

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA
FACULTAD DE ESTUDIOS AVANZADOS

EL IMPACTO FISCAL DE LA
SEPARACION DE BOGOTA
EN CUNDINAMARCA

GUSTAVO PETRO U.

DAVID LOPEZ L.

ERNESTO PARAMO A.

Bogotá, D.E.

Abril 1.991

CONTENIDO

I Introducción 9

Capítulo I: ANTECEDENTES HISTORICOS 5

Capítulo II: EL TEMA DE LA SEPARACION BOGOTA-CUNDINAMARCA 10

Capítulo III: LOS INGRESOS DEPARTAMENTALES Y NACIONALES 18

Capítulo IV: PERFIL DE LOS INGRESOS DEPARTAMENTALES 21

4.1 Los ingresos corrientes y de capital respecto al ingreso total. 24

4.2 Los ingresos corrientes 25

4.3 Los ingresos tributarios 25

4.3.1. Los impuestos indirectos 27

4.3.1.1. Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco nacional. 27

4.3.1.2. Impuesto al consumo de licores extranjeros. 28

4.3.1.3. Impuesto al consumo de vinos nacionales. 28

4.3.1.4. Impuesto al consumo de vino extranjero. 29

4.3.1.5. Impuesto al deguello del ganado mayor en Bogotá. 29

4.3.1.6. Impuesto al consumo de cerveza. 29

4.4 Los ingresos no tributarios. 30

4.4.1. Las Operaciones comerciales. 30

4.4.1.1. Participación en el precio de venta de los productos de la empresa de licores de Cundinamarca. 30

4.4.1.2. Participación en el precio de venta de los productos de empresas licoreras privadas. 31

4.4.1.3. Participación en el precio de venta de los productos de otras empresas licoreras departamentales. 32

Capítulo V: EL IMPACTO EN LOS INGRESOS DEPARTAMENTALES POR LA SEPARACION FISCAL DEL DISTRITO CAPITAL. 39

5.1 El impacto fiscal de la creación del Distrito Capital. 44

Bibliografía 47

- 1 -

4

-INTRODUCCION

En la Asamblea Nacional Constituyente, se debate hoy, un tema que alerta profundamente la vida política del Departamento de Cundinamarca: la separación de Bogotá del Departamento y su transformación en Distrito Capital de la República con el mismo estatus jurídico de las demás entidades departamentales.

El Debate y la propuesta presentada por el Alcalde y el Concejo Distrital provocó una fuerte reacción del Gobernador de Cundinamarca, Hernando Aguilera Blanco, y de buena parte de la débil clase política de esa provincia.

En un informe presentado por el Gobernador a la Asamblea Nacional Constituyente éste afirmó que el impacto de la separación y conformación del Distrito capital produciría una disminución del 41.55% de los ingresos corrientes del presupuesto central del Departamento de Cundinamarca.

"La iniciativa que más preocupa a los Cundinamarqueses es la concerniente a la creación del Distrito Capital, por todos los efectos nocivos que de ellos se derivarían para nuestro Departamento....

Al dejar de percibir Cundinamarca las cuantiosas sumas que actualmente se recaudan en Bogotá por conceptos al consumo de cigarrillos y tabaco nacional,

licores nacionales y, extranjeros y por concepto de deguello de ganado mayor, así como por concepto de las participaciones en el precio de venta de productos de la Empresa de Licores de Cundinamarca y de otras licoreras Departamentales o particulares, las rentas e ingresos del Departamento tendrían una disminución equivalente al 41.55%...."

Hernando Aguilera Blanco

Propuesta a la Asamblea

Nacional Constituyente.

Tal información y lo que representa, nos llevó a adelantar una investigación sobre las finanzas públicas del Departamento para determinar su validez o falsedad. Ese es el motivo del presente trabajo.

La primera sorpresa con que nos encontramos fué observar que la base estadística sobre la que se elaboró la propuesta del Gobernador y su principal objeción es el presupuesto proyectado para 1.991

Los presupuestos proyectados y aprobados por la Asamblea Departamental presentan una enorme distorsión con los presupuestos realmente ejecutados para el mismo período.

Para 1.988 la disparidad fué del 39% que dejó un superávit presupuestal de 3.474 millones de pesos, y para 1.989 fué del 71% con un superávit de 4.047

millones de pesos.

Esa distancia entre el presupuesto proyectado y el ejecutado, desdice completamente los mecanismos de formulación del presupuesto Departamental; daña cualquier posibilidad de planificación, y provoca endeudamientos innecesarios que afectan en últimas a la población; y para nuestro caso cuestiona la validez del informe del Gobernador y sus conclusiones.

Iniciamos entonces nuestra investigación elaborando una serie histórica de ejecuciones presupuestales, del lado de los ingresos recaudados, desde 1.982 hasta 1.989, año del último informe de la Contraloría Departamental. Los datos se deflactaron con el índice de precios al consumidor para trabajar con pesos constantes de 1.982 y observar así, las variaciones reales en el presupuesto, año tras año, y hacer a un lado el efecto inflacionario.

Con el uso de indicadores de tipo vertical, y de elasticidades llevamos a cabo el análisis, hasta determinar, de acuerdo al estudio de la normatividad vigente, el impacto real en las finanzas departamentales, en cuanto a los ingresos corrientes del presupuesto central se refiere, de la conformación del Distrito Capital y la posible separación fiscal de Cundinamarca.

Hasta aquí llega el presente trabajo, en investigación que continuaremos, extenderemos el análisis a la estructura del gasto departamental, realizaremos las proyecciones en el tiempo. Y evaluaremos la formación de futuras rentas causadas también por la Separación Fiscal de Bogotá, para determinar en propiedad cuál será el costo o el beneficio, en términos monetarios, de las propuestas que hoy se debaten en la Asamblea Nacional Constituyente.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

8

En principio, las unidades politico-administrativas del país fueron producto de decisiones reales hechas en España. Tierra Firme fué el nombre inicial que los recién llegados Españoles asignaron al territorio Americano en lo que hoy es Colombia. Dos Gobernaciones fueron las primeras divisiones territoriales decretadas por la Corona en 1513: Nueva Andalucía y Castilla de Oro.

En Abril de 1550 se instaló en Santa Fé la Real Audiencia de la Nueva Granada, las Reales Audiencias eran distritos administrativos destinados a impartir justicia por parte de oidores. En el año 1717 Felipe V crea los virreinos. El virreinato de la Nueva Granada quedó conformado por las Reales Audiencias de Santa Fé, Quito y la Capitanía General de Venezuela.

Lo anterior constituye una reseña lacónica de la perenne variación a la que se ha visto sometida nuestra conformación territorial, mutación que no fué ajena a los tiempos de sometimiento y de colonia por parte de la península Española. A continuación señalamos, igualmente en una forma sucinta los diferentes ordenamientos territoriales que se han originado luego de nuestra independencia en 1810 y del cual se ocupa nuevamente la Asamblea Nacional Constituyente en 1991.

La insurrección independentista de 1810 origina la

desintegración de las provincias de la Nueva Granada. La confrontación entre Centralistas y Federalistas concluyó con la creación de la Confederación de Provincias de la Nueva Granada.

En Diciembre de 1819 nace en Angostura la República de Colombia formada por tres departamentos: Venezuela, Ecuador y Cundinamarca; este último objeto del presente estudio. En 1821 Cundinamarca quedó dividido en cuatro departamentos: Boyacá, Magdalena, Cauca y Cundinamarca.

La Gran Colombia tuvo vida efímera, apenas once años hasta 1830 cuando a la muerte de Bolívar se desmembró en tres estados: Nueva Granada, Venezuela y Ecuador.

En Diciembre de 1831 la nueva Constitución crea la República de la Nueva Granada, el territorio correspondía al del antiguo virreinato de la Nueva Granada. En 1858 el Gobierno de Mariano Ospina Rodríguez, a quien se considera el padre del Federalismo en Colombia adoptó una nueva Constitución y creó la Confederación Granadina. La Constitución de Rionegro en 1863, profundizó el Federalismo y creó los Estados Unidos de Colombia formado por nueve estados. Cada estado representó una República independiente, soberana con Constitución, Gobierno y Ejército propios.

La Constitución de 1886, en proceso actual de reforma, decretó la República Unitaria, formada por nueve departamentos regidos por el principio de la "CENTRALIZACION POLITICA Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA", se abolió así el sistema Federalista.

En 1904 el General Rafael Reyes, decretó una nueva distribución de Unidades Politicoadministrativas. Habíamos perdido a Panamá. El territorio se organizó por medio de veinticinco departamentos, un territorio nacional: El Meta; Una intendencia: La Guajira y Un distrito capital que se denominó Bogotá.

Ya en nuestros días Colombia forma un mosaico integrado por veintitres departamentos, cuatro intendencias, cinco comisarías y un distrito especial.

