

Compás

Empresarial y de Competitividad

Las cuentas claras *Ingresos fiscales en las principales ciudades colombianas*

Carlos Andrés Pérez
Isabel Espinosa
Harold Londoño



No. **3**
Marzo 2019

Compás Empresarial y de Competitividad No. 3

Las cuentas claras

Ingresos fiscales en las principales ciudades colombianas

Carlos Andrés Pérez
Isabel Espinosa
Harold Londoño

Resumen

En este documento se realiza un análisis comparativo de la estructura de ingresos de los cinco principales municipios y áreas metropolitanas de Colombia para 2017. La información agregada a nivel de área metropolitana permite evaluar la forma en que los procesos de conurbación en las principales ciudades inciden sobre las diferencias relativas en materia de ingresos, gastos e inversiones públicas. Se identifican las principales fuentes de recursos y se encuentra que, entre los ingresos tributarios, el de industria y comercio y el predial son los de mayor participación en el recaudo, aunque con marcadas diferencias entre los territorios evaluados. En el caso del impuesto de industria y comercio, las diferencias en el recaudo corresponden principalmente a la heterogeneidad en las tarifas establecidas por los municipios a las empresas, más que a procesos de conurbación que conllevan a que la industria se traslade a las afueras de la ciudad capital. También se encuentra que, pese a los esfuerzos de alcaldías por diversificar sus fuentes de generación y recaudo de recursos, las transferencias del Gobierno Nacional a los entes territoriales fue la principal fuente de recursos de estos durante gran parte del periodo comprendido entre 1990 y 2017. En lo que se refiere al Sistema General de Participaciones (SGP), se recomienda ajustar el esquema de distribución entre municipios ya que hay indicios de que la actual metodología genera inequidades en términos de asignaciones per cápita para atender la población en condición de pobreza. Además, se recomienda que los esquemas de recolección primaria y verificación de la información relevante se encargue a las entidades del Gobierno Nacional. Los entes territoriales municipales y distritales deben a su vez solicitar y auditar los reportes de verificación de la información reportada para sus pares.

Palabras clave: Finanzas públicas, ingresos fiscales subnacionales, Sistema General de Participaciones

Compás Empresarial y de Competitividad No. 3

© Cámara de Comercio de Cali

Marzo de 2019
Santiago de Cali

Autores:

Carlos Andrés Pérez
Isabel Espinosa
Harold Londoño

Dirección de Arte:

Juan Carlos Velásquez

Diagramación:

Mar Aguirre Correa
Velové Branding Studio

Preprensa e Impresión:

Imágenes Gráficas S.A.

El contenido de esta publicación no compromete el pensamiento de la institución, es responsabilidad absoluta de sus autores.

Esta publicación no podrá ser reproducida en todo o en parte, por ningún medio impreso o de reproducción sin permiso escrito del titular del Copyright.

Presentación

En este tercer número de la serie **Compás Empresarial y de Competitividad** se presenta una descripción general del esquema de financiación de las principales ciudades y áreas metropolitanas colombianas, así como el esquema de asignación de recursos por parte del Gobierno Nacional Central para el año 2017.

La estructura del Estado colombiano otorga responsabilidades importantes a los entes territoriales como son las alcaldías y las gobernaciones departamentales, siendo las más relevantes en el caso de los municipios, la administración de los recursos públicos para el aseguramiento en salud de las personas, así como la educación de la población en los niveles preescolar, primaria y secundaria.

En la actualidad, los gobiernos departamentales y municipales desempeñan un papel preponderante en el diseño e implementación de políticas para el desarrollo empresarial, la inversión social y la provisión de los bienes públicos que disfrutan diariamente los ciudadanos y las empresas. Por esta razón, es fundamental conocer la forma en que las administraciones gestionan la consecución de recursos para su funcionamiento y las inversiones que puedan realizar en pro de mejorar las condiciones de vida de los habitantes y la competitividad de las empresas que operan en sus territorios.

Teniendo en cuenta los acelerados procesos de conurbación alrededor de las principales ciudades colombianas, en este documento se presenta un interesante análisis de la dinámica y estructura de financiación de las principales áreas metropolitanas. Los resultados respaldan la hipótesis de que los procesos de desarrollo urbano impulsan a las grandes empresas manufactureras a la periferia de las ciudades - región, mientras que las empresas de servicios se concentran en las principales ciudades. Esta situación representa tanto retos como oportunidades en el proceso de planeación de los municipios y deja ver la importancia de los esfuerzos de coordinación de las administraciones municipales, toda vez que los mercados de trabajo, bienes y servicios, de vivienda y la estructura productiva de las ciudades - región reflejan procesos acelerados de conurbación. Desconocer estas realidades por parte de los gobernantes locales puede generar fallas de mercado que afectarían tanto la calidad de vida de los ciudadanos, como la competitividad de las empresas.

Los resultados del análisis descriptivo sugieren que los mecanismos de asignación de recursos podrían estar generando asignaciones ineficientes o al menos inequitativas de recursos entre los principales municipios. En este sentido, como recomendación de política se propone la revisión y actualización de este mecanismo, a la luz de los resultados del censo poblacional realizado por el DANE en 2018. Además, se sugiere que, en la medida en que la asignación de recursos a los municipios desde el Gobierno Nacional es un juego de suma cero en el que los recursos que son asignados a un municipio no podrán serlo para otros, las fuentes primarias de información para el cálculo de los indicadores de distribución de recursos no sean los propios entes territoriales, sino las entidades del Gobierno Nacional Central.

La Cámara de Comercio de Cali espera que este trabajo motive a los investigadores interesados en el desarrollo regional y las finanzas públicas a realizar un seguimiento permanente sobre la forma en que los municipios colombianos gestionan tanto la consecución como el gasto de sus recursos, toda vez que las administraciones locales han adquirido mayor incidencia sobre las condiciones de vida de las personas, la competitividad regional y las posibilidades de desarrollo económico..

Esteban Piedrahíta
Presidente

1. Introducción

La forma en que se recaudan e invierten los recursos públicos por parte de los gobiernos nacionales, regionales y locales incide de forma trascendental sobre la calidad de vida de los ciudadanos, así como en las posibilidades de desarrollo y disfrute de libertades por parte de estos. Las medidas gubernamentales en materia de política fiscal, monetaria o regulatoria de los mercados tienen la capacidad de impulsar o limitar el crecimiento (Easterly, 2002).

En general, las políticas públicas implementadas por los gobiernos regionales y locales pueden incidir de manera sustancial en estas dimensiones sobre grupos poblacionales que habitan subdivisiones territoriales de un país.

El conjunto de políticas fiscales establecidas a nivel nacional, regional y local determina la forma en que las subdivisiones territoriales que conforman un país pueden financiarse. Dado que los gobiernos regionales y locales son encargados de proveer en mayor o menor medida algunos servicios públicos y sociales, las diferencias en términos de disponibilidad relativa de recursos con los que cuentan para ello incidirán sobre la cobertura, calidad y sostenibilidad de estas funciones encargadas.

En el caso colombiano, los departamentos y municipios asumen funciones fundamentales como la prestación de servicios públicos domiciliarios, la prestación de servicios de salud y educación, así como la regulación sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, el transporte público y la movilidad, el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura y la utilización del espacio público, entre otras. Por esta razón, es de gran importancia evaluar las condiciones en las que las principales ciudades y áreas metropolitanas del país recaudan, generan e invierten sus recursos financieros.

La Constitución Política de Colombia de 1991 tenía como uno de sus principales intereses promover la descentralización fiscal del Estado, otorgando mayores responsabilidades en la prestación de servicios, garantía de libertades a los ciudadanos y ejecución del gasto público a los entes territoriales (Restrepo, 2015). De esta forma, el criterio de eficiencia en la operación del Estado, así como en las actividades de control político y administrativo soportan el proceso de descentralización. De esta forma, más que un asunto de distribución de los ingresos públicos y de ordenamiento político - administrativo, el esquema de financiación y transferencias a los entes territoriales corresponde a un instrumento de desarrollo económico y social, siendo elemento fundamental en la posibilidad de autogestión de los territorios en el marco de un esquema no federal.

El análisis descriptivo de información oficial sobre presupuesto, recaudo y ejecución de recursos públicos de las principales ciudades de Colombia, así como de las áreas metropolitanas que éstas conforman, permite identificar patrones y formular recomendaciones sobre el proceso de distribución de recursos del orden nacional a las ciudades.

El actual esquema de distribución de recursos o transferencias a los municipios genera incentivos para reportar una mayor población atendida en los sectores de educación y salud por parte de las administraciones municipales, que son las responsables de reportar esta información al Gobierno Nacional, que no siempre tiene la posibilidad de supervisar o validar la veracidad de las cifras reportadas.

De otra parte, se identifica gran heterogeneidad en el recaudo de ingresos municipales por concepto de impuesto de propiedad de la tierra (predial) y de actividad empresarial (industria y comercio). En este sentido, dada la importancia de esta fuente de ingresos para las administraciones locales, se debe resaltar el costo fiscal asociado a los incentivos tributarios implementados como estrategias de atracción de inversión y generación de empleo en las ciudades y áreas metropolitanas.

Los entes territoriales municipales tendrían interés en promover que los procesos de recolección, supervisión y validación de la información relevante para determinar la transferencia de recursos del Gobierno Nacional hacia estos debe ser realizada por organismos del orden central, pues se trata de un juego de suma cero en el que los recursos que son repartidos a una ciudad no podrán ser aprovechados por ninguna otra. Este planteamiento podría extrapolarse al caso de las gobernaciones departamentales, cuestión que no es analizada aquí.

Este documento de trabajo presenta un análisis comparativo de la dinámica y estructura de las condiciones fiscales

de las principales ciudades y áreas metropolitanas de Colombia. Esta información a nivel de área metropolitana permite evaluar la forma en que los procesos de conurbación en las principales ciudades colombianas inciden sobre las diferencias relativas en materia de ingresos, gastos e inversiones. La revisión bibliográfica realizada no permitió identificar casos similares de análisis a nivel de área metropolitana en el contexto nacional.

Además de esta introducción, en la siguiente sección del documento se describen de manera esquemática y simplificada, los principales modelos de ordenamiento político - administrativo y fiscal que pueden implementarse en los países. En la tercera sección se realiza un análisis descriptivo de la dinámica de ingresos y gastos de los entes territoriales de Colombia desde la promulgación de la Constitución Política de 1991.

En la cuarta sección se presenta un recuento de algunas investigaciones realizadas sobre las finanzas públicas territoriales para el caso colombiano, seguida de la descripción general del modelo actual de generación y recaudo de los ingresos fiscales de las administraciones municipales en el país. La quinta sección describe la dinámica de ingresos de las principales ciudades y áreas metropolitanas del país. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones de política que podrían homogenizar, según criterios poblacionales, socioeconómicos y redistributivos, la forma en que los entes territoriales municipales acceden a los recursos para su operación y realización de inversiones.

2. Esquemas de generación, recaudo, inversión y gasto de los recursos públicos

El seguimiento al desempeño de las finanzas públicas de los países, regiones y ciudades es de gran relevancia toda vez que la actividad de los gobiernos, financiadas por estos recursos, incide de manera directa sobre el bienestar de los habitantes de un territorio y sus posibilidades de desarrollo. Además, la forma en que se generan y recaudan los recursos públicos, así como la manera en que se gastan e invierten tienen efectos sobre la redistribución de la riqueza en una sociedad (Musgrave, 1959).

El rol que desempeñan las instituciones que representan al Estado en un territorio es fundamental para llevar a cabo estrategias de desarrollo exitosas, aunque a su vez, debe reconocerse que el tipo incorrecto de intervención por parte de estas instituciones puede ser altamente perjudicial (Stiglitz, 1998). De esta manera, los mecanismos definidos para la generación de ingresos, asignación de estos y ejecución de gastos fiscales se convierten en herramientas de gran importancia para los gobiernos locales y nacionales, en la medida que dichos mecanismos, dependiendo de su diseño, pueden promover o condicionar la implementación de políticas fiscales que favorezcan condiciones de estabilidad para el desempeño de las actividades productivas.

Para llevar a cabo estas funciones, los gobiernos pueden organizarse de forma centralizada o descentralizada. La primera alternativa corresponde a un esquema de gobierno con una principal unidad de mando que toma todas las decisiones de generación y recaudo de ingresos, asignación del gasto e inversión de los recursos públicos. Este sistema de gobierno tiende a desaparecer, pero aún existen casos como los de Mónaco y Portugal que operan con un gobierno nacional con un alto grado de centralización. Por su parte, la segunda alternativa se fundamenta en la descentralización del poder a través de la constitución de gobiernos subnacionales, a los cuales un gobierno central les delega importantes funciones de generación y recaudo de ingresos, así como de gasto e inversión de los recursos públicos. Países como Canadá y España son ejemplos de sistemas con un alto nivel de descentralización.

Otros países implementan esquemas intermedios, como el caso de Colombia y Argentina, en los que existe cierto grado de descentralización en materia fiscal, así como en la prestación de algunos bienes y servicios públicos. De esta forma, los gobiernos subnacionales manejan presupuestos propios de relevancia material para los ciudadanos, toda vez que estos financian la prestación de servicios estatales fundamentales para el bienestar de los habitantes y la generación de garantías necesarias para la actividad empresarial.

De acuerdo con Otaes (1977) un sistema de gobierno nacional centralizado tiene como principal problemática las limitaciones para conocer y entender las especificidades que existen en distintas regiones; los sistemas de prestación de servicios públicos pueden no ser eficientes al no tener en cuenta las particularidades de cada comunidad, limitando así las posibilidades de generación de bienestar en las regiones.

Por su parte, Arze y Martínez (2004) plantean que en el modelo de gobierno nacional descentralizado la eficiencia en la operación de las entidades de gobierno está condicionada por el tamaño relativo de los gobiernos subnacionales, según el tamaño poblacional, el contexto geográfico y económico en el que operan. Un aspecto importante, que se define a partir de estas características, es el número de niveles de gobierno; la mayoría de los países descentralizados tienen entre dos y tres niveles de gobierno. En el caso colombiano existen tres niveles: *central*, *departamental* y *municipal*. Sin embargo, países como China y Rusia, debido a su extensión, alcanzan hasta cinco niveles de gobierno.

