los contribuyentes.
--	---	---

**3.2 Justificación y Antecedentes del Proyecto.**

Teniendo en cuenta que la una de las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo Departamental está orientada a fortalecer la gestión financiera del Departamento de Santander, existe la necesidad de implementar herramientas que faciliten a la entidad mejorar y hacer eficiente el proceso de recaudo de los ingresos, de manera que exista un crecimiento real de los ingresos que pueda garantizar la posterior ejecución de proyectos de inversión pública.

Lo anterior implica que se requiera , disponer de un equipo técnico especializado en gestión de cartera, que garantice la capacidad de respuesta del Departamento a las necesidades de sus habitantes, mediante la inversión y la atención de los proyectos prioritarios de cada secretaria e instituto descentralizado, que contribuya a incrementar el nivel bienestar de la sociedad.

**3.3 Descripción de la Población Objetivo del Proyecto (MGA - Formato ID-07).**

El total de la población Santandereana que posee vehículo automotor con impuestos departamentales en mora. Aproximadamente 70.000 contribuyentes.

**3.4 Identificación de la Zona donde se ubica la Población Objetivo (MGA -**

**Formato ID-08).**De acuerdo a las cifras del DANE, la población de Santander fue de 1.957.789 habitantes, equivalentes al 4.56% del total nacional, de los cuales 1.426.021 (72.8%) habitantes están en el sector urbano y 531.768 (27.2%) habitantes están en el sector rural y, 991.804 (50.66%) son mujeres y 965.985 (49.34%) son

**DEPARTAMENTO DE SANTANDER SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
DEPARTAMENTAL BANCO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA GUÍA  
EJECUTIVA PROYECTOS DE INVERSIÓN**

hombres. Adicionalmente la población Raizal, ROM y las etnias indígenas asentadas, equivalen al 0.124%, es decir aproximadamente 2.400 personas. Por su parte, los afro colombianos representan el 3.12% del total (alrededor de 59.700 personas).

Sin embargo para efectos reales del proyecto en su mayoría, se encuentra en Bucaramanga y su área metropolitana.

**3.5 Definición y Descripción Breve de las Alternativas de Solución (Mínimo dos)**

**ALTERNATIVA 1:** Integrar las capacidades entre la Departamento de Santander y una Organización Especializada del departamento: Dado que en Santander, específicamente en su Ciudad Capital -Bucaramanga-, existen instituciones con un reconocido prestigio a nivel regional, nacional e internacional, por su alta calidad, experiencia, eficiencia y competitividad, se hace apremiante realizar un proceso de depuración de la cartera del Departamento, de esta manera se tendrá información veraz del estado de cuenta de los contribuyentes en su estado real.

**ALTERNATIVA 2:** Fortalecer la planta de personal que se encarguen de la Gestión de Cartera: Como su nombre lo indica, se contrataría un número aproximado de 30 personas que se encargarían de la gestión de cartera en la Secretaria de Hacienda. Para efectos de contratación se haría la respectiva vinculación; sin embargo esta contratación exige no solo la vinculación laboral sino contar con la infraestructura y logística pertinente para este proceso.

**4. Desarrollo de las Alternativas de Solución (Aplica para cada una de las alternativas definidas en el numeral 3.6)**

**4.1 Marco Legal.**

Estatuto Tributario DCTO 624 de 1989.

Ley 80 de 1993. Régimen de Contratación Estatal

Decreto 1150 de 2007. Que reglamenta la ley 80 de 1993.

Decreto 2474 de 2008 que modifica el decreto 1150 de 2007 sobre las modalidades

**DEPARTAMENTO DE SANTANDER SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
DEPARTAMENTAL BANCO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA GUÍA  
EJECUTIVA PROYECTOS DE INVERSIÓN**

de selección, publicidad, selección objetiva entre otras disposiciones.