De lo expuesto podemos inferir que la organización territorial que nos rige tiene como pilar el departamento, entendido este como "UNA UNIDAD POLITICOADMINISTRATIVA DERIVADA DE LA REVOLUCION FRANCESA, GOBERNADO POR UN PREFECTO COMO AUN PERDURA EN FRANCIA O POR UN GOBERNADOR COMO ENTRE NOSOTROS".

Así como el departamento de Cundinamarca ha tenido diferentes configuraciones, siendo en 1919 uno de los tres que integró la reciente República de Colombia, del mismo modo, al distrito especial de Bogotá ha

variado tanto su morfología citadina, como las regulaciones políticas, administrativas y fiscales que le son inherentes, existieron incluso propuestas que aunque no cristalizaron en su momento, hoy son de nuevo formuladas con algunas modificaciones.

Señalemos por ejemplo, la presentada a la Cámara de Representantes el 16 de Septiembre de 1935 por los representantes Diego Montaña Cuellar y Germán Zea Hernández, quienes proponen a la corporación el proyecto de acto legislativo "Por la cual se crea el distrito capital de la República" y en su contenido proponen la elección por voto directo de los ciudadanos del gobernador del distrito capital.

"Artículo Segundo: El distrito capital se rige por un Gobernador elegido por voto directo de los ciudadanos residentes en el distrito y un Consejo de Administración integrado por cinco miembros principales y cinco suplentes designados en la siguiente forma: uno por el Senado de la República, uno por la Cámara de Representantes, uno por el Presidente de la República, uno por el Consejo de Estado y uno por los gremios de trabajadores, en la forma que determine la ley".

Tomado de Rafael Oñate

Apertura Democrática

Unidad 2 página 29

La Cámara de Representantes consideró y aprobó en primer debate el proyecto y pasó a la comisión de reformas constitucionales con ocho días de término.

El distrito especial de Bogotá se oficializó en 1945, desde entonces hemos debatido acerca de la conveniencia de esta denominación.

Dada la expansión de Bogotá, fué cobijada por la figura de área metropolitana, noción que existe a escala universal y que fué introducida entre nosotros por la reforma constitucional de 1968.

"Ella representa una forma de asociación entre la ciudad mayor del área y los municipios que giran alrededor de ella, en una cierta unidad sociológica. No es la absorción del chico por el grande, como la de los municipios anexados a Bogotá en 1954, sino la sociedad entre todos participando en la planeación y en la administración comunes".

El itinerario señalado, refleja a grandes rasgos los diferentes modelos asignados a Bogotá y al departamento de Cundinamarca desde su aparición hasta nuestros días.

CAPITULO II

-EL TEMA DE LA SEPARACION BOGOTA CUNDINAMARCA -

El tema de la separación, en todo orden, de Bogotá y Cundinamarca se ha venido ventilando desde la expedición de la Ley 17 de 1.905 que creó el Distrito Capital de Bogotá como dependencia directa del Ejectuvo Nacional. Su efímera vigencia, hasta 1.909, nos muestra que el debate tenía, desde sus albores, partidarios de encontradas opiniones.

La Reforma Constitucional de 1.945 le dió a Bogotá su estatus de Distrito Especial.

La Ley 11 de 1.986 no incluyó al Distrito Especial de Bogotá, lo que significó dejarlo por fuera del proceso de descentralización que está dirigido al fortalecimiento local y a la participación comunitaria. Recientemente la Ley 8a. de 1.991 permite que puedan tener desarrollo en el Distrito las normas del Régimen Municipal Ordinario, siempre que no sean incompatibles con el régimen excepcional previsto en la Constitución para el Distrito Especial de Bogotá.

El debate de la separación de estos dos entes territoriales ha girado fundamentalmente en torno a las incidencias de tipo administrativo y político, concretamente electoral, que contendría ella pero

existen otros aspectos al respecto como la administración de justicia y las implicaciones fiscales.

Cada uno de los anteriores tópicos es debatido desde diversos puntos de vista. Se ha llegado a decir que el escaso desarrollo de la mayoría de los municipios del departamento de Cundinamarca se debe al pernicioso centralismo ejercido desde la capital. Como réplica se aduce que precisamente el desarrollo de algunos municipios se debe a su cercanía o relación de ellos con la capital.

En el plano electoral se alega que dado el volumen de sufragantes que habitan en la capital, es casi imposible que la provincia pueda llevar al congreso candidatos que representen sus intereses, dado que estos son por lo general impuestos desde Bogotá.

El desordenado desarrollo de la gran urbe y la falta de controles efectivos a la polución y el deterioro ambiental, se profundiza cada día más. El deterioro del río Bogotá ha significado la degradación de la calidad de vida de los habitantes de muchos municipios cundinamarqueses. Se mencionan igualmente otra serie de males que produce la capital y que han reducido en gran medida la calidad del medio ambiente del departamento sin que sus municipios hayan recibido contraprestación alguna.

Los anteriores son solo aspectos que tocan con la relación capital de la República - Departamento y que solo enunciamos aquí a guisa de ejemplo.

Para aprovechar la coyuntura histórica que se presenta con las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente, que ha de establecer el nuevo ordenamiento constitucional que regirá al país, diversas corrientes de opinión han presentado a tal foro proyectos que prevén la creación de un "Distrito Capital, o de un Municipio Especial", en relación con Bogotá para que rija en adelante los destinos de la capital y sus relaciones con el Departamento.

Bien sea que se abogue por la separación o que se considere continuar con el régimen actual, los diversos proyectos juegan, en el plano fiscal, con cifras globales que sin entrar a estudiarlas pormenorizadamente, sirven de base para formular enunciados que defienden una u otra posición.

Con el presente trabajo pretendemos analizar con algún detalle el aspecto financiero que involucra la separación mencionada y mostrar así el impacto real que producirá en el Departamento de Cundinamarca.

COMPARACION DE LAS RENTAS E INGRESOS PRESUPUESTADOS PARA LA VIGENCIA DE 1986, CON LOS PRODUCTOS DE 1982, 1983 y 1984, EL PRESUPUESTO DE 1985 Y EL RECAUDO DEL PRIMER SEMESTRE DE 1985

Rengiones de Ingresos	Producto 1982	Producto 1983	Producto 1984	Presupuesto 1985	Producto 1er. Semestre 1985	Presupuestado 1986
I						
1° INGRESOS CORRIENTES	3.761.419.391	5.341.593.592	7.628.109.553	8.054.244.000	3.179.346.770	10.205.845.000
INGRESOS TRIBUTARIOS (A+B)	2.312.863.278	3.341.711.852	4.813.901.484	4.995.694.000	2.915.139.230	6.871.845.000
A) IMPUESTOS DIRECTOS (1+2)	147.806.128	217.678.505	1.005.615.444	1.098.314.000	554.556.379	1.402.340.000
1. Circulación y Tránsito	147.806.128	202.725.702	148.934.733	142.608.000	76.892.304	187.000.000
2. Timbre sobre los vehículos automotores	- 0 -	14.952.803	856.680.711	955.706.000	477.664.075	1.215.340.000
B) IMPUESTOS INDIRECTOS (3 a 10)	2.165.057.150	3.124.033.347	3.808.286.040	3.897.380.000	1.640.582.851	5.469.505.000
3. Consumo de Cigarrillos Nacionales	667.896.510	1.143.741.249	1.514.963.548	1.314.000.000	607.214.899	2.300.000.000
4. Consumo de Cigarrillos Extranjeros ...	9.304.120	9.330.236	4.539.484	1.300.000	1.000.957	2.000.000
5. Consumo de Cerveza Nacional	1.172.266.124	1.513.643.082	1.709.372.246	1.930.000.000	812.310.166	2.550.000.000
6. Consumo de Licores Extranjeros	154.564.117	247.859.113	292.083.929	313.640.000	84.058.908	250.000.000
7. Consumo de Vinos Nacionales	78.219.954	114.892.007	152.228.286	179.880.000	71.011.832	185.400.000
8. Consumo de Vinos Extranjeros	29.796.341	42.172.107	40.340.027	46.200.000	18.990.563	48.405.000
9. Consumo de Gasolina	4.419.824	4.658.713	7.019.520	11.760.000	4.904.553	16.700.000
10. Degüello de Ganado Mayor en Bogotá ...	49.590.160	47.736.840	87.739.000	100.600.000	41.090.973	117.000.000
II						
INGRESOS NO TRIBUTARIOS (A+B+C+D+E)	1.448.556.107	1.999.882.100	2.814.208.069	3.058.550.000	984.207.540	3.334.000.000
A) OPERACIONES COMERCIALES (11 a 14)	1.274.444.319	1.777.141.517	2.365.021.117	2.698.900.000	751.910.115	2.998.000.000
11. Utilidad de la Empresa de Licores	120.593.215	238.905.992	194.826.688	216.000.000	- 0 -	70.000.000
12. Participación en el precio de venta de los productos de la Empresa de Licores del Departamento	537.721.409	1.000.297.901	1.599.404.965	1.800.000.000	504.719.638	2.250.000.000
13. Participación en el precio de venta de los productos de las Empresas de Licores de otros Departamentos	616.129.695	537.937.624	511.881.105	605.200.000	196.546.151	520.000.000
14. Participación en el precio de venta de los productos de las Empresas de Licores Nacionales particulares	- 0 -	- 0 -	58.908.359	77.700.000	50.644.326	158.000.000
B) DERECHOS (15)	46.438.217	63.534.080	113.390.279	146.500.000	60.579.671	150.000.000
15. Tarifa Pro-Desarrollo	46.438.217	63.534.080	113.390.279	146.500.000	60.579.671	150.000.000
C) APORTES Y TRANSFERENCIAS (.16 a 17)	30.283.073	41.212.073	110.102.960	164.350.000	112.581.749	61.000.000