El estudio de la implementación de sistemas de gobierno nacional descentralizado ha estado enmarcado por la presentación de aspectos a favor y en contra de este esquema de gobierno. Por un lado, se resalta que las entidades subnacionales pueden llegar a conocer mejor el contexto social y cultural en el cual las políticas fiscales deben implementarse, y es por esto por lo que podrían ser los entes idóneos para administrar los recursos. En contraposición, se ha argumentado que el esquema de gobierno descentralizado puede generar “pereza fiscal” en los entes de gobierno subnacionales, es decir, desincentiva la generación y recaudo de recursos por parte de éstos.

Asatryan (2010) encuentra en su trabajo (aplicado a 23 países pertenecientes a la OCDE), que la descentralización impacta de manera positiva el crecimiento económico de un país, toda vez que este esquema de gobierno no se limite únicamente a la repartición de ingresos centrales, sino además a la autonomía de los entes territoriales en la administración de los recursos fiscales.

De otra parte, Stein (1999), Bird (2000) y Iimi (2005), sostienen que la descentralización puede convertirse en una política inadecuada en la medida en que los gobiernos subnacionales desarrollen una estructura totalmente dependiente del gobierno central, en cuyo caso se generaría un uso ineficiente de los recursos aumentando de manera desmedida el gasto y provocando altos niveles de déficit fiscal en las regiones. Asimismo, los autores argumentan que, debido a las economías de escala, es posible que el gobierno central sea más eficiente en la provisión de bienes y servicios públicos.

3. Descentralización en Colombia

La Constitución de 1991 afianzó el proceso de descentralización que venía experimentando el Estado colombiano desde los años cincuenta. Las nuevas demandas sociales promovidas por la nueva carta magna impulsaron una mayor participación ciudadana a través de la elección popular de gobernadores,¹ descentralizando más el manejo de los recursos del Estado. De esta forma, se definió un sistema nacional de transferencias de recursos desde el Gobierno Nacional a los entes territoriales (gubernaciones y alcaldías). Este esquema es conocido como el Sistema General de Participaciones. Estos ajustes derivaron en un considerable aumento del gasto público y, por ende, del tamaño del Estado entre 1991 y 1999 (Piedrahíta y Londoño, 2016).

La transferencia de recursos del Gobierno Nacional a los entes territoriales se convirtió en la principal fuente de recursos de estos durante gran parte del periodo comprendido entre 1990 y 2017. Sin embargo, se ha evidenciado un creciente esfuerzo por parte de las alcaldías y gubernaciones por diversificar sus fuentes de generación y recaudo de recursos, práctica que ha generado presiones tributarias sobre los contribuyentes (ciudadanos y empresas).

¹ La elección popular se implementó por primera vez en 1988.

Varias investigaciones han verificado que la mayor descentralización en la gestión de los recursos públicos en Colombia ha contribuido positivamente, no de forma homogénea, al desarrollo económico en las regiones, así como a un mejoramiento en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Tendencias en las fuentes de recursos de los entes territoriales

Si bien la Constitución de 1991 limitó el campo de acción y alcance de las funciones económicas del Estado colombiano, el avance social propuesto requirió de un sector público más robusto que garantizara, en particular, aumentos considerables de la cobertura en salud y educación, así como un mayor acceso a la justicia y la seguridad. En efecto, el gasto del Gobierno Nacional Central (GNC) pasó de representar 8,0% del PIB en 1990 a 19,0% en 2017. En este contexto, el gasto destinado a transferencias territoriales tuvo un importante incremento: pasó de representar 1,0% del PIB en 1990 a 5,0% del PIB en 2017.

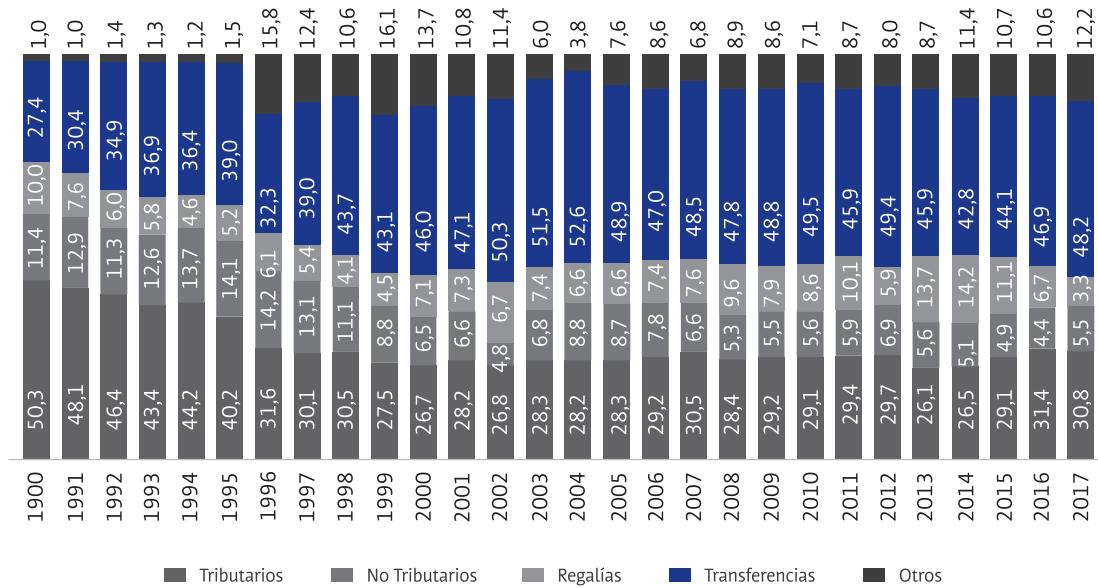
Para los entes territoriales (departamentos y municipios), las transferencias se convirtieron en la principal fuente de recursos, llegando a representar 52,6% de sus ingresos totales en 2004 (Gráfico 1). Esta participación descendió a 48,2% en 2017, en parte, debido a la implementación del Acto Legislativo 01 de 2001, el cual modificó el cálculo de las transferencias y creó el Sistema General de Participaciones, donde las transferencias debían crecer a una tasa anual equivalente a la inflación causada más 2,5% hasta 2008. A partir de 2009, las transferencias se incrementarían anualmente de acuerdo con la tasa de crecimiento real promedio de los ingresos corrientes del GNC durante los últimos cuatro años.²

Por su parte, el recaudo tributario de los territorios también registró una importante dinámica de crecimiento. El monto total de los ingresos tributarios reales de municipios y departamentos aumentó 426,3% entre 1990 y 2017, lo que equivale a una tasa de crecimiento promedio anual de 6,4% durante ese periodo, mientras que el PIB colombiano creció a una tasa promedio anual de 3,5% (Gráfico 2).

Estos resultados sugieren que el proceso de descentralización en Colombia promovido por la Constitución Política de 1991 y la subsecuente regulación, no derivó en pereza fiscal por parte de los entes territoriales, por el contrario, lograron mantener una dinámica positiva en sus ingresos corrientes durante los últimos 20 años.

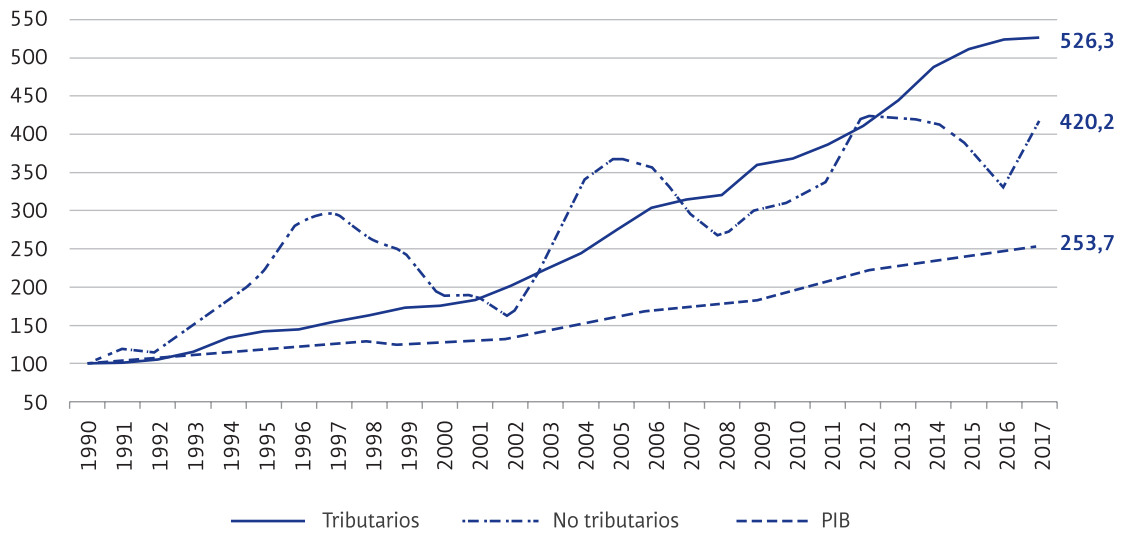
² El Acto Legislativo 04 de 2007 prorrogó hasta 2016 el cálculo del crecimiento de las transferencias ligado a la inflación.

Gráfico 1. Composición (%) de los ingresos de los entes territoriales en Colombia 1990-2017



Fuente: DNP – Cálculos propios

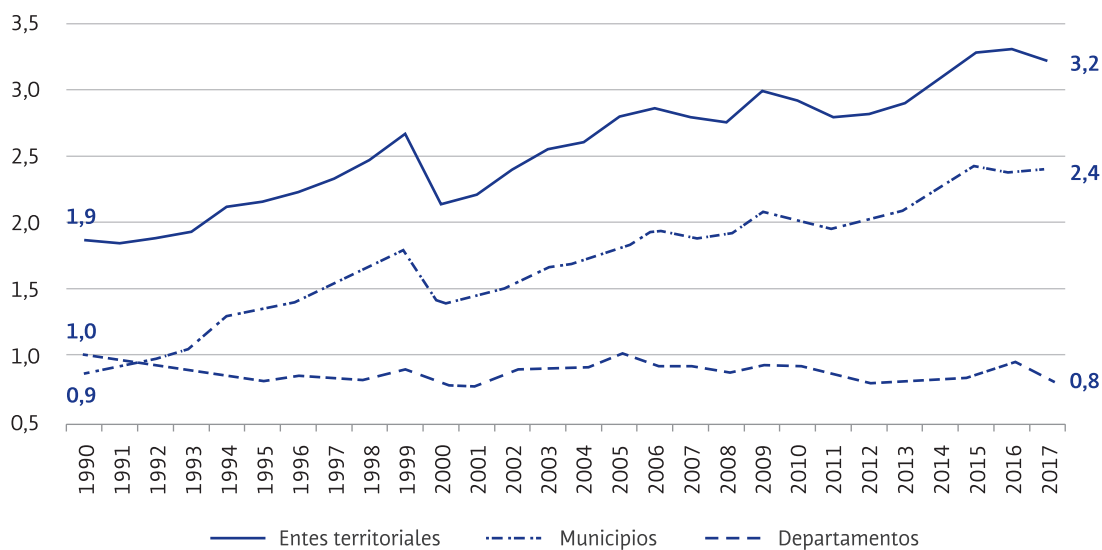
Gráfico 2. Índice de ingresos reales (tributarios y no tributarios) de los entes territoriales y PIB real de Colombia 1990-2017 (1990=100)



Fuente: DNP – Cálculos propios

La dinámica de crecimiento de los ingresos tributarios de los entes territoriales, medida como porcentaje del PIB nacional, registró importantes diferencias. Mientras los ingresos tributarios municipales pasaron de representar 0,9% del PIB en 1990 a 2,4% en 2017, los departamentales pasaron de 1,0% a 0,8% (Gráfico 3).

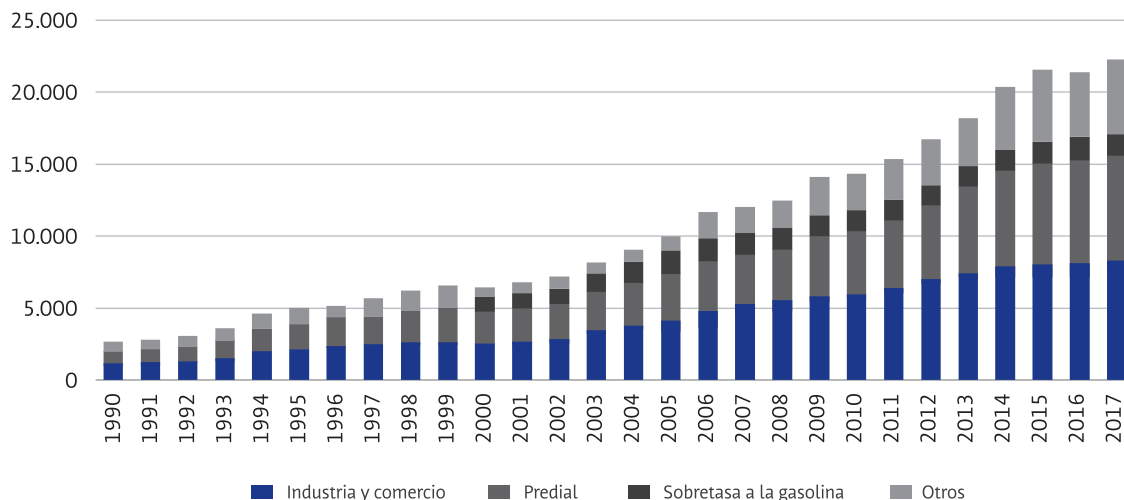
Gráfico 3. Ingresos tributarios de los entes territoriales en Colombia como proporción (%) del PIB real de Colombia 1990-2017



Fuente: DNP – Cálculos propios

Los municipios ampliaron sus recaudos debido a la implementación de nuevos tributos, como la sobretasa a la gasolina (desde 2000) (Gráfico 4). Asimismo, se implementaron medidas orientadas a aumentar el recaudo, como las actualizaciones catastrales, los auto-avalúos y la ampliación del censo predial. Entre 1990 y 2017, la tasa de crecimiento promedio anual del impuesto predial municipal en Colombia fue 9,0% y la de industria y comercio, que tiene en cuenta las ventas de las empresas, fue 7,7%.