**4.2 Análisis del Entorno.**

**4.2.1 Definición del Bien y/o Servicio.** Explique brevemente las características del Bien y/o Servicio. Para el objeto del proyecto y su exitosa ejecución, se requiere un servicio eficiente, que tenga conocimiento y la experiencia, innovación y tecnología necesarias tendientes a depurar la información existente sobre los contribuyentes que se encuentran en mora por este concepto, teniendo en cuenta que por el volumen de procesos y por una gestión ineficiente de la información la base de datos de los contribuyentes actuales se encuentra desactualizada, imprecisa, no existe certeza de la base de contribuyentes potenciales, los contribuyentes que se encuentran en mora poseen imprecisiones relacionadas con información sobre su ubicación, estado de la propiedad del bien.

De igual manera debe unirse esfuerzos y articular la información a través de las oficinas de tránsito municipal de cada ente territorial.

La información debe ser precisa pues el desconocimiento de la norma no supone el no cumplimiento de la misma. Por tanto si un contribuyente ya no posee un vehículo y no hacen el debido proceso de cambio de propiedad legalmente documentado continuara con la carga tributaria hasta entonces.

**4.2.2 Magnitud de la Necesidad.**

El departamento de Santander en este momento cuenta con una cartera morosa por el concepto del recaudo a vehículos que en este momento suman alrededor de 17.209.132.940.

Si hacemos una proyección de acuerdo a esta cifra sobre las inversiones que se pueden realizar con esta cifra, podemos deducir con facilidad que en ella se encuentran represadas grandes oportunidades productivas y sociales para el beneficio del departamento.

**DEPARTAMENTO DE SANTANDER SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
DEPARTAMENTAL BANCO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA GUÍA  
EJECUTIVA PROYECTOS DE INVERSIÓN**

Es claro que a lo largo y ancho del departamento existen necesidades no satisfechas por parte de la comunidad, como son necesidades de salud, de inversión, necesidades económicas que le pueden brindar mejores oportunidades a la comunidad, generan bienestar, desarrollo social y equilibrio parcial en la distribución de los recursos.

#### **4.3 Análisis Técnico**

**4.3.1 Descripción de las Actividades a Desarrollar.** Identifique y Describa de manera secuencial, todas las actividades y procedimientos requeridos para desarrollar el proyecto planteado. Haga un diagrama que muestre la interrelación de las actividades.

- ❖ **Priorización de los procesos;** De acuerdo a las fechas que tengan establecidas cada proceso, deberán revisarse los términos de ley evitando la prescripción de términos de la obligación tributaria.
- ❖ **Revisar los procesos próximos a prescribir.** Esto con el fin de evitar el daño fiscal al departamento se requiere darle prioridad a los procesos próximos a vencerse de manera que pueda recuperarse la obligación.
- ❖ **Gestión** Mediante la persuasión del contribuyente de manera que pueda localizarse el contribuyente real y así notificar el estado del proceso y posible negociación de la obligación.
- ❖ **Brigadas:** Esto podrá hacerse mediante el esfuerzo anudado con la gobernación donde mediante el establecimiento de una ordenanza debidamente autorizada por la Asamblea Departamental se convoque masivamente a los contribuyentes a realizar Acuerdos de Pago, previamente pactadas con la GOBERNACION DE SANTANDER.
- ❖ **Evaluación y trámite de todas las propuestas de pago:** Esta gestión se hará por parte de la gobernación que una vez teniendo la base depurada de los

**DEPARTAMENTO DE SANTANDER SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
DEPARTAMENTAL BANCO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA GUÍA  
EJECUTIVA PROYECTOS DE INVERSIÓN**

contribuyentes en su estado real podrá entrar en procesos la normalización de la deuda, y así cumplir con la meta establecida en el Plan de Desarrollo estimado por parte de la administración departamental.