cores de otros Departamentos									
14. Participación en el precio de venta de los productos de las Empresas de Licores Nacionales particulares	- 0 -	- 0 -	58.908.359	77.700.000	50.644.326	158.000.000			
B) DERECHOS (15)	46.438.217	63.534.080	113.390.279	146.500.000	60.579.671	150.000.000			
15. Tarifa Pro-Desarrollo	46.438.217	63.534.080	113.390.279	146.500.000	60.579.671	150.000.000			
C) AFOQUES Y TRANSFERENCIAS (16 a 17)	30.283.073	41.212.073	110.102.960	164.350.000	112.581.749	61.000.000			
16. Aporte entidades descentralizadas -									
Gastos Centraloría	29.678.073	35.212.073	39.102.960	64.000.000	12.581.749	61.000.000			
Participación Salinas	605.000	- 0 -	- 0 -	350.000	- 0 -	- 0 -			
Mantaje base de datos estadísticos	- 0 -	- 0 -	1.000.000	- 0 -	- 0 -	- 0 -			
Aporte Lotería de Cundinamarca/Construcción Centro Administrativo	- 0 -	6'000.000	70.000.000	- 0 -	- 0 -	- 0 -			
Aporte de la Empresa de Licores del Departamento para acueductos verticales	- 0 -	- 0 -	- 0 -	100.000.000	100.000.000	- 0 -			
D) RENDIMIENTO DE OPERACIONES FINANCIERAS (17)	67.905.410	99.408.860	179.896.237	36.800.000	57.546.106	110.000.000			
17. Intereses	67.905.410	99.408.860	179.896.237	36.800.000	57.546.106	110.000.000			
E) OTROS INGRESOS (18)	29.485.088	18.585.570	45.797.476	12.000.000	1.589.899	15.000.000			
18. Ingresos no especificados	29.485.088	18.585.570	45.797.476	12.000.000	1.589.899	15.000.000			
2° INGRESOS DE CAPITAL (A+B)	685.650.620	1.383.240.239	1.014.937.529	64.629.627	64.629.627	- 0 -			
A) RECURSOS DEL CREDITO	250.000.000	1.000.000.000	293.341.261	8.126.000	8.126.000	- 0 -			
Préstimo Banco Popular	250.000.000	187.500.000	71.660.991	8.126.000	8.126.000	- 0 -			
Préstimo Banco de Colombia	- 0 -	187.500.000	76.497.600	- 0 -	- 0 -	- 0 -			
Préstimo Banco del Estado	- 0 -	187.500.000	63.991.370	- 0 -	- 0 -	- 0 -			
Préstimo Banco del Comercio	- 0 -	187.500.000	31.191.300	- 0 -	- 0 -	- 0 -			
Préstimo Banco Ganadero	- 0 -	200.000.000	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -			
Préstimo Lotería de Cundinamarca	- 0 -	50.000.000	50.000.000	- 0 -	- 0 -	- 0 -			
B) RECURSOS DEL BALANCE	435.650.620	383.240.239	721.596.268	56.503.627	56.503.627	- 0 -			
Superávit Fiscal	435.650.620	133.240.239	462.864.813	22.503.627	22.503.627	- 0 -			
Cancelación de reservas	- 0 -	250.000.000	258.731.455	34.000.000	34.000.000	- 0 -			
.....	\$ 4.447.070.011	6.724.833.831	8.643.047.082	8.118.873.627	3.243.976.397	10.265.845.660			

Informe Mensual de la Contraloría, Informes de Tesorería, Ordenanza de Presupuesto para 1985 y 1986

COMPARACION DE LAS RENTAS E INGRESOS PROYECTADOS PARA LA VIGENCIA DE 1990, CON LOS PRODUCTOS DE 1984, 1985, 1986, 1987 Y 1988,
EL PRESUPUESTO DE 1989 Y EL RECAUDO DEL PRIMER SEMESTRE DE 1989

Renglones de Ingresos	Producto 1984	Producto 1985	Producto 1986	Producto 1987	Producto 1988	Presupuesto 1989	Recaudo 1 ^{er} Semestre 1989	Proyectado 1990
I. INGRESOS CORRIENTES	7.628'109.553	9.611'003.377	11.668'429.329	16.193'327.528	21.520'485.520	23.653'500.000	11.146'155.766	29.820'500.000
A) IMPUESTOS TRIBUTARIOS (A + B)	4.814'439.364	5.915'852.776	7.377'527.872	9.306'783.899	13.561'435.520	14.556'500.000	7.899'017.120	17.411'500.000
1. IMPUESTOS DIRECTOS (1+2)	1.005'615.444	1.230'330.905	1.363'221.774	1.947'625.225	3.772'428.715	4.100'000.000	3.045'721.534	5.076'000.000
1. Circulación y Tránsito	148'934.733	167'013.275	225'967.452	296'114.175	473'660.378	500'000.000	353'682.725	576'000.000
2. Timbre sobre vehículos Automotores	856'680.711	1.063'317.630	1.137'254.322	1.651'511.050	3.298'768.337	3.600'000.000	2.692'038.809	4.500'000.000
B) IMPUESTOS INDIRECTOS (3 a 10)	3.808'823.920	4.685'521.871	6.014'306.098	7.359'158.674	9.789'006.801	10.456'500.000	4.853'295.586	12.355'000.000
3. Consumo de Cigarrillos y Tabacos Nacionales	1.514'963.548	2.036'554.905	2.652'447.253	2.668'903.196	3.856'699.122	4.000'000.000	2.118'199.910	5.080'000.000
4. Consumo de Cigarrillos Extranjeros	4'539.484	3'371.228	1'363.423	659.886	- 0 -	500.000	- 0 -	500.000
5. Consumo de Cervezas Na- cionales	1.709'372.246	2.043'721.086	2.604'246.195	3.639'646.469	4.706'561.782	5.000'000.000	2.206'787.434	5.600'000.000
6. Consumo de Licores Ex- tranjeros	292'083.929	242'466.558	277'870.450	420'384.820	471'704.876	530'000.000	184'066.813	600'000.000
7. Consumo de Vinos Nacio- nales	152'228.286	201'999.983	262'305.844	366'729.623	444'077.444	500'000.000	160'584.123	570'000.000
8. Consumo de Vinos Extran- jeros	40'877.907	45'434.369	64'045.454	83'116.946	104'360.175	115'000.000	48'211.444	130'000.000
9. Consumo de Gasolina	7'019.520	15'820.685	21'933.719	37'912.894	46'202.622	56'000.000	16'579.579	65'000.000
10. Degüello de Canazo Ma- yor en Bogotá	87'739.000	96'153.057	130'093.758	141'804.840	159'400.780	255'000.000	118'868.280	310'000.000

II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS
(A+B+C+D+E)

A) OPERACIONES COMERCIALES
(11 a 14)

11. Utilidad de la Empresa de Licores.....	194'826,688	235'696,328	70'000,000	63'000,000	- 0 -	- 0 -	- 0 -	200'000,000
12. Participación en el Precio de venta de los productos de la Empresa de Licores del Dpto.....	1.599'404,965	2.184.304.081	2.484.602.362	4.534'722:820	5.293'913.882	6.400'000,000	1.769'204.997	9,000'000,000

13. Participación en el Precio de venta de los productos de las Empresas de Licores de otros Departamentos.....

511'881.105	584'786.916	934'913.567	1.027'834.444	1.045.915.433	1.100'000,000	587'316.405	1.400'000,000
-------------	-------------	-------------	---------------	---------------	---------------	-------------	---------------

14. Participación en el Precio de venta de los productos de las Empresas de Licores Nacionales Particulares.....

58'908.359	166'555.371	272'928.161	405'311.032	640'163.586	700'000,000	361'114.429	830'000,000
113'390.279	157'343.337	196'564.731	300'556.936	338'880.062	380'000,000	199'745.595	440'000,000

B) DERECHOS (15 a 16)

15. Estampilla Pro-Desarrollo	113'390.279	157'343.337	196'564.731	300'556.936	320'125.358	350'000,000	181'075.995	400'000,000
16. Estampilla Pro-Electrificación	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	28'754.704	30'000,000	18'669.600	40'000,000

C) APORTES Y TRANSFERENCIAS (17)