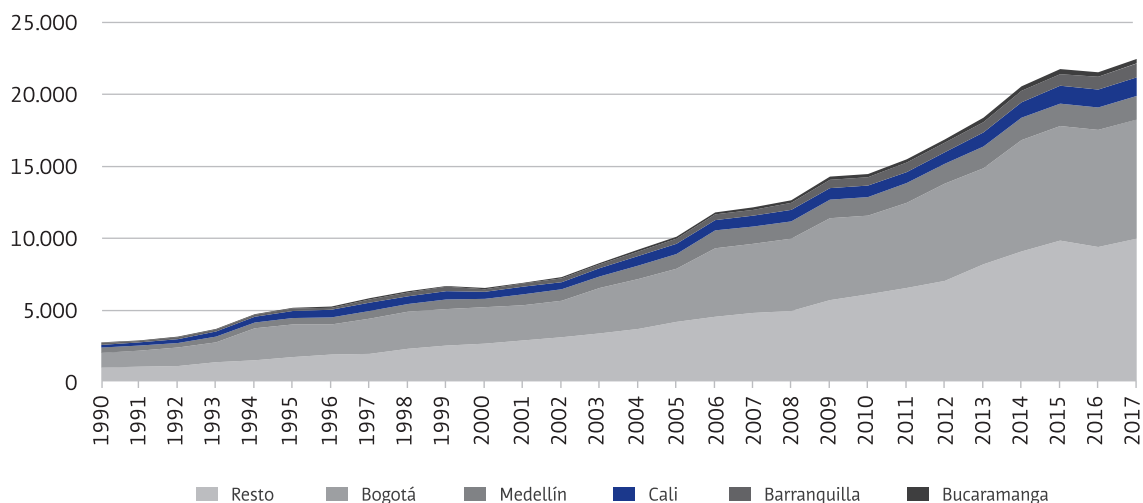
Gráfico 4. Ingresos tributarios (\$ miles de millones de 2017) de las ciudades de Colombia 1990-2017



Fuente: DNP – Cálculos propios

Las cinco principales ciudades de Colombia: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga concentraron en 2017 55,8% del total de los ingresos tributarios municipales del país. El valor consolidado de los ingresos tributarios de los demás municipios pasó de \$912 mil millones en 1990 (a precios de 2017) a 9,9 billones de pesos en 2017, con una tasa de crecimiento real promedio anual de 9,3% (Gráfico 5).

Gráfico 5. Ingresos tributarios municipales en Colombia (\$ miles de millones constantes de 2017) 1990-2017



Fuente: DNP – Cálculos propios

El crecimiento de los ingresos tributarios municipales en Colombia ha permitido que los municipios asuman mayores responsabilidades en la prestación de servicios públicos, implementación de políticas y programas sociales y de desarrollo económico. Por esta razón, recientemente varios trabajos han indagado acerca de los efectos de la mayor capacidad de gestión de los municipios en Colombia. En el siguiente capítulo se reseñan varios de los más destacados trabajos que han abordado este campo de investigación.

4. Estudios de caso de las finanzas públicas de Colombia bajo el modelo de descentralización

Bonet, Pérez y Montero (2018) exponen para el caso colombiano un resultado favorable en torno a la descentralización. Destacan el fortalecimiento relativo de los municipios frente a los gobiernos departamentales y nacional en las últimas dos décadas.³ Además, señalan que los niveles de inversión crecieron a altas tasas, especialmente en programas de desarrollo social, lo que ha tenido relación con la reducción de los índices de pobreza y miseria en el país. Finalmente, muestran que la descentralización en Colombia ha impulsado el crecimiento sostenido de los ingresos propios de gran parte de los entes territoriales, descartando que éstos hayan mostrado síntomas de “pereza fiscal”, reduciendo, de hecho, su dependencia de los ingresos transferidos por el Gobierno Nacional.⁴

En relación con el desempeño del Sistema General de Participaciones (SGP), el cual se constituye como la máxima fuente de transferencias a entidades territoriales, Bonet, Pérez y Ayala (2014) y Hernández y Barreto (2018) plantean que dicho sistema es demasiado complejo, tanto en la estructura como en sus criterios de distribución. De igual modo, sostienen que las metas establecidas en materia de servicios de salud y educación no se han cumplido, además de que estas están fijadas únicamente en términos de cobertura y no de calidad.

Por su parte, Bonet y Ayala (2015) argumentan que el SGP sí ha sido efectivo en la reducción de la diferencia de brechas fiscales horizontales⁵ entre las entidades territoriales, especialmente entre municipios. Explican que Colombia presenta una alta desigualdad en el recaudo fiscal por habitante situándose por encima del promedio latinoamericano, y que dicha disparidad se ve acentuada entre municipios y en menor medida entre departamentos; por lo que las transferencias provenientes de SGP se han convertido en un instrumento efectivo para atacar este problema. Sin embargo, también señalan que al ser las entidades territoriales más pequeñas las que reciban la mayor cantidad de recursos en términos relativos, pueden crearse incentivos para que no se avance en la generación de recursos propios.

Hernández y Barreto (2018) identifican un alto grado de inequidad de recursos fiscales entre regiones y al interior de las mismas, por lo que recomiendan mejorar la distribución de los ingresos transferidos. Señalan que esta reasignación debe hacerse a través de recursos distintos a los del SGP, toda vez que, ningún ente territorial tiene plenamente cubierta su infraestructura básica para el desarrollo, y este sistema es la fuente más estable de ingresos territoriales.

En contraste, Zapata y Núñez (2017) sostienen que, en relación con los recursos del SGP con destinación de Propósito General (PG) y Asignaciones Especiales (AE), éstos son poco importantes para las finanzas de los municipios de más de un millón de habitantes. Debido a esto, recomiendan redistribuir los recursos de manera que se aumente la asignación per cápita de los más pequeños (controlando la destinación del gasto) con el fin de generar un “*Big Push*”.

³ Sostienen que esto ha provocado que se amplíe de forma sostenible la brecha frente a los departamentos, lo que ha generado limitantes de orden político para la realización de proyectos estratégicos en las ciudades capitales.

⁴ Cabe aclarar que las regiones de la periferia sí poseen un alto grado de dependencia de las transferencias debido a la dificultad que enfrentan para la obtención de recursos propios.

⁵ Diferencia entre las necesidades de gasto y los recursos fiscales de la entidad territorial.

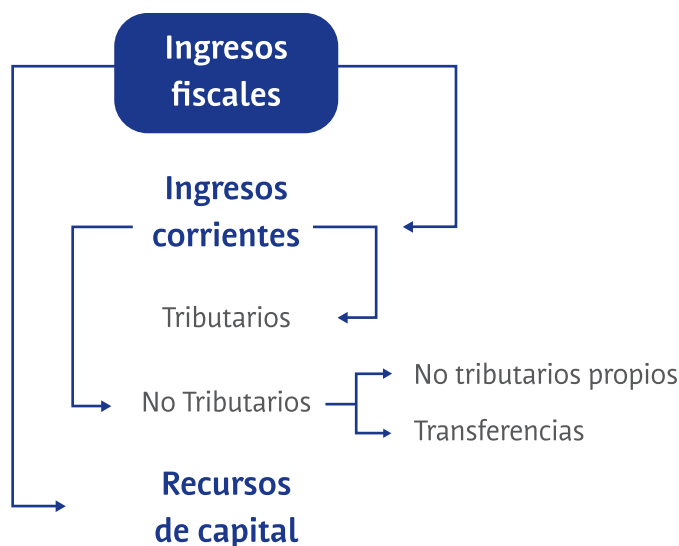
Teniendo en cuenta el contexto de descentralización fiscal en Colombia, el presente trabajo analiza la estructura de ingresos fiscales de las cinco principales ciudades del país, haciendo énfasis en los ingresos propios (tributarios y no tributarios) y los provenientes del SGP. En el caso de los ingresos propios, a diferencia de estudios anteriores, se tiene en cuenta la ampliación de la frontera productiva y poblacional que ha resultado de los procesos de conurbación en dichas ciudades, de tal manera que la información se agrega en Áreas Metropolitanas. Para el análisis de los recursos de SGP, se examina a profundidad los rubros de Educación y Salud, que representan 83% del total de la asignación sectorial del sistema de participaciones en Colombia.

Un análisis de este tipo es relevante en la medida en que estas cinco ciudades son los centros de desarrollo del país; de manera conjunta concentran 30% de la población nacional y sus ingresos fiscales corresponden a 12,3% del Presupuesto General de la Nación. Conocer la estructura y dinámica de sus ingresos, así como las asimetrías en términos de generación de ingresos propios y de asignación por transferencias es relevante para el diseño de mejores políticas fiscales en el marco del sistema de descentralización en Colombia.

5. Estructura de los ingresos fiscales de las administraciones municipales en Colombia

Los municipios cuentan con diferentes fuentes de ingresos que les permiten cumplir con sus obligaciones, gastos de funcionamiento e implementar programas de desarrollo social y económico en sus territorios. Los ingresos fiscales se clasifican en dos grandes ramas; *ingresos corrientes* y *recursos de capital*. Los primeros hacen referencia a los ingresos percibidos de manera permanente en el desarrollo de las funciones y atribuciones de la entidad territorial, y se subdividen en dos grupos, *tributarios* y *no tributarios*, a su vez, al interior de los no tributarios se encuentran los *no tributarios propios* y *las transferencias*. Por su parte, los recursos de capital corresponden a aquellos cuya periodicidad o continuidad tiene un alto grado de incertidumbre por ser el resultado de operaciones financieras u otras actividades no propias de la naturaleza de la entidad territorial (Esquema 1).

Esquema 1. Estructura de los ingresos fiscales de las ciudades en Colombia



Fuente: Elaboración propia

Durante 2017, entre las principales ciudades, el Distrito de Bogotá registró los mayores ingresos, seguido por las alcaldías de Medellín y Cali. Sin embargo, en términos per cápita, Medellín ocupó el primer lugar (\$ 2,4 millones), seguida por Barranquilla (\$ 2,3 millones) y Bogotá (\$ 1,8 millones). Las administraciones municipales de Bucaramanga (\$ 1,6 millones) y Cali (\$ 1,4 millones) presentaron los menores ingresos por habitante (Tabla 1).

Considerando exclusivamente los ingresos corrientes, los ingresos por habitante en Barranquilla (\$1,9 millones) fueron los más altos entre las cinco principales ciudades, mientras que Medellín (\$1,4 millones) ocupó el segundo lugar. Por su parte, Bogotá (\$1,4 millones),⁶ Bucaramanga (\$1,3 millones) y Cali (\$1,2 millones) registraron menores valores de ingresos corrientes por habitante.

Tabla 1. Ingresos fiscales de las principales ciudades de Colombia 2017

	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla	Bucaramanga
Ingreso Total del Municipio (\$ M*)	14.369.534	6.117.694	3.501.379	2.804.795	843.346
Tributarios (\$ M*)	7.664.790	1.630.773	1.293.860	950.492	321.511
No Tributarios (\$ M*)	3.662.448	1.935.292	1.565.203	1.396.609	367.099
Recursos de Capital (\$ M*)	3.042.297	2.551.629	642.316	457.694	154.737
Habitantes (Número)	8.080.734	2.508.452	2.420.114	1.228.271	528.497
Ingreso fiscal per cápita (\$)	1.778.246	2.438.832	1.446.783	2.283.531	1.595.744
Ingreso corrientes per cápita (\$)	1.401.759	1.421.620	1.181.375	1.910.898	1.302.959

Fuente: Ministerio de Hacienda (Sistema CHIP) / DANE - Elaboración propia

*Millones de pesos

A diferencia de los recursos de capital –que constituyen una fuente de carácter extraordinario para los municipios– los ingresos corrientes pueden ser gestionados por las administraciones municipales; la estructura y la dinámica de estos es fundamental para la planeación de la gestión de políticas públicas y prestación de servicios a los ciudadanos y a las empresas.

La disparidad entre el ingreso corriente por habitante de Cali y Barranquilla se debe a que la diferencia absoluta entre los recaudados de ambas administraciones, tanto en ingresos tributarios como en no tributarios, no es lo suficientemente marcada teniendo en cuenta que Cali tiene prácticamente el doble (1,97 veces) de la población de Barranquilla, según las estimaciones del DANE para 2017. Lo anterior implica que el recaudo de impuestos por habitante en Barranquilla (\$773.846) es más alto que en Cali (\$534.628); de igual manera, respecto a los ingresos no tributarios, Barranquilla percibe \$1.137.053 por habitante entre recursos propios y transferencias, mientras que Cali registró ingresos por habitante de \$646.784.

Por su parte, el total de ingresos fiscales dividido por el número de empresas formales presenta una marcada diferencia entre estas dos ciudades: mientras en Cali se registra un ingreso de \$41,4 millones por empresa, en Barranquilla esta cifra es de \$52,7 millones.

⁶ La diferencia entre Medellín y Bogotá es de \$19.861

Ingresos Tributarios

Los *ingresos* tributarios corresponden al recaudo de ingresos que realizan los gobiernos a través de los impuestos que pagan los ciudadanos y las empresas, es decir, corresponden a los recursos pagados por los ciudadanos y las empresas de manera obligatoria al Estado. Estos ingresos se dividen en directos e indirectos. Los ingresos tributarios directos corresponden a impuestos que recaen directamente sobre la renta o la riqueza de las personas y las empresas, mientras que los ingresos tributarios indirectos son aquellos que recaen sobre los consumos que realizan.

El presente análisis sobre los ingresos tributarios toma en cuenta no solo las cinco principales ciudades de manera aislada, sino también el área metropolitana que cada una conforma. Esto, teniendo en cuenta que el crecimiento registrado por los centros urbanos ha provocado que los límites con los municipios contiguos se vayan difuminando gradualmente desde el punto de vista práctico y solo se mantengan como límites administrativos de división política. En la práctica, los mercados de bienes y servicios, laboral, de vivienda y de transporte tienden a unificarse. Este proceso de conurbación es típico alrededor de las ciudades capitales.