- ❖ **Reclamos:** En el caso de que el deudor presente una solicitud, reclamo, derecho de petición, estos serán evaluados y atendidos en los plazos de ley, para lo cual verificará previamente los antecedentes del deudor en las bases de datos enviadas por la GOBERNACION DE SANTANDER y en caso de presentarse alguna duda con la debida antelación se consultará a la persona asignada por la GOBERNACION DE SANTANDER para dar el tramite respectivo.
- ❖ **Acciones de tutela:** Para los casos de acciones de tutela se remitirá directamente a la GOBERNACION DE SANTANDER, con el fin de que en los términos de ley se dé la respuesta respectiva.
- ❖ **Informe de los resultados:** Al finalizar cada mes, se entregara a la gobernación un resultado producto de la consultoría de depuración de la base de datos de los contribuyentes.

El tiempo programado para estas actividades es de 2 meses.

**4.4 Análisis Financiero**

**4.4.1 Presupuesto del Proyecto.**

No	COMPONENTE	UNIDAD	TOTAL
1	Consultoría mediante el cruce de información de las oficinas de transito municipales con el fin de lograr la depuración de la cartera morosa: 21000 procesos.	Pesos	\$ 60.250.000

**DEPARTAMENTO DE SANTANDER SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
DEPARTAMENTAL BANCO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA GUÍA  
EJECUTIVA PROYECTOS DE INVERSIÓN**

**4.4.2 Fuentes de Financiación.**

Fondos de inversión asignados a la Secretaria de Hacienda Departamental

**4.4.3 Identificación de Beneficios.**

El beneficio principal de la ejecución de este proyecto es el aumento de los recursos de libre destinación que se están recuperando. Así mismo se están mitigando los costos en que se incurren por concepto de cobro coactivo de cartera morosa y teniendo en cuenta la importancia del rubro ingresos corrientes de libre destinación, el Departamento contara con dineros que posteriormente se invertirán en proyectos que atiendan las necesidades y beneficien a los santandereanos.

Para continuar con la presentación del proyecto en la MGA y conseguir la inscripción del proyecto en el banco de proyectos, unidad adscrita a la secretaria de planeación de la Gobernación de Santander se plantea el proyecto dentro de la Metodología General Ajustada, mediante su aplicativo en Excel, que es el programa mediante planeación nacional tiene reglamentado todo lo referente a la planeación de proyectos de inversión en el Estado Colombiano.

Como se menciona anteriormente la metodología cuenta con unos módulos donde se consigna la información importante del proyecto, se inicia con el modulo de identificación donde se identifican las causas y los efectos del proyecto, el modulo de preparación, posteriormente se pasa al módulo de evaluación y finalmente se diligencia la ficha EVI donde va la información de la institución.

## 5.CONCLUSIONES

Los Ingresos Tributarios constituyen una parte importante de los Ingresos que percibe el Departamento y es de gran importancia que los entes territoriales trabajen en pro de la consecución de los mismos. Por ende es imprescindible que la gestión publique este enfocada en implementar mecanismos que contribuyan con el recaudo y posterior inversión de los mismos.

El Departamento de Santander se encuentra bien posicionado en su manejo fiscal para el periodo de referencia. Entre los ingresos tributarios que percibe el departamento la renta de Cerveza, Registro y Anotación e Impuesto sobre Vehículos son las que más son representativas.

El impuesto sobre vehículos ha venido tomando importancia dentro de las rentas departamentales. Sin embargo existe un problema latente frente a este gravamen ya que existe un problema generalizado sobre este impuesto ya que se han dejado de percibir parte de los mismos, y el no recaudo supone daño fiscal por parte de la Administración Departamental.

Con el fin de tratar la problemática es evidente que se requieren aunar esfuerzos para mejorar los resultados del recaudo de esta renta. Teniendo en cuenta el volumen de trabajo, lo significativo del problema en términos de dinero y lo dispendioso que resulta el manejo de alrededor de 21 mil procesos, es imprescindible que se resuelva el problema de la información con respecto a los dueños de los vehículos, los procesos que ya han prescrito para tener una base real de los contribuyente morosos de dicho gravamen.