17. Participación en el Impuesto a la Explotación del Carbón.....	110'102.960	185'764.409	43'419.612	70'698.513	153'882.317	9'000,000	- 0 -	10'000,000
- Aporte Lotería de Cundinamarca Construcción Centro Administrativo	- 0 -	- 0 -	- 0 -	9'417.282	7'495.110	9'000,000	- 0 -	10'000,000
- Aporte del Distrito Especial de Bogotá y de La CAR.....	70'000,000	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -
- Aporte de la Empresa de Licores del Dpto. para Acueductos Veredales, Hospital Samaritana y Construcción de Retenes	- 0 -	- 0 -	- 0 -	20'000,000	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -
- Aportes de municipios del Departamento	- 0 -	- 0 -	- 0 -	3'266.700	20'932.272	- 0 -	- 0 -	- 0 -
- Aporte Entidades Descentralizadas - Gastos Centraloría.....	39'102.960	59'385.676	43'419.612	38'014.531	125'454.935	- 0 -	- 0 -	- 0 -

D) REQUISITOS DE OPERACIONES FINANCIERAS (18).....	179'896.238	168'024.111	278'661.388	478'031.420	476'803.094	500'000.000	292'849.973	500'000.000
18. Intereses.....	179'896.238	168'024.111	278'661.388	478'031.420	476'803.094	500'000.000	292'849.973	500'000.000
E) OTROS INGRESOS (19).....	45'259.596	12'676.048	9'811.534	6'388.464	9'491.628	8'000.000	3'607'462	9'000.000
19. Ingresos no especificados	45'259.596	12'676.048	9'811.534	6'388.464	9'491.628	8'000.000	3'607.462	9'000.000
20 RECURSOS DE CAPITAL (A+B).	1.014.937.527	1.526'174.414	3.215.887.781	1.698'565.092	4.485'396.485	6.231'580.964	1.556'569.266	- 0 -
A) RECURSOS DEL CREDITO.....	293'341.261	562'088.100	757'614.539	521'793.800	2.100'000.000	6.231'580.964	1.238'332.200	- 0 -
- Préstamos Corporación Financiera de Cund.....	- 0 -	- 0 -	- 0 -	34'300.000	- 0 -	300'000.000	300'000.000	- 0 -
- Préstamo Banco Cafetero	- 0 -	- 0 -	- 0 -	190'000.000	- 0 -	84'000.964	- 0 -	- 0 -
- Préstamo Banco Popular.	71'660.991	102'126.000	87'353.009	- 0 -	773'000.000	3.100'000.000	382'560.000	- 0 -
- Préstamo Banco de Colombia.....	76'497.600	- 0 -	14'570.000	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -
- Préstamo Banco del Estado	63'991.370	14'509.000	362'567.030	- 0 -	400'000.000	2.500'000.000	300'000.000	- 0 -
- Préstamo Banco del Comercio.....	31'191.300	45'452.500	14'424.200	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -
- Préstamo Banco Ganadero	- 0 -	- 0 -	278'700.000	- 0 -	877'000.000	- 0 -	-250'000.000	- 0 -
- Préstamo Lotería de Cundinamarca.....	50'000.000	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -
- Préstamo Banco Comercial Antioqueño	- 0 -	400'000.000	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -
- Préstamo Banco Extremades.....	- 0 -	- 0 -	- 0 -	251'693.800	- 0 -	- 0 -	5'772.200	- 0 -
- Préstamo Banco de Occidente.....	- 0 -	- 0 -	- 0 -	45'800.000	- 0 -	100'000.000	- 0 -	- 0 -
- Préstamo Banco Colpatría	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	50'000.000	- 0 -	- 0 -	- 0 -
- FONUDE	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	87'900.000	- 0 -	- 0 -
- COLCIENCIAS	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	- 0 -	59'680.000	- 0 -	- 0 -
B) RECURSOS DEL BALANCE	721'596.266	964'086.314	2.458'273.142	1.176'771.292	2.385'396.485	- 0 -	118'237.066	- 0 -
Superávit Fiscal.....	462'864.811	715'953.895	2.303'850.000	855'856.277	1.305'233.119	- 0 -	- 0 -	- 0 -
Cancelación de Reservas..	258'731.455	248'132.419	154'423.142	320'915.015	1'80'163.366	- 0 -	118'237.066	- 0 -
T O T A L	8.643'047.080	11.137'177.791	14.884'317.110	17.891'892.620	26.005'882.010	29.888'080.964	12.502'725.032	29.820'500.000

CAPITULO III LOS INGRESOS DEPARTAMENTALES Y NACIONALES

La gráfica # 1 muestra la tendencia al crecimiento de los ingresos corrientes departamentales con respecto a los ingresos corrientes de la nación. A partir de 1982, con un pico máximo en 1985, y un resultado final que incrementa casi en un 50% el porcentaje sobre el total nacional para 1989.

Del 1.10% que representaban los ingresos ordinarios de Cundinamarca sobre los ingresos corrientes nacionales en 1982 pasamos al 1.70% en 1989, (ver cuadro # 2).

En otras palabras, el crecimiento de los ingresos corrientes departamentales ha sido mucho más rápido que el crecimiento de los nacionales. Para el período 82/89 los primeros llegaron a crecer en un 97% mientras que los nacionales solo se incrementaron en un 32% en términos reales.

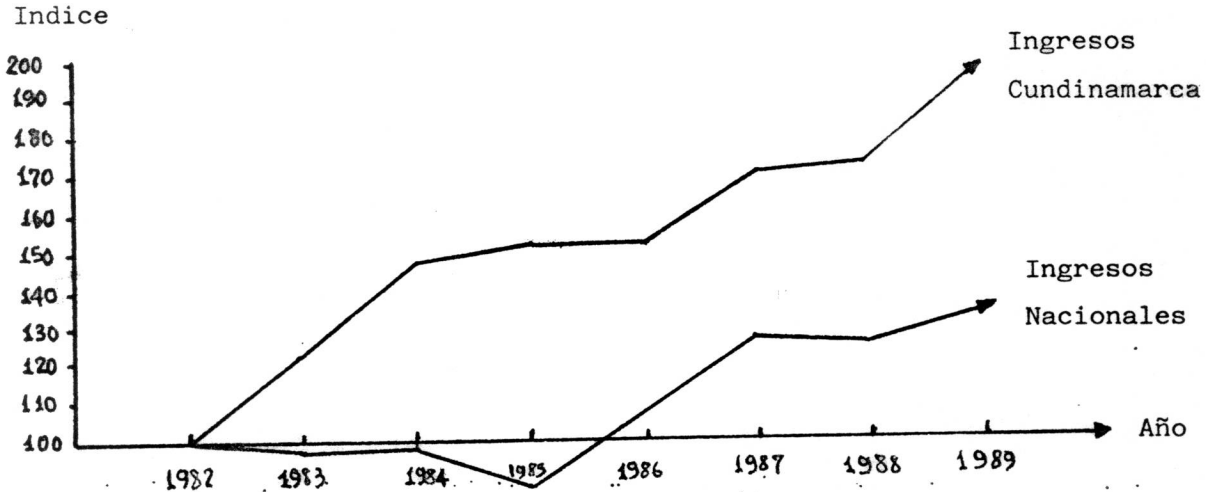
Esa relación se explica por la importancia que tuvo la política de descentralización fiscal pregonada en el Gobierno de Belisario Betancourt y que logró un fortalecimiento importante de los fiscos departamentales y municipales a través de la creación y fortalecimiento de nuevos impuestos y la transferencia

cada vez mayor de recursos del presupuesto central nacional a las otras entidades territoriales que afecta indudablemente el mismo presupuesto nacional.

Por otra parte y en cuanto hace a la estructura del ingreso, cada vez se diferencia más el comportamiento de los dos presupuestos. Mientras a nivel nacional los impuestos indirectos y los recursos de capital son los más dinámicos, en el orden departamental son los ingresos tributarios directos los de mayor dinamismo.