En el caso del Área Metropolitana de Cali (Cali A.M.), mientras Cali cumple la función de centro urbano, los municipios vecinos han desarrollado dinámicas de producción y mercados de vivienda ligados estrechamente a las de la ciudad capital. De esta forma, los municipios de Jamundí, Candelaria, Palmira y Yumbo se han integrado cada vez más, desde el punto de vista económico, con Cali. El área metropolitana conformada por estos cinco municipios es una de las más importantes del país, no solo por la población que alberga, sino por la diversidad y relevancia de su estructura productiva y exportadora.

Los ingresos propios más representativos a nivel municipal en Colombia son el Predial Unificado y el impuesto de Industria y Comercio (Bird, 2003 y Bonet, Pérez y Montero, 2018), los cuales, se constituyen como los tributos de mayor peso dentro de los ingresos corrientes en los municipios. El recaudo por concepto de impuesto de Industria y Comercio (ICA) y del Predial Unificado en conjunto es el que mayor importancia relativa tuvo en el recaudo tributario de las cinco principales áreas metropolitanas evaluadas 73,8% (en promedio 69,6% del recaudo en cada una de las áreas metropolitanas correspondió a estos dos impuestos). Sin embargo, dicha participación no es homogénea entre ciudades; mientras en Bogotá A.M. (45,5%) y Barranquilla A.M. (36,4%) el ICA tiene el mayor peso dentro del total recaudado, en Medellín A.M. (37,8%), Cali A.M. (36,9%) y Bucaramanga A.M. (34,5%) el Predial Unificado es el de mayor relevancia (Tabla 2).⁷

⁷ El anexo 1 presenta para cada uno de los 40 municipios que conforman las cinco principales áreas metropolitanas, el recaudo por concepto de ICA y Predial, así como el total de ingresos tributarios.

Tabla 2. Ingresos Tributarios (\$ millones) de las principales Áreas Metropolitanas* de Colombia 2017

Rentas	Bogotá A.M.		Medellín A.M.		Cali A.M.		Barranquilla A.M.		Bucaramanga A.M.	
	Ingreso	Part. (%)	Ingreso	Part. (%)	Ingreso	Part. (%)	Ingreso	Part. (%)	Ingreso	Part. (%)
Total Ingresos Tributarios	8.626.085	100,0	2.310.616	100,0	1.717.179	100,0	1.100.486	100,0	522.734	100,0
Industria y Comercio	3.925.617	45,5	862.094	37,3	508.149	29,6	400.810	36,4	172.107	32,9
Impuesto Predial Unificado	2.688.835	31,2	874.235	37,8	633.651	36,9	287.537	26,1	180.226	34,5
Alumbrado Público	9.450	0,1	97.257	4,2	147.975	8,6	72.901	6,6	58.005	11,1
Sobretasa Gasolina	449.883	5,2	124.314	5,4	123.447	7,2	59.250	5,4	45.295	8,7
Avisos y Tableros	34.467	0,4	79.012	3,4	40.481	2,4	39.364	3,6	18.016	3,4
Publicidad Exterior	6.158	0,1	4.364	0,2	1.049	0,1	2.137	0,2	575	0,1
Delineación	163.289	1,9	69.853	3,0	28.576	1,7	15.113	1,4	2.350	0,4
Telefonía Urbana	n.r.	n.r.	41.095	1,8	5.602	0,3	13.500**	1,2	n.r.	n.r.
Otros Ingresos Tributarios***	1.348.386	15,6	158.392	6,9	228.250	13,3	209.875	19,1	46.160	8,8

Fuente: Ministerio de Hacienda – Cálculos propios

* Medellín A.M.: Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, La Estrella, Sabaneta, Caldas, Envigado / Bucaramanga A.M.: Floridablanca, Girón y Piedecuesta / Barranquilla A.M.: Puerto Colombia, Galapa, Soledad, Malambo / Cali A.M. (no oficial): Yumbo, Jamundí, Palmira, Candelaria / Bogotá A.M. (no oficial): Soacha, Facatativá, Zipaquirá, Chía, Mosquera, Madrid, Funza, Cajicá, Sibaté, Tocancipá, La Calera, Sopó, Tabio, Tenjo, Cota, Gachancipá, Bojacá

** Dato tomado del Presupuesto de Barranquilla 2017

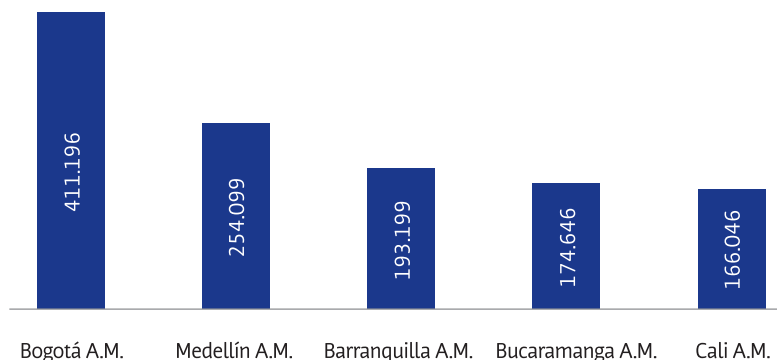
*** Incluye tránsito por transporte público, sobretasa ambiental, juegos de azar, sobretasa bomberil, estampillas y contribución sobre contratos

Impuesto de Industria y Comercio

En términos per cápita, Bogotá A.M., Medellín A.M. y Barranquilla A.M. presentaron los mayores registros de recaudo entre las cinco principales áreas metropolitanas (\$411.196, \$254.099 y \$193.199, respectivamente), mientras que Bucaramanga A.M. (\$174.646) y Cali A.M. (\$166.046) se ubican en el cuarto y quinto lugar (Gráfico 6). Este ordenamiento coincide con el del peso relativo del recaudo de este impuesto dentro del total recaudado en cada área metropolitana: Bogotá (45,5%), Medellín (37,3%), Barranquilla (36,4%), Bucaramanga (32,9%) y Cali (29,6%).⁸

⁸ Dentro de un análisis realizado únicamente para las cinco ciudades, sin tener en cuenta su Área Metropolitana, el menor registro presentado por Cali hubiese generado una discusión en torno a la posibilidad de que la industria de esta ciudad se encuentra ubicada en los municipios contiguos (Yumbo, Palmira y Candelaria). Sin embargo, teniendo en cuenta que los resultados hacen referencia al área en su conjunto, se retira esta explicación.

Gráfico 6. Ingresos tributarios per cápita por impuesto de Industria y Comercio (\$) principales Áreas Metropolitanas* de Colombia 2017

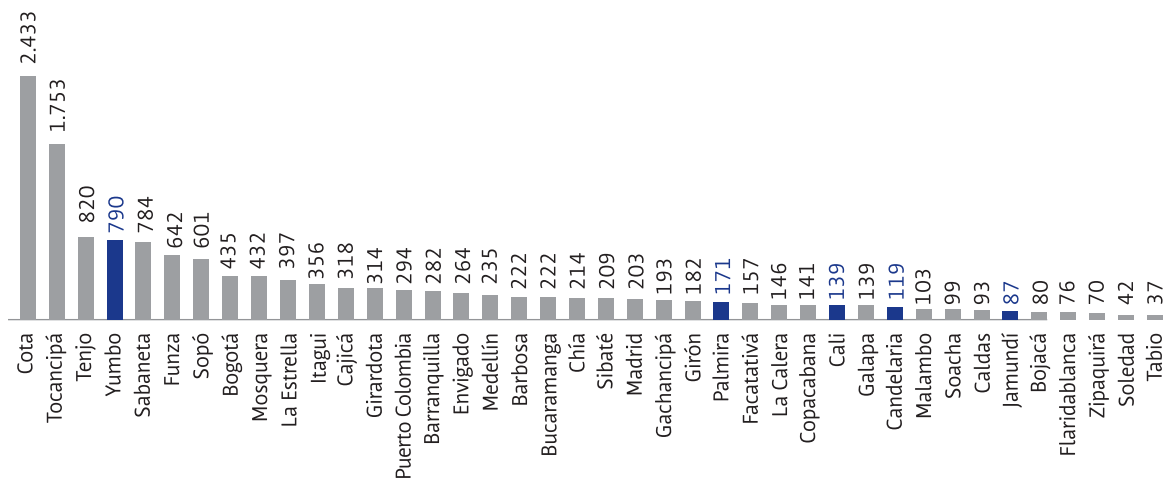


Fuente: Ministerio de Hacienda - Cálculos propios

*Medellín A.M.: Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, La Estrella, Sabaneta, Caldas, Envigado / Bucaramanga A.M.: Floridablanca, Girón y Piedecuesta / Barranquilla A.M.: Puerto Colombia, Galapa, Soledad, Malambo / Cali A.M. (no oficial): Yumbo, Jamundí, Palmira, Candelaria / Bogotá A.M. (no oficial): Soacha, Facatativá, Zipaquirá, Chía, Mosquera, Madrid, Funza, Cajicá, Sibaté, Tocancipá, La Calera, Sopó, Tabio, Tenjo, Cota, Gachancipá, Bojacá.

Pese a que en el municipio de Yumbo se presenta un alto recaudo tributario per cápita en términos relativos, ocupando el cuarto lugar con mayor registro dentro de los 40 municipios que conforman las cinco principales áreas metropolitanas del país, este no logra jalonar el bajo recaudo per cápita que presentan los otros cuatro municipios del Área Metropolitana de Cali, los cuales ocupan las posiciones 25, 29, 31 y 35 (Gráfico 7).

Gráfico 7. Ingresos tributarios per cápita por impuesto de Industria y Comercio (\$ miles) de los municipios que conforman las principales Áreas metropolitanas de Colombia 2017



Fuente: Ministerio de Hacienda / DANE – Cálculos propios

De acuerdo con lo anterior, la explicación referente al bajo recaudo del ICA en Cali A.M. se asocia a factores diferentes al proceso de conurbación, de manera más específica, guarda relación con las tarifas que cobra cada municipio a actividades industriales, comerciales y de servicios, que son gravadas mediante este impuesto.⁹ En efecto, Cali y Bucaramanga son las ciudades con las menores tarifas promedio en cada una de las tres categorías (industria, comercio y servicios) (Tablas 3, 4 y 5).

Tabla 3. Comparativa de tarifas Impuesto Industria y Comercio (pesos pagados por cada \$1.000 en ventas) principales ciudades* de Colombia - Actividad Industrial**

Actividad Industrial	Tarifa por mil Bogotá	Tarifa por mil Medellín	Tarifa por mil Cali	Tarifa por mil Barranquilla	Tarifa por mil Bucaramanga
Producción de alimentos de consumo humano y animal, excepto bebidas	4,1	4,0	3,3	5,4	3,0
Elaboración de abonos y materiales básicos para agricultura y la ganadería	11,0	7,0	6,6	5,4	n.d
Fabricación de productos farmacéuticos, químicos y botánicos	11,0	5,0	6,6	5,4	6,0
Elaboración de bebidas no alcohólicas, producción de agua mineral	11,0	7,0	3,3	7,0	7,0
Producción de confecciones, textiles, calzado y prendas de vestir	4,1	3,0	6,6	7,0	2,2
Producción de cemento y productos de construcción que tienen como base cemento	11,0	7,0	6,6	7,0	4,8
Producción de cervezas y demás bebidas alcohólicas	11,0	7,0	6,6	7,0	7,0
Fabricación de productos de tabaco, cosméticos y perfumes, relojes y joyas	11,0	7,0	6,6	7,0	6,0
Demás actividades industriales	11,0	7,0	6,6	7,0	6,0

Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali / Alcaldía Distrital de Barranquilla – Cálculos propios

*Tarifas de Barranquilla tomadas del Acuerdo N° 0019 de 2015

*Tarifas de Cali tomadas del Decreto 411.0.20.259 de 2015

*Tarifas de Bogotá tomadas de Resolución SDH000079 de 2013

*Tarifas de Medellín tomadas Acuerdo 64 de 2012

*Tarifas de Bucaramanga tomadas de Acuerdo 44 de 2008

**Actividades seleccionadas con base en tabla resumen tarifas de ICA Alcaldía Distrital de Barranquilla

⁹Según el Artículo 33 de la Ley 14 de 1983, cada Concejo Municipal tiene autonomía para establecer la tarifa que se cobrará, así mismo, esta tarifa será determinada en millares y se liquidará con base en el total de ventas.

Cali es la ciudad entre las cinco principales del país con las tarifas máximas más bajas. En el caso de las actividades industriales, Bogotá tiene una tarifa máxima de \$11,0 / \$1.000 y Medellín, Barranquilla y Bucaramanga una de \$7,0 X \$1.000, por su parte, en Cali esta tarifa es de \$6,6 X \$1.000 (Tabla 3). De igual forma, en las actividades comerciales, Bogotá presentó una tarifa máxima de \$13,8 X \$1.000; Medellín, Barranquilla y Bucaramanga de \$10,0 X 1.000, mientras Cali registró \$7,7 X 1.000 (Tabla 4).