La administración cuenta en este momento con los servicios de una empresa externa que facilita las labores de sistematización de los procesos y la liquidación del impuesto. Sin embargo, se evidencia que existe desinformación hacia los contribuyentes, pues no hay claridad de que el impuesto pagado al departamento es independiente a las contribuciones que se realizan en las oficinas de tránsito municipales.

El no conocimiento de la norma no exime la responsabilidad fiscal del contribuyente.

Se hace evidente que las medidas tomadas por la administración departamental no han sido suficientes en el tema de cartera, pues las cifras hablan por sí solas. Añadido a esto se observa que existe poca visión acerca de la realidad contributiva del departamento, pues no se evidencia mediante ningún documento cual sería el recaudo potencial el departamento con respecto a esta renta, pues de este análisis podríamos obtener otros resultados.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que no hay documentación ni registro alguno que permitan conocer la verdadera magnitud del problema las estrategias de recuperación de cartera, el control a la morosidad, vigilancia de las declaraciones inexactas y la búsqueda de los omisos, seguirán siendo inexactos y no darán los resultados esperados.

Manejar de manera eficiente el recaudo de los impuestos y administrar debidamente los esfuerzos por recuperar la cartera ya vencida por parte de los contribuyentes permitirá que se incrementen los ingresos que perciba el departamento sin necesidad de aumentar la base gravable ni el porcentajes de cobro.

El sistema propuesto busca marcar el inicio de una correcta administración de la cartera del Departamento ya que haciendo una depuración en la información no se harán esfuerzos en vano para la consecución de resultados y el trabajo será de alguna manera certero en relación a los contribuyentes, la localización, el entendimiento de la obligatoriedad del pago de la renta y la implementación de mecanismos que faciliten finalmente el mejoramiento del recaudo de las rentas propias con las que cuenta el Departamento.

En la actualidad, el problema se está tratando de mitigar cambiando el procedimiento operativo de manera que se puedan generar acciones permanentes que contribuyan al mejoramiento del recaudo de esta renta y de las demás.

Para finalizar el propósito es motivar futuras investigaciones que permitan formular soluciones sostenibles en el tiempo y no un plan choque para solo mitigar el problema de cartera presente.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBI, Emilio. Economía Publica I 1º edición: Editorial Ariel S. A. Barcelona, 2000.
- BANCO DE LA REPUBLICA, Manual de Estadística de Finanzas Públicas 2001.
- (BID-OIT-PNUD-FAO-CEPAL).seguimiento y evaluación organismos internacionales. Biblioteca electrónica. Segunda edición 2002.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Manual Metodológico General, serie metodologías No. 001, 1994.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, GAPI, Manual de Procedimientos, 2001.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, Metodología General Ajustada, Para la Identificación, Preparación Y Evaluación de Proyectos de Inversión. Octubre de 2006.
- El Sistema Tributario Colombiano: Impacto sobre la eficiencia y la competitividad disponible en:  
<<http://actualicese.com/editorial/recopilaciones/SistemasTributarios/SistemaTributarioColombiano.htm>>
- FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS. ENFOQUE PARA EMPRENDEDORES Rafael Méndez 2008.405 páginas

Autor Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Publicado por Siglo XXI, 1991. I 230 páginas.

- INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN. Metodología del Marco Logico, 2004.
- Ministerio del transporte, listado de categorías. Disponible en: <<http://www.mintransporte.gov.co/documentos.php?id=15>><http://www.mintransporte.gov.co/documentos.php?id=15>
- MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE Peggy. Hacienda Pública. Mc Graw Hill, Barcelona, 1992.
- Plan de desarrollo Departamental 2008-2011 disponible en: <<https://www.uis.edu.co/webUIS/es/investigacionExtension/documentos/docInteres/pddSantanderIncluyente.pdf>>