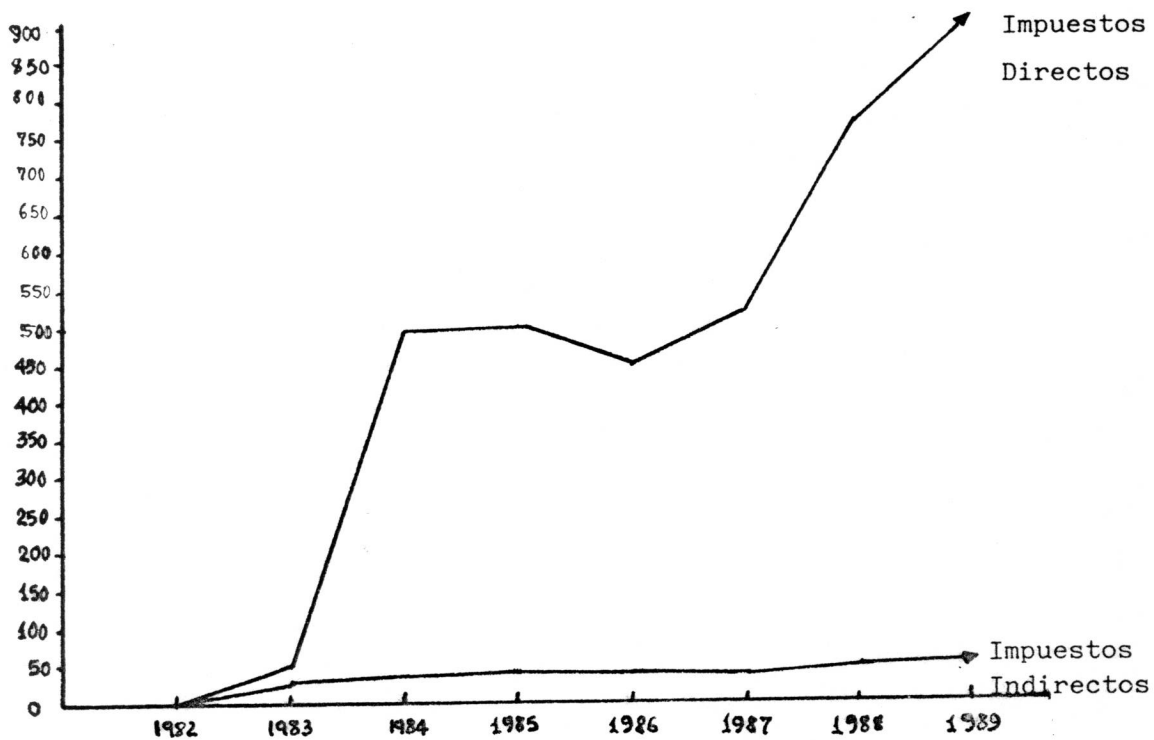
Véamos en detalle la estructura del ingreso departamental.

Gráfica No.1
CRECIMIENTO REAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES
CUNDINAMARCA Y NACIONALES
1982=100



Fuente: Cuentas Nales. Banco de la República

Gráfica No.2
CRECIMIENTO REAL DE LOS INGRESOS POR IMPUESTOS
DIRECTOS E INDIRECTOS EN CUNDINAMARCA
1982=100



CAPITULO IV PERFIL DE LOS INGRESOS DEPARTAMENTALES

Cundinamarca presenta en sus presupuestos la misma clasificación utilizada a nivel nacional y sugerida por las Naciones Unidas y la CEPAL. En primer lugar se clasifican según su regularidad en ingresos corrientes e ingresos de capital y luego se subclasifican de acuerdo a su naturaleza u origen, los primeros en ingresos tributarios directos, ingresos tributarios indirectos, ingresos no tributarios; y los segundos en recursos del crédito y recursos del balance.

Sin embargo los componentes de cada subconjunto no son similares a los del orden nacional. En Cundinamarca los impuestos directos son esencialmente el de circulación y tránsito y el del timbre nacional sobre vehículos que se adoptó desde 1983 por la ley 14 del mismo año y están reglamentados respectivamente por los decretos nacionales 2441 de 1988 y 1222 de 1986.

Los impuestos indirectos en el departamento son una modalidad tipificada por la ley del impuesto a las ventas sobre algunas actividades productivas claramente delimitadas. Este impuesto actúa como un gravamen al consumo de tabaco y cigarrillos nacionales y extranjeros y al de bebidas alcohólicas nacionales y extranjeras como la cerveza, los licores y los vinos.

Además existe un impuesto al consumo de gasolina y al deguello de ganado mayor en Bogotá.

El impuesto al consumo de cigarrillos y tabacos nacionales ha sido establecido desde la época colonial, cuando el estado gozaba de su monopolio, pero se ha reglamentado a partir del decreto nacional 3258 de 1968, del decreto extraordinario 214 de 1969, de la ley 14 de 1983 y del decreto nacional 1222 de 1986.

El impuesto al consumo de cigarrillos extranjeros se reglamentó con la ley 14 de 1983 y el decreto nacional 1222 de 1986.

El impuesto al consumo de cervezas nacionales aparece en la ley 48 de 1968 y se reglamenta con los decretos nacionales 3258 de 1968, 190 de 1969, 294 de 1969, 161 de 1971 y 020 de 1977; el impuesto se reestructuró con la ley tercera de 1986 y el decreto nacional 1222 de 1986.

El impuesto al consumo de licores extranjeros al consumo de vinos nacionales y al consumo de vinos extranjeros, se reglamentaron con la ley 14 de 1983, el decreto nacional 1222 de 1986 y el decreto departamental 0095 de 1989.

El impuesto al consumo de gasolina se reglamenta con la

ley 14 de 1983 y el decreto nacional 1222 de 1986.

El impuesto al deguello de ganado mayor en Bogotá se reglamenta con la ordenanza 03 de 1983, el decreto nacional 1222 de 1986 y la ordenanza 05 de 1988.

En el campo de los ingresos no tributarios, las operaciones comerciales son las de mayor desarrollo. En Cundinamarca gravitan exclusivamente alrededor de la producción y comercialización de los licores, para lo cual el departamento cuenta con la mayor licorera del país: la Empresa de Licores de Cundinamarca, ELC, que produce el aguardiente "NECTAR".

La utilidad de la empresa de licores y esta misma se reglamentaron con la ordenanza 40 de 1958, la ordenanza 27 de 1986 y los decretos departamentales 0585 de 1980 y 3424 de 1981.

La participación en el precio de venta de los productos de la Empresa de Licores de Cundinamarca, lo mismo que las participaciones en los precios de venta de los productos de las Empresas de Licores de otros departamentos y de las nacionales particulares, se reglamentó con la ley 14 de 1983, el decreto nacional 1222 de 1986 y el decreto departamental 0095 de 1989.

Además de las operaciones comerciales, como rentas no

tributarias, figuran también los derechos que consisten en las estampillas Pro-Desarrollo y Pro-Electrificación rural, relamentantadas por la ordenza 24 de 1.976, los decretos departamentales 1359 de 1977, 3326 y 3358 de 1981, 724 de 1972, la ordenza 44 de 1983 y el decreto departamental 374 de 1989, además por la ley 23 de 1976 y el 1222 de 1986.

Y como otros ingresos no tributarios, aparecen indistintamente las transferencias y los intereses captados por recursos del departamento.

Veamos, el comportamiento de los rubros más importantes durante el período 1982 -89.

4.1. Los ingresos corrientes y de capital respecto al ingreso total.

Las fluctuaciones en la serie histórica no permiten apreciar una tendencia clara sobre cambios de estructura del ingreso departamental en este nivel. El indicador del ingreso corriente sobre el total varía entre el 79% y el 90% sin que se aprecie tendencias al crecimiento o decrecimiento. Los picos mínimos se presentan por fuertes incidencias de los recursos d capital en los ingresos totales, logrados a través de endeudamientos periódicos que el gobierno departamental realiza y/o por los superávits que en forma de recursos del balance aparecen en forma importante y casi

permanente.

4.2. Los ingresos corrientes.

En un segundo nivel de análisis, también encontramos en la serie histórica una continuidad en la estructura de los ingresos corrientes visto como ingresos tributarios e ingresos no tributarios.

Los ingresos tributarios constituyen un 61% de los ingresos corrientes, y los ingresos no tributarios un 39% .

Las variaciones comienzan a presentarse en los siguientes niveles del análisis sobre las finanzas públicas departamentales.

4.3. Los ingresos tributarios.

Los ingresos tributarios se componen de los ingresos provenientes por impuestos directos y de los provenientes por impuestos indirectos.

Como impuestos directos entendemos aquí los que gravan a la persona o sus bienes y como indirectos los que gravan actividades económicas.

En el país ha existido una disminución real del componente de ingresos por impuestos directos: impuesto al patrimonio, etc y por el contrario los impuestos indirectos como el IVA se han convertido en fuente primordial del ingreso corriente del presupuesto nacional.

Pero en Cundinamarca han sucedido lo contrario. En 1982

los impuestos directos constituían tan solo un 6.4% del total de los ingresos tributarios, pero para 1989 se constituyeron en el 30% de este rublo.

De hecho, la partida de mayor crecimiento de todo el presupuesto departamental durante el periodo 1982-1989, fué la de impuestos directos que crecieron hasta alcanzar, un 912% sobre el nivel de 1982.

Al contrario, el crecimiento real de los impuestos indirectos se mantuvo por debajo del promedio de crecimiento de los ingresos corrientes departamentales y fueron perdiendo su importancia relativa, al pasar del 94% del total de ingresos tributarios en 1982, al 70% en 1989,.

Esta tendencia a la disminución de la importancia relativa de los ingresos por impuestos indirectos durante el periodo, es importante para nuestro análisis, en tanto en este rubro se sitúan buena parte de los ingresos que se causan en Bogotá.

En el gráfico No.2 podemos ver con claridad la tendencia de estos dos tipos de ingresos.