Tabla 4. Comparativa de tarifas Impuesto Industria y Comercio (pesos pagados por cada \$1.000 en ventas) principales ciudades* de Colombia - Actividad Comercial**

Actividad Comercio	Tarifa por mil Bogotá	Tarifa por mil Medellín	Tarifa por mil Cali	Tarifa por mil Barranquilla	Tarifa por mil Bucaramanga
Ventas de alimentos, excepto bebidas alcohólicas	4,1	4,0	3,3	5,4	5,4
Venta de productos químicos, agrícolas y pecuarios	4,1	8,0	7,7	5,4	4,8
Venta de combustibles y lubricantes	13,8	10,0	7,7	7,0	6,0
Venta de productos farmacéuticos y medicinales	4,1	5,0	3,3	7,0	5,4
Venta de materiales para construcción, ferretería y vidrio	6,9	5,0	7,7	7,0	5,4
Venta de impresos, libros, periódicos	4,1	4,0	7,7	7,0	4,2
Papelerías y venta de materiales y artículos de papelería y escritorio	11,0	8,0	7,7	7,0	n.d
Venta de vehículos nuevos	6,9	10,0	5,2	7,0	6,0
Venta de vehículos usados	6,9	10,0	7,7	7,0	4,8
Venta de cigarrillos y licores	13,8	10,0	7,7	10,0	9,6
Venta de perfumes, productos cosméticos y de tocador en establecimientos especializados	11,0	10,0	7,7	10,0	n.d
Venta de motocicletas	6,9	10,0	5,2	10,0	n.d
Venta de piezas y accesorios de motocicletas	11,0	10,0	7,7	10,0	4,8
Actividades de comercio de las casas de empeño o compraventa	11,0	8,0	7,7	10,0	n.d
Comercialización de energía eléctrica	11,0	8,0	7,7	10,0	10,0
Comercio al por menor de prendas de vestir	11,0	4,0	7,7	9,6	4,2
Comercio al por menor de todo tipo de calzado	11,0	4,0	7,7	9,6	4,2
Demás actividades comerciales	11,0	8,0	7,7	9,6	n.d

Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali / Alcaldía Distrital de Barranquilla – Cálculos propios

*Tarifas de Barranquilla tomadas del Acuerdo N° 0019 de 2015

*Tarifas de Cali tomadas del Decreto 411.0.20.259 de 2015

*Tarifas de Bogotá tomadas de SDH000079 de 2013

*Tarifas de Medellín tomadas de Acuerdo 64 de 2012

*Tarifas de Bucaramanga tomadas de Acuerdo 44 de 2008

**Actividades seleccionadas con base en tabla resumen tarifas de ICA Alcaldía Distrital de Barranquilla

Tabla 5. Comparativa de tarifas Impuesto Industria y Comercio (pesos pagados por cada \$1.000 en ventas) principales ciudades* de Colombia - Actividad Servicios**

Actividad Servicios	Tarifa por mil Bogotá	Tarifa por mil Medellín	Tarifa por mil Cali	Tarifa por mil Barranquilla	Tarifa por mil Bucaramanga
Educación	9,6	2,0	2,2	2,5	2,2
Servicios prestados por contratistas de construcción, constructores y urbanizadores	13,8	5,0	3,3	7,0	4,8
Actividades de investigación y seguridad	6,9	3,0	6,6	7,0	n.d
Servicio de alojamiento en hoteles, hostales, aparta hoteles, residencias, moteles, amoblados y otros. Servicio de restaurante, cafetería, bar, discotecas y similares	4,1	10,0	8,8	10,0	6,0
Actividades para instituciones financieras	11,0	5,0	5,0	5,0	5,0

Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali / Alcaldía Distrital de Barranquilla – Cálculos propios

*Tarifas de Barranquilla tomadas del Acuerdo N° 0019 de 2015

*Tarifas de Cali tomadas del Decreto 411.o.20.259 de 2015

*Tarifa de Bogotá tomadas de SDH000079 de 2013

*Tarifas de Medellín tomadas de Acuerdo 64 de 2012

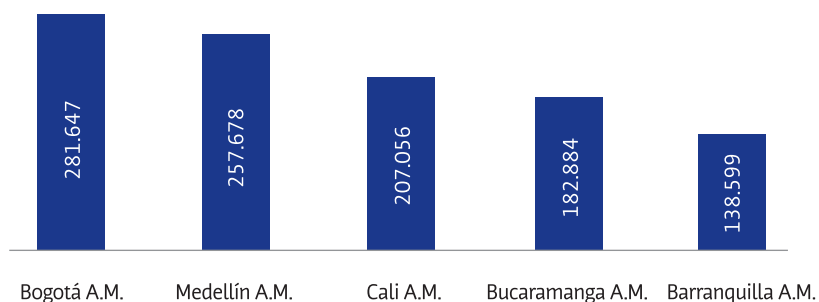
*Tarifa de Bucaramanga tomadas de Acuerdo 44 de 2008

**Actividades seleccionas con base en tabla resumen tarifas de ICA Alcaldía Distrital de Barranquilla

Impuesto Predial Unificado

En el caso del Impuesto Predial, Cali A.M. presenta un resultado alto en términos de recaudo, puesto que, dicho impuesto registra la mayor participación en el total de ingresos tributarios del Área Metropolitana (36,9%), y si es tomado en cuenta en términos per cápita, se tiene un ingreso de \$207.056 por persona; el tercer registro más alto después de Bogotá A.M. (\$ 281.647) y Medellín A.M. (\$ 257.678) (Gráfica 8).

Gráfica 8. Ingresos tributarios per cápita por Impuesto Predial Unificado (\$) principales Áreas Metropolitanas* de Colombia 2017

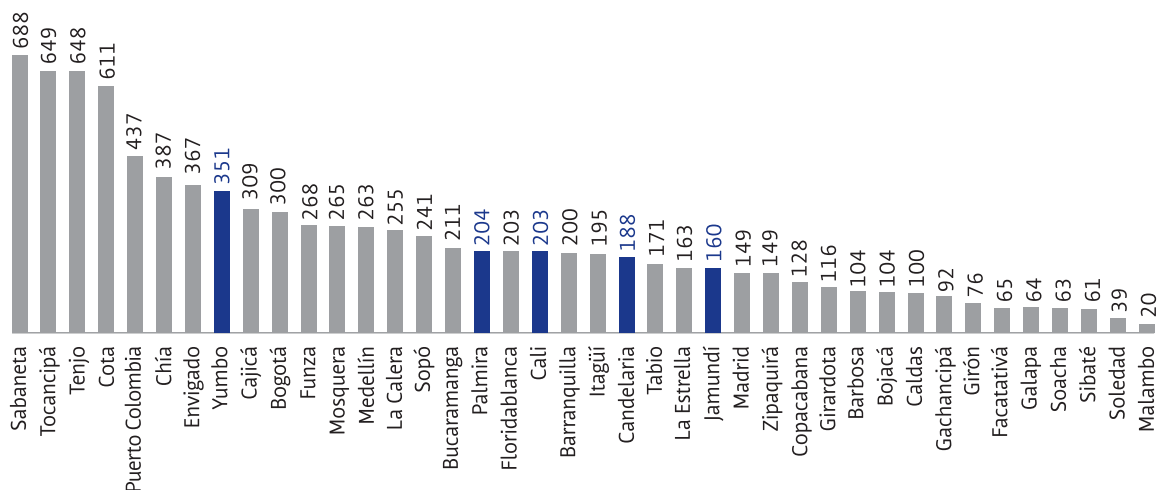


Fuente: Ministerio de Hacienda / DANE – Cálculos propios

*Medellín A.M.: Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, La Estrella, Sabaneta, Caldas, Envigado / Bucaramanga A.M.: Floridablanca, Girón y Piedecuesta / Barranquilla A.M.: Puerto Colombia, Galapa, Soledad, Malambo / Cali A.M. (no oficial): Yumbo, Jamundí, Palmira, Candelaria / Bogotá A.M. (no oficial): Soacha, Facatativá, Zipaquirá, Chía, Mosquera, Madrid, Funza, Cajicá, Sibaté, Tocancipá, La Calera, Sopó, Tabio, Tenjo, Cota, Gachancipá, Bojacá

Bogotá, Medellín y Bucaramanga registraron en 2017 un recaudo per cápita por concepto de Impuesto Predial Unificado superior a Cali. Al ajustar este indicador por el número de predios registrados en cada ciudad¹⁰ se presenta un resultado consistente con lo registrado en el recaudo, puesto que, Medellín (0,40), Bucaramanga (0,32) y Bogotá (0,31) tienen mayor número de predios per cápita frente a lo reportado en Cali (0,28) y Barranquilla (0,28). De esta forma, al analizar las otras ciudades del Área Metropolitana se verifica que el recaudo de Yumbo y Palmira impulsan el de Cali A.M. ocupando el tercer lugar (Gráfica 9).

Gráfica 9. Ingresos tributarios per cápita del Impuesto Predial Unificado (\$ miles) ciudades que conforman las principales Áreas Metropolitanas de Colombia 2017



Fuente: Ministerio de Hacienda / DANE – Cálculos propios

¹⁰ En términos absolutos, según lo reportado por el Instituto Agustín Codazzi y las Alcaldías de Bogotá, Medellín y Cali; Bogotá presenta el mayor número de predios (2.543.209), seguida por Medellín (1.002.838) (incluye complementarios) Cali 674.470, Barranquilla 348.464 y Bucaramanga 170.000.

Ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios abarcan a todas aquellas fuentes de financiamiento de las entidades gubernamentales que son percibidos por conceptos diferentes al recaudo de impuestos. Entre este tipo de ingresos se destacan los percibidos por concepto de prestación de servicios, la explotación de recursos propios, el pago de multas a ciudadanos y empresas, entre otros.

Los ingresos no tributarios se clasifican en dos grupos: propios y por transferencias. Como su nombre lo indica, los primeros hacen referencia a los ingresos percibidos por el Municipio que son obtenidos por sus propios medios (venta de bienes, prestación de servicios, otorgamiento de licencias, arrendamientos, las multas y sanciones, entre otros). Por su parte, las transferencias corresponden a los ingresos girados desde niveles superiores de los gobiernos (nacional o departamental) hacia el municipio. Entre este tipo de ingresos se destacan las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), las cuales son destinadas principalmente a la prestación de servicios de educación y salud, que en 2017 demandaron 83% de los recursos transferidos a los municipios en Colombia.¹¹

Ingresos no tributarios propios

Entre las principales áreas metropolitanas del país, las multas y sanciones registran la participación más alta de los ingresos no tributarios propios: Cali A.M. 71,0%, Bogotá A.M. 65,7%, Bucaramanga A.M. 59,4% y Medellín A.M. 54,3%; con excepción de Barranquilla A.M., donde el recaudo de tasas no tributarias tuvo una participación de 55,9% en 2017 en el total de los ingresos no tributarios propios de la ciudad (Tabla 6). Este resultado está asociado a la mayor efectividad en la identificación de infracciones de tránsito en las ciudades por medio de sistemas de monitoreo remoto, a través de cámaras. En términos per cápita, Cali A.M. logró el mayor recaudo por habitante en multas y sanciones en 2017 (\$55.924), superando en más de tres veces lo recaudado por Bucaramanga (\$18.302) y Barranquilla (\$17.622) (Gráfico 10).

¹¹ El 17% restante fue destinado a Agua Potable y Saneamiento, Propósito General (incluye recreación y deporte, actividades culturales, inversión específica y libre inversión) y Asignaciones Especiales.

Tabla 6. Ingresos no tributarios propios (\$ millones) principales
Áreas Metropolitanas* de Colombia 2017

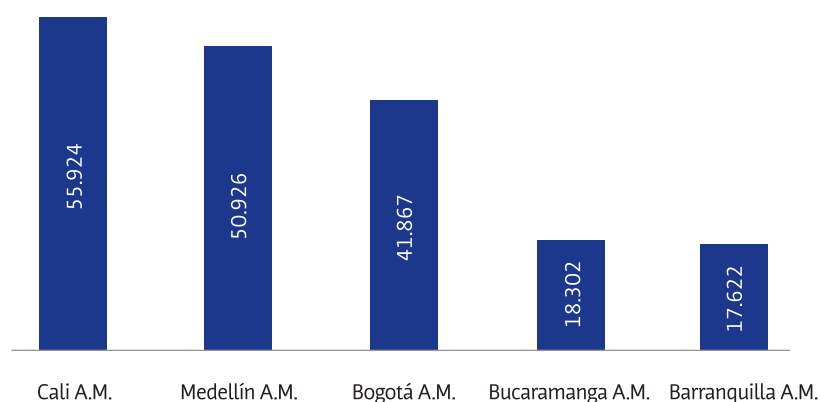
Rentas	Bogotá A.M.		Medellín A.M.		Cali A.M.		Barranquilla A.M.		Bucaramanga A.M.	
	Ingreso	Part. (%)	Ingreso	Part. (%)	Ingreso	Part. (%)	Ingreso	Part. (%)	Ingreso	Part. (%)
Total ingresos no tributarios propios	608.156	100,0	318.009	100,0	240.997	100,0	127.483	100,0	30.359	100,0
Tasas	111.329	18,3	120.559	37,9	40.302	16,7	71.385	55,9	2.075	6,8
Ventas de bienes y servicios	3.908	0,6	5.307	1,7	3.158	1,3	17	0,0	253	0,8
Arrendamientos	1.346	0,2	46.725	14,7	7.630	3,2	6.180	4,8	76	0,3
Otras tasas**	106.075	17,4	68.526	21,5	29.514	12,2	65.188	51,1	1.746	5,8
Multas y sanciones	399.693	65,7	172.780	54,3	171.145	71,0	35.763	28,1	18.036	59,4
Contribuciones	97.134	16,0	24.671	7,8	29.550	12,3	20.335	16,0	10.248	33,8

Fuente: Ministerio de Hacienda – Cálculos propios

*Medellín A.M.: Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, La Estrella, Sabaneta, Caldas, Envigado / Bucaramanga A.M.: Floridablanca, Girón y Piedecuesta / Barranquilla A.M.: Puerto Colombia, Galapa, Soledad, Malambo / Cali A.M. (no oficial): Yumbo, Jamundí, Palmira, Candelaria / Bogotá A.M. (no oficial): Soacha, Facatativá, Zipaquirá, Chía, Mosquera, Madrid, Funza, Cajicá, Sibate, Tocancipá, La Calera, Sopó, Tabio, Tenjo, Cota, Gachancipá, Bojacá

**Incluye tasa de tránsito y transporte, expedición de paz y salvos, tasas por vertimientos puntuales, otros conceptos ambientales del Dagma, utilización de aguas subterráneas y licencias de establecimientos educativos.