El enorme dinamismo de los ingresos por impuestos directos en Cundinamarca, se explica a partir de 1983, con la expedición de la ley 14 de 1983 que creó el impuesto del timbre nacional sobre vehículos y los cedió a los municipios por intermedio de su recaudo en

el presupuesto departamental.

A partir de 1983 el impuesto de timbre creció vertiginosamente hasta alcanzar en 1989 un 9.258% del nivel de 1983. Este es el impuesto de más alto crecimiento de Cundinamarca y se causa completamente en la provincia del departamento.

4.3.1. Los impuestos indirectos

En la sección de los ingresos provenientes por impuestos indirectos, de poco dinamismo para el periodo de estudio, encontramos varios impuestos que se causan tanto en Bogotá como en Cundinamarca y que para efecto de nuestro análisis es necesario ubicar y comprender sus fluctuaciones.

4.3.1.1. Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco nacional.

Se calcula en el sitio de producción a través de las declaraciones de renta que los productores hacen en su liquidación de impuestos y consiste en un 100% del precio al distribuidor al detal. Del impuesto recaudado como consumo de Bogotá y Cundinamarca, se deduce un 20% que es destinado a las rentas del distrito y el 80% restante corresponde a las rentas departamentales.

Este es el impuesto de más alto crecimiento entre los impuestos indirectos y sin embargo, durante el periodo 1982-1989 su crecimiento fué ligeramente inferior a los ingresos corrientes en términos reales. Creció un 86% en comparación al 97% de los últimos.

Este impuesto está afectado por el contrabando y por la evasión de impuestos que con seguridad realiza la empresa productora de carácter privado y monopólico.

4.3.1.2. Impuesto al consumo de licores extranjeros.

En términos reales es el de menor dinamismo en el conjunto, ha decrecido hasta colocarse en un 79% del nivel de 1982. Su tendencia definitiva es a la disminución. Se recauda en Bogotá y Cundinamarca y actualmente corresponde en su totalidad a las ventas departamentales.

4.3.1.3. Impuesto al Consumo de vinos Nacionales.

Ha tenido un comportamiento similar al impuesto al consumo de Cigarrillos Nacionales. Su crecimiento para 1989, fué de un 82% sobre el nivel de 1982, pero inferior al crecimiento de los ingresos corrientes. Se recauda en Bogotá y Cundinamarca Y actualmente corresponde completamente a las rentas departamentales.

4.3.1.4. Impuestos al consumo de vinos extranjeros.

Como en el caso del impuesto al consumo de licores extranjeros ha disminuido en términos reales con relación a 1982, logrando en 1989 tan solo el 97% del primer guarismo. Se causa en Bogotá y Cundinamarca y se cede completamente a las rentas departamentales.

4.3.1.5. Impuesto al deguello del ganado mayor en Bogotá.

Se causa exclusivamente en Bogotá pero lo recauda el departamento de Cundinamarca; ha crecido muy lentamente y por debajo del crecimiento de los ingresos tributarios indirectos, de porsí ya lenta.

4.3.1.6. impuesto al consumo de cerveza.

Se causa exclusivamente en Cundinamarca y se recauda por el departamento, para el análisis de la separación fiscal, no tiene importancia, pero dentro de los ingresos tributarios indirectos, es el más importante en tanto representa un 50% de su monto total. el crecimiento de este impuesto en el periodo es muy lento, apenas incrementó para 1989 un 29% del nivel de 1982.

En la gráfica No. 3 podemos observar el peso relativo que tienen los impuestos indirectos causados en Bogotá y Cundinamarca en los ingresos corrientes del

departamento. La tendencia histórica a ser cada vez menos importantes dentro del conjunto del presupuesto departamental salta a la vista. Pasaron del 26% en 1982, al 21% en 1989, y su tendencia es a continuar descendiendo.

4.4. Los ingresos no tributarios.

Los ingresos no tributarios representan un 38 a 39% del total de ingresos corrientes y están compuestos por las operaciones comerciales del departamento, los derechos, las transferencias y los intereses más otros ingresos no especificados.

Para El objetivo del trabajo, nos interesa analizar en detalle las operaciones comerciales en tanto allí se recaudan los únicos ingresos causados en Bogotá del conjunto de los ingresos no tributarios.

4.4.1. Las operaciones comerciales.

Están constituidas por la utilidad de la empresa de licores de Cundinamarca, ELC; y por la participación en los precios de venta de los productos de la empresa de licores de Cundinamarca de las empresas de licores de otros departamentos, y de las empresas de licores privadas. Veamos en detalle los rubros que presentan una porción del ingreso, causado en Bogotá.

4.4.1.1. Participación en precio de venta de los productos de la empresa de licores de Cundinamarca.

Esta es la segunda operación comercial más dinámica del departamento; pasó de un 37% de las operaciones comerciales en 1982, al 65% de estas mismas operaciones en 1989. Ese dinamismo ha hecho que el rubro esté entre los tres de mayor crecimiento del presupuesto departamental, después del impuesto al timbre y de la participación en precio de venta de los productos de empresas licoreras privadas. En 1989 logro un 357% sobre el nivel de 1982.

La Empresa Licorera de Cundinamarca realiza sus ventas principalmente en Bogotá dado que esta ciudad tiene un mercado tres veces superior al de la totalidad del departamento y por tanto buena parte de la participación en el precio de venta se causa en Bogotá en donde se vende en las mismas condiciones tributarias que en los demas municipios del departamento.

4.4.1.2. Participación en el precio de venta en los productos de empresas licoreras privadas.

Esta operación comercial no existía en 1982 y fue establecida por la ley 14 de 1983. Es la más dinámica del departamento desde su creación; el nivel alcanzado en 1989 representa un 597% del de 1983, constituyendose en el segundo rubro de crecimiento en el departamento, sin embargo su importancia relativa dentro del conjunto de operaciones comerciales es muy pequeña por el volumen de la recaudación. Representa en 1989 un 3% del

total de ingresos corrientes. Esta operación se causa mayoritariamente en Bogotá.

4.4.1.3. Participación en el precio de venta de los productos de otras empresas licoreras departamentales.

Esta participación se establece mediante contrato entre la empresa de licores de Cundinamarca y otras empresas departamentales para permitir su venta en el territorio de Cundinamarca y el Distrito Especial de Bogotá.

Este es el rubro de mayor descenso dentro del presupuesto departamental, en 1989 logró tan sólo un 56% del nivel logrado en 1982 y su importancia relativa con respecto a los ingresos corrientes pasó del 16% en 1982 al 4% en 1989.

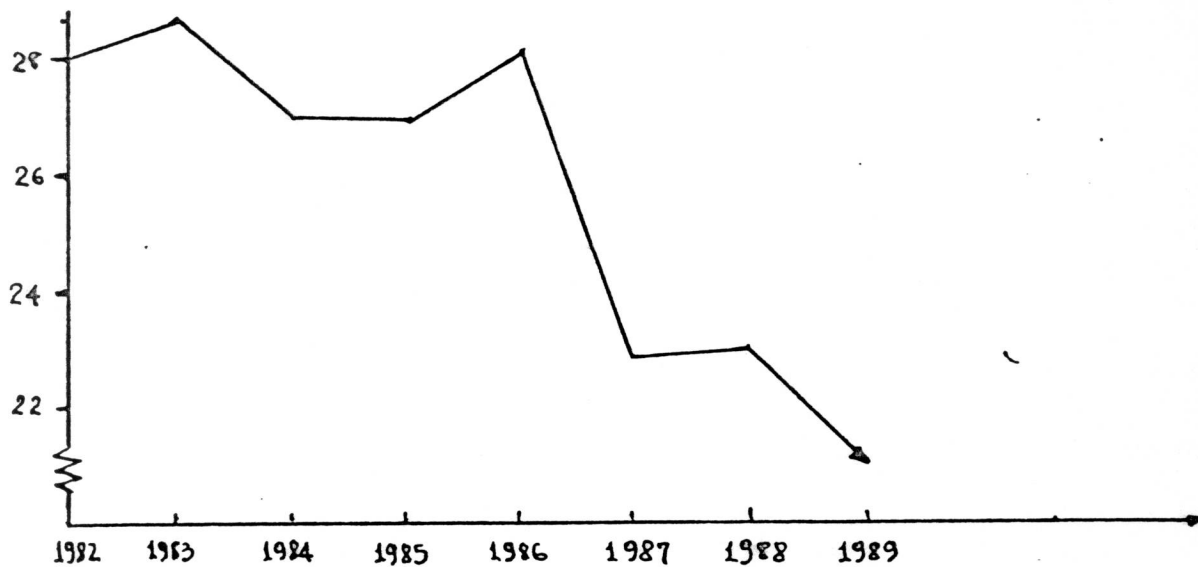
Sin entrar a dilucidar aún la porción exacta que se causa en Bogotá, podemos observar en la grafica No. 4 el comportamiento histórico y relativo de estas participaciones en conjunto con respecto a los ingresos corrientes departamentales.