Gráfica 10. Ingresos per cápita por multas y sanciones (\$) principales
Áreas Metropolitanas* de Colombia 2017



Fuente: Ministerio de Hacienda / DANE – Cálculos propios

*Medellín A.M.: Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, La Estrella, Sabaneta, Caldas, Envigado / Bucaramanga A.M.: Floridablanca, Girón y Piedecuesta / Barranquilla A.M.: Puerto Colombia, Galapa, Soledad, Malambo / Cali A.M. (no oficial): Yumbo, Jamundí, Palmira, Candelaria / Bogotá A.M. (no oficial): Soacha, Facatativá, Zipaquirá, Chía, Mosquera, Madrid, Funza, Cajicá, Sibate, Tocancipá, La Calera, Sopó, Tabio, Tenjo, Cota, Gachancipá, Bojacá

Según el informe anual que realiza la Secretaría de Movilidad de Cali, en la ciudad se reportaron 353.852 multas de tránsito durante 2017, de las cuales, 45,0% se realizaron a través de fotodetección. Las cinco infracciones más comunes fueron: transitar por sitios restringidos o en horas prohibidas, no realizar la revisión técnico-mecánica, conducir motocicleta sin cumplir las normas establecidas en el Código Nacional de Tránsito y conducir un vehículo a velocidad superior a la máxima permitida.

Transferencias del Sistema General de Participaciones

Como se ha mencionado antes, una de las principales fuentes de recursos de los municipios es el Sistema General de Participaciones, que corresponde al esquema a través del cual se distribuye un porcentaje de los recursos del Gobierno Nacional Central a las distintas entidades territoriales. Dichos recursos se disponen a partir de lo recaudado como ingresos corrientes de la nación, y el monto total crece anualmente de acuerdo con el crecimiento promedio de los últimos cuatro años de los ingresos corrientes nacionales.¹²

Los ingresos del SGP son recursos de destinación específica y tienen como principal objetivo el financiamiento de cuatro sectores puntuales: *Educación, Salud, Agua potable y Saneamiento y Propósito General*; además de cuatro asignaciones especiales por las que también gira recursos a municipios, departamentos y población indígena: *Resguardos Indígenas, Ribereños Río Magdalena, Fondos de Pensiones Territoriales y Alimentación Escolar*. De esta manera, el Sistema General de Participaciones asignó el 96% de sus recursos para la distribución sectorial y 4% para las asignaciones especiales a su cargo (Esquema 2).

Esquema 2. Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones 2017



Fuente: DNP – Elaboración propia

¹² $SGP_t = \frac{IC_{t-1} + IC_{t-2} + IC_{t-3} + IC_{t-4}}{4}$, donde $IC = Ingresos Corrientes de la Nación$

Los recursos del SGP operan como un fondo común cuyo monto total está determinado por el comportamiento de los ingresos corrientes de la nación y es calculado¹³ y comunicado al Departamento Nacional de Planeación (DNP) por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El encargado de aplicar la metodología de la distribución de cada monto entre las entidades territoriales es el DNP, apoyado en cifras certificadas por las instituciones oficiales a cargo de las mismas (DANE, Ministerio de Educación, Instituto Agustín Codazzi, Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)). Finalmente, los ministerios de Educación, Protección Social, Ambiente y Hacienda son los responsables de girar los recursos a las entidades territoriales (Esquema 3).

Esquema 3. Mecanismo de asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones



Fuente: DNP – Elaboración propia

Para la vigencia 2018, el estimado de la asignación del SGP en las cinco principales ciudades, presenta en términos absolutos a Bogotá como la mayor receptora de recursos (\$2.911.396 millones), seguida por Medellín (\$1.016.999 millones), Cali (\$925.209 millones), Barranquilla (\$777.467 millones) y Bucaramanga (\$242.382 millones) (Tabla 7).

¹³ El Ministerio de Hacienda se encarga no solo de especificar el monto total, sino también los montos globales de cada sector y asignación especial de acuerdo con las participaciones antes establecidas.

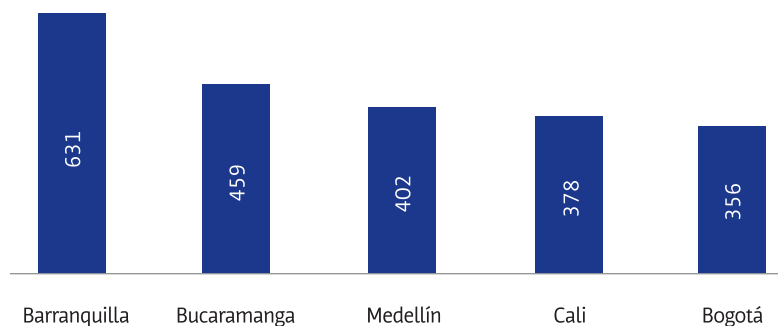
Tabla 7. Asignaciones (\$ millones) del Sistema General de Participaciones - principales ciudades de Colombia 2018

Destinación	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla	Bucaramanga
Sectoriales					
Educación	2.012.394	723.648	557.807	488.935	171.430
Salud	579.717	207.117	261.139	227.462	51.605
Agua Potable y Saneamiento	104.923	25.451	32.160	20.855	4.886
Propósito general	206.094	57.732	72.316	34.729	13.699
Especiales					
Alimentación escolar	8.268	3.051	1.789	2.737	761
Ribereño río Magdalena	-	-	-	2.749	-
Total	2.911.396	1.016.999	925.209	777.467	242.382

Fuente: Presupuestos de la Alcaldía de Cali, Barranquilla, Medellín, Bucaramanga y Bogotá – Elaboración propia

Las asignaciones del SGP en términos per cápita arrojan un ordenamiento distinto al del tamaño poblacional y se registra una marcada diferencia entre los recursos asignados entre las distintas ciudades para el cumplimiento de funciones similares. De esta forma, mientras en Cali y Bogotá los recursos per cápita provenientes del SGP ascienden a \$378 mil y \$356 mil, en Barranquilla esta cifra es casi el doble (\$631 mil) (Gráfica 11).

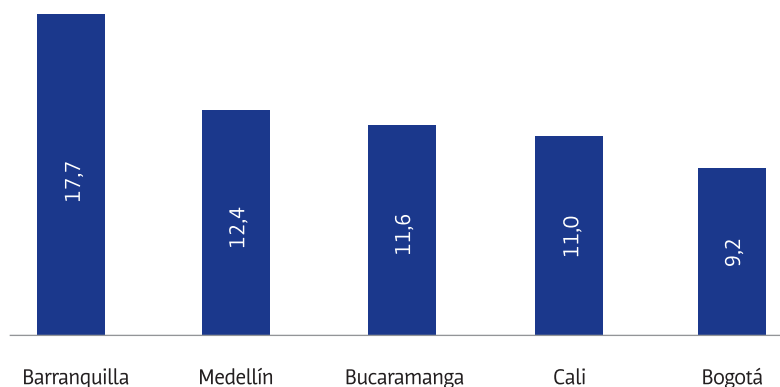
Gráfica 11. Asignaciones per cápita (\$ miles) del Sistema General de Participaciones principales ciudades de Colombia 2018



Fuente: Presupuestos de la Alcaldía de Cali, Barranquilla, Medellín, Bucaramanga y Bogotá – Elaboración propia

Uno de los indicadores utilizados de forma transversal para la distribución de los recursos del SGP es el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI),¹⁴ ya el esquema contempla que el nivel de pobreza de cada ciudad es un factor tenido en cuenta para la distribución de los recursos.¹⁵ De acuerdo con lo reportado por el DANE, Barranquilla fue la ciudad con mayor índice de NBI en 2005 (17,7%), seguida por Medellín (12,4%), Bucaramanga (11,6%), Cali (11,0%) y Bogotá (9,2%) (Gráfico 12).

Gráfica 12. Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (%) principales ciudades de Colombia 2005



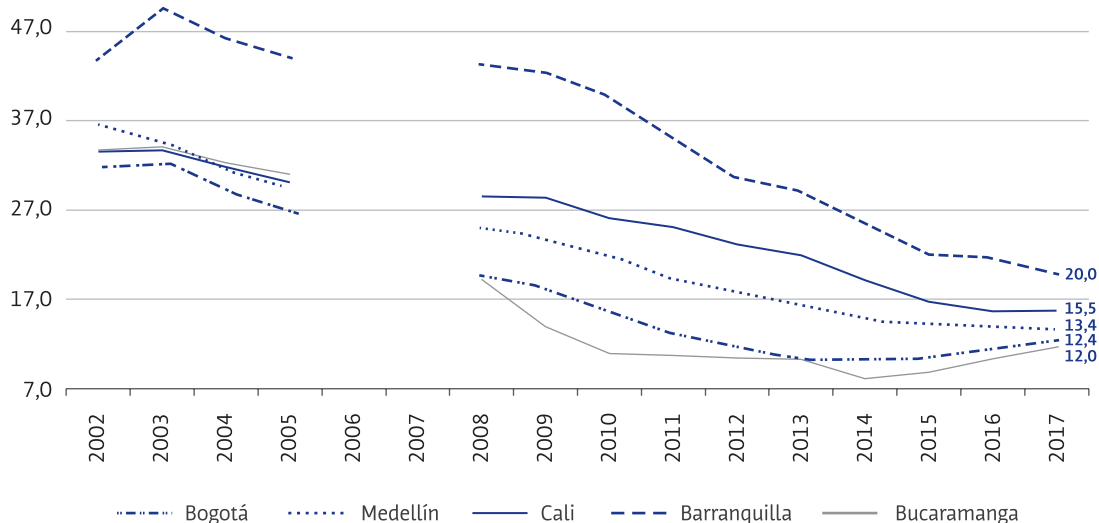
Fuente: DANE – Elaboración propia

El uso de este indicador tiene un rezago importante teniendo en cuenta que las cifras actuales de NBI aún corresponden a proyecciones del Censo Poblacional de 2005. Así, al trabajar bajo el supuesto de que dichos resultados se han mantenido durante el periodo 2005-2018 al menos de forma relativa, se omiten consideraciones importantes como la disminución de la incidencia de la pobreza monetaria durante los últimos doce años y la reducción de la brecha de pobreza entre Barranquilla y las principales ciudades (Gráfico 13).

¹⁴ Busca determinar si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas o no, a través de los siguientes criterios: viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica y viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Se clasifica como pobre o con NBI a aquellos hogares que expresen al menos una de las carencias mencionadas (DANE).

¹⁵ Un ejemplo del uso de la variable NBI se encuentra incluido en el criterio de pobreza relativa utilizado para la asignación del monto de propósito general (Anexo 2).

Gráfica 13. Incidencia (%) de la pobreza monetaria principales ciudades de Colombia 2002-2017



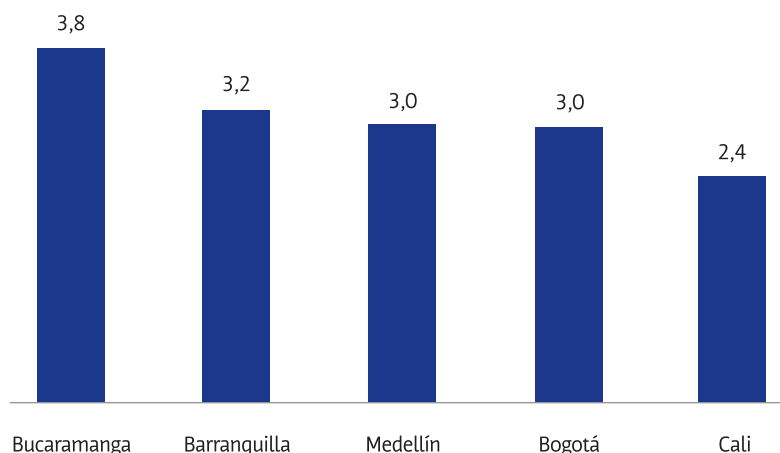
Fuente: DANE – Elaboración propia

Partiendo de la tasa de pobreza monetaria¹⁶ y de las proyecciones poblacionales presentadas por el DANE, Cali (375.118 personas) fue la ciudad con mayor número de personas en situación de pobreza después de Bogotá (1.002.011 personas),¹⁷ seguida por Medellín (336.133 personas), Barranquilla (245.654 personas) y Bucaramanga (63.419 personas). Según el cálculo de la asignación de SGP por persona en situación de pobreza, Bucaramanga (\$ 3,8 millones) y Barranquilla (\$ 3,2 millones) son las ciudades con mayor ingreso de recursos, mientras Cali (\$ 2,4 millones) es la ciudad que menos recursos recibe (Gráfico 14).

¹⁶ Mide el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza monetaria. La línea de pobreza monetaria se define como el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes alimentarios y no alimentarios, que permiten un nivel de vida adecuado (DANE).

¹⁷ El cálculo del número de personas en situación de pobreza se realizó con información proyectada para 2017.

Gráfica 14. Asignaciones del Sistema General de Participaciones (\$ millones) por persona en situación de pobreza monetaria* principales ciudades 2018



Fuente: Presupuestos de la Alcaldía de Cali, Barranquilla, Medellín, Bucaramanga y Bogotá / DANE - Elaboración propia

*El número de pobres se estima a partir de la tasa de pobreza monetaria de 2017 (última cifra disponible) y la población de 2018

Además del indicador de NBI, también se consideran otras variables de carácter general para la distribución de los recursos del SGP, como la población total y la caracterización de la misma (población urbana, rural, etc.), el área geográfica, la dispersión poblacional, la categoría fiscal del municipio, entre otras (Anexo 3). Estas características son tomadas en cuenta para evaluar que cada ente territorial se desenvuelve en diferentes contextos.