El conjunto pasó del 31% en 1982 al 33.5% en 1989 que nos muestra una tendencia al crecimiento, un tanto débil, pero contraria a la tendencia decreciente que observamos en los impuestos indirectos causados en Bogotá y Cundinamarca que los contrarresta.

GRAFICA N° 3

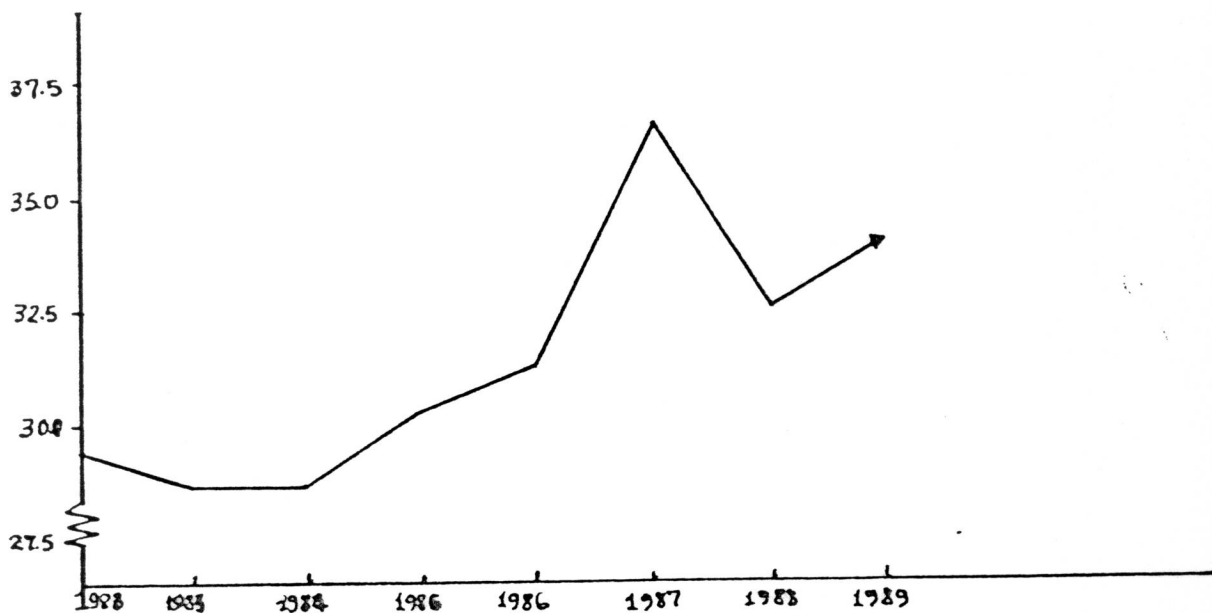
36

INGRESOS INDIRECTOS CAUSADOS EN BOGOTA Y CUNDINAMARCA
PORCENTAJE SOBRE INGRESOS CORRIENTES



GRAFICA N° 4

OPERACIONES COMERCIALES ESTABLECIDAS EN BOGOTA Y CUNDINAMARCA
PORCENTAJE SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES



Las dos tendencias contrapuestas una hacia el crecimiento y otra hacia el descenso, dentro de los ingresos causados en Bogotá nos puede aclarar el camino para desbrozar el panorama de la separación fiscal.

Prácticamente todos los impuestos e ingresos causados en Bogotá vienen decreciendo históricamente. Pero el crecimiento dinámico del consumo del aguardiente "Nectar", revierte parcialmente la tendencia por si solo. Sin embargo, y como veremos más adelante, el impacto de la separación fiscal en este rubro sería apenas de un 28%.

CUADRO No. 3

INDICADORES VERTICALES DEL PRESUPUESTO DEPARTAMENTAL

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<u>Ingresos Corrientes</u>								
Ingresos totales	0.846	0.794	0.883	0.863	0.784	0.905	0.828	0.791
<u>Ingresos de Capital</u>								
Ingresos totales	0.154	0.206	0.117	0.137	0.216	0.095	0.172	0.209
<u>Ingresos Tributarios</u>								
Ingresos corrientes	0.615	0.626	0.631	0.616	0.632	0.575	0.630	0.603
<u>Impuestos Directos</u>								
Ingresos Tributarios	0.064	0.065	0.209	0.208	0.185	0.209	0.278	0.301
<u>Tímbr sobre automot.</u>								
Impuestos Directos	0.000	0.074	0.852	0.864	0.834	0.848	0.874	0.882
<u>Impuestos Indirectos</u>								
Ingresos Tributarios	0.936	0.935	0.791	0.792	0.815	0.791	0.722	0.699
<u>Impuestos Cigarrillos Nales</u>								
Impuestos Indirectos	0.308	0.366	0.398	0.435	0.441	0.362	0.394	0.396
<u>Impuesto Cerveza Nal.</u>								
Impuest. Indirectos	0.541	0.485	0.449	0.436	0.419	0.495	0.481	0.483
<u>Ingresos no Tributarios</u>								
Ingresos Corrientes	0.385	0.374	0.369	0.384	0.368	0.425	0.370	0.397
<u>Participación P. Néctar</u>								
Ingresos no Tributarios	0.371	0.500	0.568	0.591	0.579	0.658	0.665	0.651
<u>Particip.</u>								
Ingresos no Tributarios	0.425	0.269	0.182	0.158	0.218	0.149	0.131	0.118
<u>Derechos</u>								
Ingresos no tributarios	0.032	0.032	0.040	0.043	0.046	0.044	0.043	0.039
<u>Recursos de Crédito</u>								
Recursos de Capital	0.365	0.723	0.289	0.368	0.236	0.307	0.468	0.619
<u>Dequello Ganado Mayor</u>								
Impuestos Indirectos	0.023	0.015	0.023	0.021	0.022	0.019	0.016	0.021

Fuente: Presupuesto Departamental 1.990 y 1.986
Informe Contraloría Departamental de 1.990

CUADRO No. 4

INDICADORES HORIZONTALES PRESUPUESTO DEPARTAMENTAL

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Crecimiento Ingresos Corrientes Nacionales	- 2.14	1.43	-11.25	19.67	18.77	- 1.18	6.60	
Crecimiento Ingresos Corrientes Dptales	21.79	20.71	2.85	0.41	11.91	1.40	14.50	
Crecimiento Ingresos Tributarios Directos	26.30	390.50	- 0.12	-8.35	15.21	47.79	18.48	
Crecimiento Timbre Nacional sobre vehículos	--	4.843.00	1.30	-11.53	17.11	52.40	19.51	
Crecimiento Ingresos Tribt. Indirectos	23.75	3.04	0.43	6.17	- 1.32	1.49	6.03	
Crecimiento Impuesto al consumo cigarrillo Nal.	46.56	11.96	9.73	7.73	-18.85	10.25	6.74	
Crecimiento Impuesto al consumo cerveza	10.74	- 4.53	- 2.40	2.09	16.35	- 1.35	6.56	
Crecimiento Impuesto al consumo licores extr.	37.53	- 0.38	-32.23	- 5.21	22.01	-14.38	-14.48	
Crecimiento Impuesto al consumo vinos nales.	25.97	12.00	8.32	7.41	12.75	- 7.60	6.53	
Crecimiento Impuesto al consumo vinos extranjeros	21.38	-19.14	- 8.06	16.59	4.66	- 4.20	- 7.98	
Crecimiento Imp. al deguello ganado mayor	-17.44	56.36	-10.54	11.90	-11.56	-14.23	39.23	
Crecimiento de Operac. comerciales	19.59	12.49	9.46	- 1.87	29.26	-11.69	22.66	
Crecimiento de la particip.	59.54	35.15	11.48	- 5.91	47.19	-10.92	20.41	
Crecimiento de partic. en precio venta lic. oficiales	-25.12	-19.56	- 6.74	32.23	-11.34	-22.36	10.13	
Crecimiento de part. en precio venta licores privad.	--	--	230.80	35.54	19.76	20.51	32.27	

Fuente: Presupuesto Departamental 1.990 y 1.986
Informe Contraloría Departamental de 1.990

CUADRO No. 5

CRECIMIENTO DE INGRESOS DEPARTAMENTALES
(1.982 = 100)

Crecimiento Ingresos Corrientes Nales.	100	98	99	88	105	125	124	132
Crecimiento Ingresos Corrient. Dptales	100	122	147	151	152	170	172	197
Crecimiento Ingresos Tribt.Directos	100	126	493	493	452	521	769	912
Crecimiento Timbre Nal. Sobre vehículos	100	100	4843	4906	4340	5083	7746	9258
Crecimiento Ingresos Tribt. Indirectos	100	124	127	128	136	134	136	144
Crecimiento Impuesto al consumo cigarr. Inter.	100	147	164	180	194	158	174	186
Crecimiento Impuesto al consumo cerveza	100	111	106	103	106	123	121	129
Crecimiento Impuesto al consumo licores extr.	100	138	137	93	88	107	82	79
Crecimiento Impuesto al consumo vinos nales.	100	126	141	153	164	185	171	182
Crecimiento Impuesto al consumo vinos extr.	100	121	98	90	105	110	105	97
Crecimiento Impuesto al deguello ganado mayor	100	83	128	115	128	114	97	136
Crecimiento de operaciones comerciales	100	120	134	147	144	187	165	202
Crecimiento de particip. en precio venta de E.L.C.	100	160	216	240	226	333	296	357
Crecimiento de particip. en precio venta de licores ofic.	100	75	60	56	74	66	51	56
Crecimiento de part. precio venta licore ras ofic.	100	100	230	231	313	375	451	597