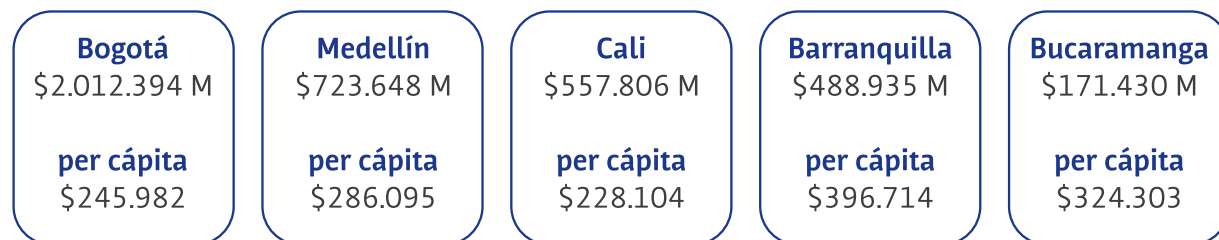
Distribución de los recursos del SGP en el sector de Educación

La distribución del total de los recursos del SGP asignados para el sector de educación se transfiere de acuerdo con dos criterios, la prestación de servicios y la calidad; el primer criterio tiene el mayor peso dentro del total de los recursos (más del 90% de lo girado a las entidades territoriales está determinado por este criterio) y está asociado al número de estudiantes con matrícula oficial o contratada.¹⁸

Los recursos del SGP dispuestos para el sector de educación en Cali en 2018 registraron un valor de \$557.806 millones, la tercera asignación más alta entre las principales ciudades. Pese a esto, en términos per cápita Cali recibe la menor cantidad de recursos \$228.104, mientras Barranquilla registra 1,7 veces más recursos por persona (Esquema 4). La explicación referente a la disparidad en términos per cápita entre estas dos ciudades corresponde principalmente al número de estudiantes atendidos. Según la información suministrada por el Ministerio de Educación al DNP para la asignación de 2017, el número de estudiantes con matrícula oficial y contratada en Cali fue de 241.206 mientras que en Medellín y Barranquilla se reportaron 357.703 y 198.978 estudiantes, respectivamente (Tabla 8).

¹⁸ El esquema de matrícula contratada corresponde a la cobertura estudiantil atendida por entidades privadas que son financiadas con recursos públicos.

Esquema 4. Asignaciones del Sistema General de Participaciones* del sector educación principales ciudades de Colombia 2018



Fuente: Presupuestos de la Alcaldía de Cali, Barranquilla, Medellín, Bucaramanga y Bogotá y DANE - Elaboración propia

*Las cifras totales se encuentran en millones de pesos y las per cápita en pesos

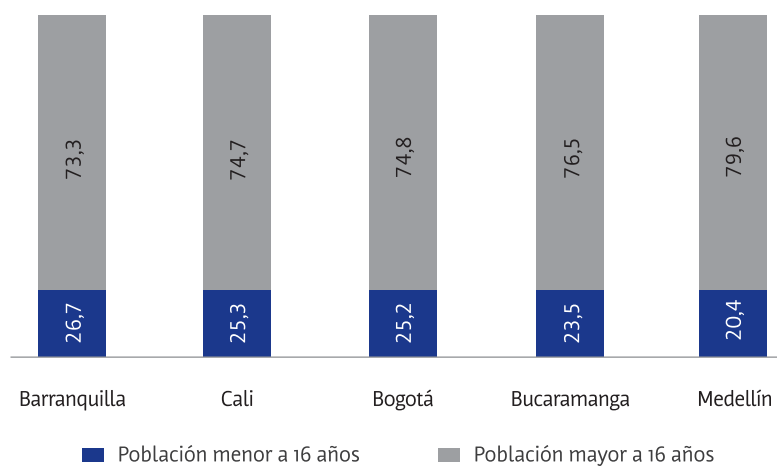
Tabla 8. Indicadores utilizados para asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados al sector educación principales ciudades de Colombia 2017

Variable	Entidad	Unidad de Medida	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla	Bucaramanga
Entidad Territorial Certificada en Educación	MEN	Si/No	Si	Si	Si	Si	Si
Matrícula Oficial y Contratada	MEN	Individuos	760.214	357.703	241.206	198.978	70.458
Matrícula Oficial	MEN	Individuos	716.888	289.756	161.544	175.146	68.596
Tasa de repetición o reprobación	MEN	%	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Deserción escolar	MEN	Indicador %	2	4	5	2	5

Fuente: DNP - Elaboración propia

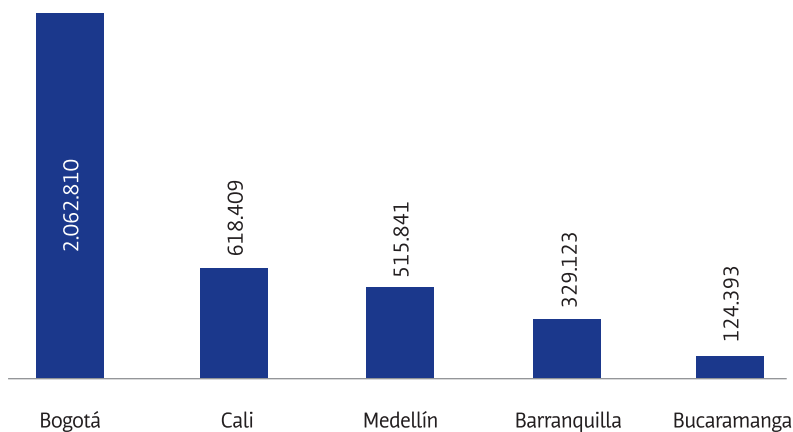
La cifra referente al número de estudiantes en Cali con matrícula oficial y contratada contrasta con las reportadas para Medellín y Barranquilla. Debe resaltarse que, según las proyecciones del DANE, siendo Cali y Medellín ciudades con tamaños poblacionales similares y teniendo en cuenta la estructura poblacional, Cali tendría incluso un mayor número de habitantes menores a 16 años (Gráficas 15 y 16), Medellín registró un número de estudiantes superior en más de cien mil. Igualmente, al comparar los resultados de Cali con los de Barranquilla, esta última presenta 42.228 estudiantes menos que Cali, lo cual, resulta extraño si se tiene en cuenta que Barranquilla reporta 1,2 millones de personas menos que Cali.

Gráfica 15. Distribución de la población (%) según grupos de edad principales ciudades de Colombia 2018



Fuente: DANE - Elaboración propia

Gráfica 16. Población menor de 16 años (número) principales ciudades de Colombia 2018



Fuente: DANE - Elaboración propia

Tomando como referente la población total entre 5 y 16 años de las principales ciudades, según las proyecciones del DANE, y contrastando con el total de niños y jóvenes matriculados en la etapas de primaria, básica y media (incluyendo matrícula oficial, contratada y privada), Bogotá y Cali registraron una brecha de 314.074 y 106.309 niños, respectivamente. Esto implica que 21,6% y 24,1% de la población que debería estar estudiando en dichas ciudades, se encuentra por fuera del sistema escolar.

Estas diferencias, sin embargo, parten de proyecciones con base en el Censo de 2005; al respecto, cabe señalar que, según resultados preliminares del Censo 2018, Colombia tendría 4,5 millones de personas menos a las que inicialmente había proyectado el DANE (50 millones). Dicha disminución, también incidirá en el número de personas que habitan en los departamentos y municipios del país, así como en la estructura poblacional por edades. En este sentido, conviene tener cautela con la interpretación de las diferencias de cobertura educativa que se acaban de presentar.

Distribución de los recursos del SGP para el sector Salud

La distribución de los recursos del SGP para el sector salud se realiza de acuerdo con tres criterios: la financiación a las personas afiliadas al régimen subsidiado (subsidio a la demanda), salud pública y la prestación de servicios y subsidio a la oferta. El subsidio a la demanda es el de mayor peso dentro del total de recursos designados al sector, lo anterior implica que la asignación de recursos a cada entidad territorial depende principalmente de la cantidad de personas registradas al régimen subsidiado de salud en la jurisdicción correspondiente.

La mayor asignación de recursos entre las principales ciudades en 2018 la registra Bogotá (\$ 579.717 millones) seguida de Cali (\$261.138 millones), Barranquilla (\$227.462 millones), Medellín (\$207.116 millones) y Bucaramanga (\$51.605 millones) (Esquema 5). Sin embargo, en términos per cápita Barranquilla presenta el ingreso más alto (\$184.559) entre las cinco principales ciudades.

Esquema 5. Asignaciones del Sistema General de Participaciones* en el sector salud principales ciudades de Colombia 2018



Fuente: Presupuestos de la Alcaldía de Cali, Barranquilla, Medellín, Bucaramanga y Bogotá / DANE - Elaboración propia

*Las cifras totales se encuentran en millones de pesos y las per capitas en pesos

La mayor asignación relativa per cápita de recursos para Barranquilla en el sector salud, se encuentra relacionada con la cantidad de afiliados al régimen subsidiado que reportó la ciudad en 2017: 642.622 personas (cifra similar a la de Cali) (Tabla 9). Si se tiene en cuenta la población total de Barranquilla, esto implicaría en principio que alrededor del 50% de las personas se les subsidia la salud. Para el caso de las otras ciudades, este porcentaje se encuentra entre el 15% y 30%.

Adicionalmente, si se tiene en cuenta la tasa de formalidad laboral de las cinco principales ciudades durante 2017, Bucaramanga (56,7%) y Barranquilla (55,2%) presentaron los registros más bajos; seguidas por Cali (47,2%),

Medellín (42,4%) y Bogotá (41,7%).¹⁹ Esta variable guarda relación positiva con el número de personas afiliadas al régimen contributivo, puesto que los trabajadores formales suelen tener cobertura de salud en dicho régimen. De esta manera, al registrarse en Barranquilla y Bucaramanga menores tasas de formalidad, es consistente que sea en estas ciudades en las que se registre el mayor porcentaje de personas afiliadas al régimen subsidiado de salud.

Tabla 9. Población afiliada al régimen contributivo y subsidiado Vs. Población total principales ciudades 2017

Variable	Entidad	Unidad de medida	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla	Bucaramanga
Municipio certificado en salud	MSPS	Si/No	Si	Si	Si	Si	Si
Población afiliada régimen contributivo	MSPS	Individuos	6.181.534	1.955.345	1.535.672	800.108	483.933
Población afiliada régimen subsidiado	MSPS	Individuos	1.166.823	561.292	677.151	642.622	150.843
Suma de la población afiliada a ambos regímenes		Individuos	7.348.357	2.516.637	2.212.823	1.442.730	634.776
Población total	DANE	Individuos	8.181.047	2.508.452	2.420.114	1.228.271	528.610
Diferencia entre población total y la suma de población en ambos regímenes	Cálculos propios	Individuos	832.690	-8.185	207.291	-214.459	-106.166

Fuente: DANE / DNP - Elaboración propia

Pese a lo anterior, al tomar el agregado de personas afiliadas a ambos regímenes de protección en salud y comparar con el total de la población, se identifica que en Barranquilla (-214.459 personas) y Bucaramanga (-106.166 personas) la población asegurada supera a la población total proyectada por el DANE. En los casos de Bogotá y Cali se registra un resultado contrario, es decir, que el número de personas registradas en el régimen contributivo y en el régimen subsidiado de salud supera las proyecciones poblacionales del DANE.

¹⁹ La cifra anual se calcula a partir del promedio de los cuatro trimestres.

6. Conclusiones

El esquema actual de financiación de la operación de los municipios en Colombia es el resultado de un proceso de descentralización de la operación del Gobierno Nacional, otorgando responsabilidades importantes a las administraciones municipales sobre la prestación de servicios públicos de educación y salud a la población. Otras actividades del Estado, como la seguridad ciudadana, el desarrollo y mantenimiento de infraestructura, y la prestación de servicios públicos y saneamiento básico son también asumidas por las administraciones locales.

En este sentido, cobra gran relevancia hacer seguimiento a los patrones de generación de ingresos propios, así como aquellos del esquema de transferencias de recursos desde el Gobierno Nacional a los municipios y departamentos. Los presupuestos aprobados por los concejos municipales y distritales de las principales ciudades del país, y las de los otros municipios que conforman las principales áreas metropolitanas en Colombia permiten identificar la forma en que estos entes territoriales financian su funcionamiento, actividades de inversión y la prestación de servicios públicos delegada por ley.

Las transferencias del Gobierno Nacional a los entes territoriales fue la principal fuente de recursos de estos durante gran parte del periodo comprendido entre 1990 y 2017. Se identifican esfuerzos por parte de las alcaldías por diversificar sus fuentes de generación y recaudo de recursos, sin que hayan llegado a alcanzar mayor participación sobre los presupuestos municipales que las transferencias y las regalías.

Si bien se han documentado diversas investigaciones que corroboran que la mayor descentralización en la gestión de los recursos públicos en Colombia ha contribuido a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, la forma en que este proceso se ha dado no ha sido homogéneo, entre otras razones, debido a las disparidades en términos per cápita y el tamaño relativo de la población que debe ser atendida en los municipios con los recursos transferidos.

El proceso de descentralización promovido por la Constitución de 1991, sumado al proceso de urbanización que ha registrado Colombia, concentrado en las cinco principales ciudades, ha llevado a que los ingresos tributarios de los entes territoriales, medida como porcentaje del PIB nacional, haya aumentado entre 1990 y 2017, pasando de 1,9% a 3,2%. Sin embargo, los ingresos tributarios municipales pasaron de representar 0,9% del PIB en 1990 a 2,4% en 2017, mientras que los de los departamentales pasaron de 1,0% a 0,8% en el mismo periodo.

Las cinco principales ciudades de Colombia concentraron en 2017 55,8% del total de los ingresos tributarios municipales en el país, siendo el recaudo de los tributos de industria y comercio y de predial unificados los más representativos. La actualización permanente de los avalúos catastrales y la estructura de tarifas aplicadas según la actividad económica en los municipios inciden de manera significativa sobre la disponibilidad de recursos para el funcionamiento e inversiones de estos entes territoriales. Los incentivos tributarios concedidos a determinadas actividades productivas y la gestión de uso del suelo, que resulta determinante del avalúo catastral, representan oportunidades de creación de estímulos para la actividad productiva, aunque en el corto plazo pueden significar menor capacidad de recaudo para los municipios.

Debido a la estructura de diseño del esquema tributario nacional y del esquema de reparto de transferencias y regalías a los departamentos, la disparidad en términos per cápita de los ingresos corrientes identificada entre las principales ciudades de Colombia debería estar asociada a las diferencias en términos del porcentaje de población en condición de pobreza, la fortaleza económica del tejido empresarial de las ciudades y su densidad poblacional. Sin embargo, se identifican diferencias como las existentes entre Barranquilla y Cali en términos del recaudo de impuestos por habitante en 2017 (Barranquilla: \$773.846 Vs. Cali: \$534.628), así como en términos de ingresos no tributarios (Barranquilla: \$1.137.053 Vs. Cali: \$646.784).

En general, las diferencias encontradas entre los ingresos de las principales ciudades del país no muestran correspondencia con las diferencias en tasas de pobreza, tamaño de sus economías o de densidad poblacional.

En este punto, a manera de hipótesis, se plantea que las diferencias podrían estar asociadas a los procesos de conurbación en las principales ciudades y para ello se realiza un análisis descriptivo sobre la dinámica de los

ingresos totales (tributarios y no tributarios) de las áreas metropolitanas de las que hacen parte. No se verifica que las diferencias están asociadas a este fenómeno de desarrollo regional, sino que de manera puntual se destacan los efectos de las diferencias en tarifas del impuesto de industria y comercio, así como en la dinámica de valorización de los predios en los municipios.

El análisis sobre el esquema de transferencias del SGP permite identificar grandes disparidades en términos de asignación per cápita a los municipios para la prestación de servicios de salud y de educación, las cuales se han acrecentado en los últimos cinco años. En este punto, urge que la información del censo poblacional realizado por el DANE en 2018 sea empleada para la actualización de las bases de reparto de recursos en las modalidades de transferencias y regalías. Igualmente, la actualización de los indicadores de Calidad de Vida y de Necesidades Básicas Insatisfechas deberá motivar por parte del Departamento de Planeación Nacional, pero especialmente por las administraciones municipales, una revisión del esquema actual de distribución de recursos. Es fundamental que las administraciones municipales de las principales ciudades del país lideren el debate sobre el esquema de recolección de información y cálculo de indicadores que determinan la asignación de recursos de transferencias y regalías por parte del Gobierno Nacional.

La existencia de incentivos para elevar las cifras de población atendida en salud, en condición de pobreza y de cobertura escolar a través de recursos públicos podría controlarse por parte del Gobierno Nacional asumiendo la responsabilidad de recolección, evaluación y depuración de la información relevante para el proceso de asignación de recursos a los municipios, medida que podría ser promovida y apoyada por las administraciones municipales. En este punto, se resalta la necesidad de realizar un análisis similar al presentado en este documento para el caso de los departamentos.

Finalmente, se resalta la importancia que debe tener para las administraciones municipales, hacer un seguimiento permanente a la información que está siendo reportada por los distintos municipios del país, ya que variaciones significativas en términos de tamaño poblacional, tasas de pobreza y cobertura de los sistemas de salud y de educación pueden derivar en ajustes de los recursos asignados por parte del Gobierno Nacional a cada uno de estos. En particular, la información reportada por las principales ciudades debería ser sujeta a auditorías periódicas por parte de entidades del Gobierno Nacional, como los ministerios relacionados y el Departamento Nacional de Planeación.

Referencias

- Arze, F. & Martínez, J. (2004). Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua. *Gestión y Política Pública*, Vol.13, N°3.
- Asatryan, Z. (2010). Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: A Bayesian model averaging approach. Mimeo, Humboldt-Universität zu Berlin.
- Bird, R. (2000). Subnational Revenues: Potentials and Problems. S.J. Burki and G.E. Perry (eds.): *Decentralization and Accountability of the Public Sector*. Washington: World Bank.
- Bird, R. (2003). Fiscal Flows, Fiscal Balance, and Fiscal Sustainability, International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper 0302, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bonet, J. & Ayala, J. (2015). Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales horizontales en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*, No. 231.
- Bonet, J., Pérez, G. & Montero, L. (2018). Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios. *Documento de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*; No. 267.
- Bonet, J., Pérez, G. & Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, Vol 205.
- Boletín de Publicaciones Oficiales Santiago de Cali. (2015). Decreto extraordinario N° 411. 0.20. 0259 de 2015. Alcaldía de Santiago de Cali.
- Estarley, W. (2002). *The Elusive Quest for Growth*. The MIT Press.
- Hernández, G. & Barreto, L. (2018). *Descentralización y finanzas territoriales*. Cuadernos Fedesarrollo.
- Imi, A. (2005). Decentralization and economic growth revisited: an empirical note. *Journal of Urban Economics*, Vol. 57, N° 3, Amsterdam, Elsevier.
- Lozano, I. & Julio, J. (2016). Descentralización fiscal y crecimiento económico en Colombia: evidencia de datos de panel a nivel regional. *Revista CEPAL*.
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill.
- Otaes, W. (1977). *Federalism fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España.
- Piedrahíta, E. & Londoño, H. (2016). Balance del Mandato Constitucional de Descentralización sobre las Finanzas Territoriales 1990 – 2014. *Revista Economía Colombiana*. Contraloría General de la República.
- Restrepo, J. (2015). *Hacienda Pública*. Ed.10. Universidad Externado de Colombia.

- Secretaría de Hacienda de Cali. (2017). Proyecto de Acuerdo Presupuesto General Municipio de Santiago de Cali 2018. Alcaldía de Santiago de Cali.
- Secretaría de Hacienda de Barranquilla. (2015). Acuerdo N° 0019 de 2015. Estatuto Tributario, Alcaldía de Barranquilla.
- Secretaría de Hacienda de Medellín. (2017). Proyecto de Acuerdo Presupuesto General Municipio de Medellín 2018. Alcaldía de Medellín, Secretaría de Hacienda.
- Secretaría de Hacienda de Bucaramanga. (2017). El presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Bucaramanga para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2018. Alcaldía de Bucaramanga, Secretaría de Hacienda.
- Secretaría de Hacienda de Bucaramanga. (2011). Acuerdo 44 de 2008. Alcaldía de Bucaramanga, Concejo municipal.
- Secretaría de Hacienda de Bogotá. (2013). Resolución SDH000079 de 2013. Alcaldía mayor de Bogotá D.C.
- Secretaría de Hacienda de Bogotá. (2017). Proyecto presupuesto 2018, Bogotá Distrito Capital. Alcaldía mayor de Bogotá D.C., Dirección distrital de presupuesto.
- Secretaría de Gobierno de Cali. (2018). Análisis comparativo presupuestal Cali-Barranquilla 2018. Borradores de Seguimiento Estratégico, Alcaldía de Santiago de Cali.
- Secretaría de Hacienda de Medellín. (2012). Acuerdo 64 de 2012 - Estatuto Tributario de Medellín. Alcaldía de Medellín, Secretaría de Hacienda.
- Sistema General de Participaciones. (2017). Documentos de distribución de los recursos Anexos 1 al 11. Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Stein, E. (1999). Fiscal decentralization and government size in Latin America. Working Paper Series, N° 368, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Stiglitz, J. (1998). Redefining the Role of the State: What should it do? How Should it Do it? And How should these decisions be made?. Paper presente don Tenth Anniversary of the MIT Research Institute. Vol. 17.
- Zapata, J. & Núñez, J. (2017). Transferencias intergubernamentales a los municipios en Colombia 2000-2015: impacto fiscal, progresividad y criterios de asignación. Revista CEPAL.

Anexos

Anexos 1

Tabla 10. Principales ingresos tributarios e ingresos no tributarios (\$) según ciudades de las áreas metropolitanas 2017

Área Metropolitana	Ciudad	Industria y Comercio	Impuesto Predial Unificado	Total impuestos Tributarios	Ingresos no tributarios propios
Cali A.M.	Cali	337.476.420.761	491.847.937.599	1.293.860.380.335	201.268.829.631
	Candelaria	9.983.342.335	15.840.130.821	39.818.832.825	4.665.596.992
	Jamundí	10.781.748.322	19.992.935.838	53.871.829.980	4.618.891.512
	Palmira	52.914.187.002	62.915.431.263	159.025.091.858	14.489.306.161
	Yumbo	96.992.865.378	43.055.031.105	170.602.815.404	15.954.375.730
Bogotá A.M.	Bogotá	3.518.133.544.785	2.427.139.696.126	7.664.789.780.537	523.396.175.747
	Bojacá	965.877.295	1.260.816.138	3.567.840.200	2.373.618.662
	Cajicá	18.831.087.993	18.267.217.418	66.068.952.258	3.580.076.941
	Chía	28.436.380.364	51.377.643.581	127.041.841.879	8.164.623.090
	Cota	63.117.994.773	15.855.057.973	105.901.684.449	1.938.324.508
	Facatativá	21.509.133.861	8.872.923.077	41.343.235.920	2.910.929.716
	Funza	50.147.536.956	20.960.391.079	87.409.619.274	6.496.756.325
	Gachancipá	2.943.430.312	1.402.043.696	10.692.233.705	973.367.551
	La Calera	4.127.863.546	7.210.290.319	18.804.554.779	1.184.814.678
	Madrid	16.364.871.204	12.011.106.069	68.256.436.231	1.215.450.034
	Mosquera	37.568.106.643	23.038.382.202	75.435.986.101	5.340.584.922
	Sibaté	8.322.982.876	2.421.630.140	16.588.164.976	642.892.016
	Soacha	53.002.451.320	33.780.717.806	118.386.619.562	1.565.670.736
	Sopó	16.793.839.493	6.721.057.629	32.257.793.440	789.901.853
	Tabio	1.061.253.236	4.854.603.342	9.043.088.431	1.625.793.884
	Tenjo	16.461.625.314	13.008.074.473	40.102.062.836	10.771.140.605
	Tocancipá	59.036.829.247	21.851.699.491	94.956.720.757	13.711.136.276
Zipaquirá	8.791.784.897	18.801.208.716	45.438.043.657	21.475.161.336	

Fuente: Ministerio de Hacienda – Cálculos propios

Tabla 10. Principales ingresos tributarios e ingresos no tributarios (\$) según ciudades de las áreas metropolitanas 2017

Área Metropolitana	Ciudad	Industria y Comercio	Impuesto Predial Unificado	Total impuestos Tributarios	Ingresos no tributarios propios
Medellín A.M.	Medellín	588.843.729.743	659.033.791.222	1.630.773.367.001	187.056.600.731
	Barbosa	11.483.913.270	5.384.151.413	25.967.517.624	1.809.418.049
	Copacabana	10.171.041.969	9.189.674.651	28.826.143.765	2.903.506.573
	Envigado	61.567.562.641	85.523.316.270	223.744.067.201	71.342.243.361
	Girardota	17.803.066.106	6.567.902.904	34.135.036.644	1.801.508.291
	Itagui	97.529.758.180	53.446.309.934	191.889.514.404	24.015.612.905
	La Estrella	25.548.091.611	10.494.125.163	45.415.219.697	4.246.135.661
	Sabaneta	41.745.197.143	36.634.696.671	107.074.317.285	22.035.637.906
	Caldas	7.401.553.780	7.961.337.021	22.790.358.572	2.798.227.639
Bucaramanga A.M.	Bucaramanga	117.258.964.926	111.542.704.106	321.510.573.048	19.197.021.893
	Floridablanca	20.187.897.030	54.188.443.483	122.521.422.720	7.387.764.021
	Girón	34.660.356.583	14.494.812.581	78.701.641.410	3.773.726.228
Barranquilla A.M.	Barranquilla	346.545.570.827	245.051.618.927	950.491.998.450	118.121.507.452
	Galapa	6.254.439.631	2.903.304.222	16.236.695.899	2.685.726.469
	Malambo	12.863.936.574	2.500.752.649	21.820.904.783	444.975.886
	Puerto Colombia	7.901.019.367	11.752.584.371	31.079.264.035	2.171.091.357
	Soledad	27.245.045.849	25.328.586.696	80.856.650.366	4.059.878.937

Fuente: Ministerio de Hacienda – Cálculos propios

Anexos 2

El criterio de pobreza relativa dentro del rubro de Propósito General (PG) se calcula a partir del indicador NBI. En primer lugar, se calcula el peso relativo del indicador NBI de cada municipio respecto a la sumatoria de todos los indicadores de NBI; posteriormente, se multiplica dicho peso relativo por el monto total asignado al rubro de pobreza relativa.

$$\text{Asignación por pobreza relativa}_i = \left(\frac{NBI_i}{\sum NBI_i} \right) * \text{Monto total asignado por pobreza}$$

Tabla 11. Asignación por pobreza relativa (\$) a los principales municipios 2018

Municipio	NBI	Peso relativo	Asignación Pobreza Relativa	Asignación por pobre NBI
Bucaramanga	11,55	0,0002	298.830.985	4.894
Barranquilla	17,72	0,0004	458.375.990	2.099
Cali	11,01	0,0002	284.748.611	1.058
Medellín	12,42	0,0003	321.415.697	1.023
Bogotá D.C	9,20	0,0002	238.085.166	316
Σ	49,142	1,00	1.271.328.183.719	

Fuente: DANE / DNP - Elaboración propia

Anexos 3

Tabla 12. Indicadores generales de las Entidades Territoriales para la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones 2017

Variable	Fuente	Unidad de Medida	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla	Bucaramanga
Población total	DANE	Individuos	8.080.734	2.508.452	2.420.114	1.228.271	528.497
Población rural	DANE	Individuos	16.743	28.462	36.629	4.248	6.356
Población urbana	DANE	Individuos	8.063.991	2.479.990	2.383.485	1.224.023	522.141
Población 0 - 6 años	DANE	Individuos	848.936	205.452	247.901	133.700	48.059
Índice de ruralidad	GFT-DNP	Indicador %	0,21	1,13	1,51	0,35	1,20
NBI total	DANE	Indicador %	9,2	12,42	11,01	17,72	11,55
Categoría Ley 617/00	MININTERIOR	Categoría	Especial	Especial	Especial	Especial	Especial
Área geográfica	IGAC	km2	1.605	387	552	166	154
Índice de dispersión poblacional**	GFT-DNP	Indicador %	0,02	0,02	0,02	0,01	0,03
Longitud ribera sobre el río Magdalena	IGAC	km2	n.a.	n.a.	n.a.	14	n.a.

Fuente: DANE / DNP - Elaboración propia