Fuente: Presupuesto Departamental 1.990 y 1.986
Informe Contraloría Departamental 1.990

CUADRO No. 16

IMPUESTOS CAUSADOS EN BOGOTÁ DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
EN RELACION A LOS INGRESOS CORRIENTES

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
-Participación Licoreras-								
Ingresos Corrientes	0.000	0.000	0.008	0.017	0.023	0.025	0.030	0.034
-Consumo Cigarrillos Nales-								
Ingresos Corrientes	0.178	0.214	0.199	0.212	0.227	0.165	0.179	0.167
-Licores extranjeros-								
Ingresos corrientes	0.041	0.046	0.038	0.025	0.023	0.026	0.022	0.016
-Vinos Nacionales-								
Ingresos corrientes	0.021	0.021	0.020	0.021	0.022	0.021	0.021	0.019
-Vinos extranjeros-								
Ingresos corrientes	0.007	0.007	0.005	0.004	0.005	0.005	0.004	0.003
-Participación licor. Nal.-								
Ingresos corrientes	0.164	0.101	0.067	0.061	0.080	0.063	0.049	0.046
-Deguello ganado Mayor-								
Ingresos corrientes	0.013	0.009	0.011	0.010	0.011	0.009	0.007	0.009
-SUB-TOTAL *	0.424	0.398	0.348	0.350	0.391	0.315	0.312	0.294

* Exepto Participación en el Precio de Venta del Producto de la Empresa de Licores de Cundinamarca.
Fuente: Presupuestos Departamentales de 1.990 y 1.986.

CAPITULO V

EL IMPACTO DE LOS INGRESOS DEPARTAMENTALES POR LA
SEPARACION FISCAL DEL DISTRITO CAPITAL

CUADRO N° 7

IMPACTO FISCAL DE LA SEPARACION DE BOGOTA EN CUNDINAMARCA
(En miles de pesos de 1982).

Ingresos causados en Bogota de las rentas departamentales que se perderían con la separación.	1.982	1.983	1.984	1.985	
Ingresos tributarios indirectos	636.215.593	870'698.687	960'802.684	960'250.707	
Impuesto al Cigarrillo Nal. (1)	367.343.080	539'500.589	604'061.209	662'886.123	
Impuesto licores extranjeros (2)	131'379.500	180'686.317	179'987.632	121'969.400	
Impuesto vinos Nacionales (3).	62'575.963	78'828.135	88'287.994	95'636.007	
Impuesto vinos extranjeros (4).	25'326.889	30'742.960	24'858.286	22'855.122	
Impuesto Deguello Ganado mayor (5)	49'590.160	40'940.686	63'607.563	56'904.054	
Ingresos no tributarios.	612'659.266	586'223.562	635'013.910	695'438.773	
Part. Precio de la ELC (6).	150'561.995	240'208.758	324'662.812	361'952.219	
Part. precio de venta otras licoreras departamentales (7).	462'097.271	346'014.804	278'321.295	259'560.075	
Part. precio de venta otras licoreras privadas (8).	-0-	-0-	32'029.802	73'926.479	
TOTAL DEL IMPACTO	1248'874.859	1456'922.250	1595'816.594	1655'689.480	
Impacto en porcentaje sobre los ingresos corrientes deptales.	33.20%	31.80%	28.86%	29.11%	
Ingresos causados en Bogotá de las rentas departamentales que se perderían con la separación.	1.986	1.987	1.986	1.988	1.989
Ingresos tributarios indirectos	1022'773.100	869'827.151	898'205.375	960'565.199	
Impuesto al cigarrillo Nal.(1)	714'108.929	579'465.717	638'911.000	682'024.773	
Impuesto licores extranjeros(2)	115'615.565	141'058.150	120'767.814	103'273.677	
Impuesto vinos Nacionales (3).	102'719.518	115'815.907	107'006.612	113'994.601	
Impuesto vinos extranjeros (4).	26'647.854	27'889.500	26'718.720	24'587.280	
Impuesto Deguello Ganado mayor (5)	63'681.235	55'978.762	48'012.283	66'849.686	
Ingresos no tributarios	783'972.684	925'545.062	827'366.009	989'134.342	
Part. en el precio de la ELC (6)	340'541.420	501'234.566	446'474.665	537'633.160	
Part. en el precio de venta otras licoreras departamentales (7).	343'231.978	304'310.309	236'276.077	260'213.610	
Part. en el precio de venta de otras licoreras privadas (8).	100'199.286	120'000.187	144'615.268	191'287.572	
TOTAL DEL IMPACTO	1806'745.784	1795'372.213	1725'571.384	1919'699.541	
Impacto en porcentaje sobre los ingresos corrientes deptales.	31.63%	28.09%	26.62%	25.86%	

NOTAS

1) Sobre el impuesto a Tabaco y Cigarrillos Nacionales, ya el artículo 3 del Decreto Nacional 3258 de 1.968 había establecido que a partir del 10. de Enero de 1.970 el Departamento de Cundinamarca cedería al Distrito Especial de Bogotá, un 20% de dicho impuesto, causado en ambas jurisdicciones.

La Separación Fiscal implicaría que el total del impuesto causado en Bogotá sería recaudado por el nuevo Distrito Capital, lo que equivaldría, según la proporción de la población, a dejar en Cundinamarca un 25% del Impuesto y asignar a Bogotá un 75% .

La deducción en las rentas departamentales que produciría esa medida, no disminuiría nuestro ingreso por ese concepto en 75% como lo establece el informe del gobernador, sino en un 55% en tanto un 20% ya había sido deducido por el decreto 3258 de 1.968.

2) Aceptamos el porcentaje del Informe del Gobernador a la Constituyente, que distribuye el Impuesto al Consumo de licores extranjeros entre un 85% para Bogotá y un 15% para Cundinamarca, en tanto suponemos que la demanda por este producto es relativamente más alta en la Capital que la provincia. La elasticidad-ingreso de este bien es alta y el mayor ingreso per-cápita de los Bogotanos hace suponer con razón un mayor consumo

porcentual que el que determina la simple distribución de la población.

3 y 4) Por idénticas razones compartimos la distribución efectuada para el impuesto al consumo de vinos nacionales en un 80% y un 20% para Bogotá y Cundinamarca respectivamente; y la del impuesto al consumo de vinos extranjeros, en un 85% y un 15% respectivamente.

5) El impuesto al Deguello del Ganado Mayor en Bogotá pasaría en su totalidad a ser recaudado por el futuro Distrito Capital.

6) La participación en el Precio de Venta de los productos de la Empresa de Licores de Cundinamarca se verá afectada por la posible separación Fiscal del Distrito Capital de la siguiente manera:

La participación actual es de un 100% sobre el precio de fábrica, esta participación no se ve afectada en la cantidad consumida por Cundinamarca y que estimamos en un 30% del total, toda vez que las preferencias por su consumo son más acentuadas en la provincia que en la capital. Pero en el 70% restante, consumido en Bogotá, seguramente se le aplicará un impuesto similar a la participación en el precio de la venta de otros licores departamentales. La ELC. sería tratada en Bogotá como cualquier otra licorera departamental.

Tal situación implica dos opciones. De una parte si se mantiene el nivel de precios actual en forma real, implicaría un descenso en la participación que del precio de venta hace el Departamento de Cundinamarca; ese descenso equivaldría a la participación exigida por Bogotá y que podemos estimar, según su reglamentación actual, decreto departamental 095 de 1.989, en un 40%. Es decir que en un 70% de la producción de ELC., la participación de Cundinamarca se reducirá al 60% del precio de venta.

La otra opción significa elevar el precio de venta en un 40% que equivaldría a la participación de Bogotá y no reducir el 100% de Cundinamarca, opción que implicaría una reducción de volumen de ventas ante la aparición de una empresa distrital de licores.

Las necesidades impuestas por una posible competencia nos llevan a pensar en la primera opción.

La versión del informe del Gobernador, al suponer que se perdería la totalidad de la participación en el precio de venta en el segmento de producción realizada en Bogotá, es errónea. El ingreso por esta operación comercial, no caería en un 75% sino, según nuestros cálculos, en un 28%., (40% del 70% vendido en Bogotá).

7 y 8) La participación en el precio de venta de otras licoreras departamentales y privadas se perdería en el

segmento vendido en Bogotá que pasaría a convertirse en su propia participación, consideramos que esta pérdida equivaldría a un 75% del actual ingreso.

5.1. El impacto fiscal de la creación del distrito Capital

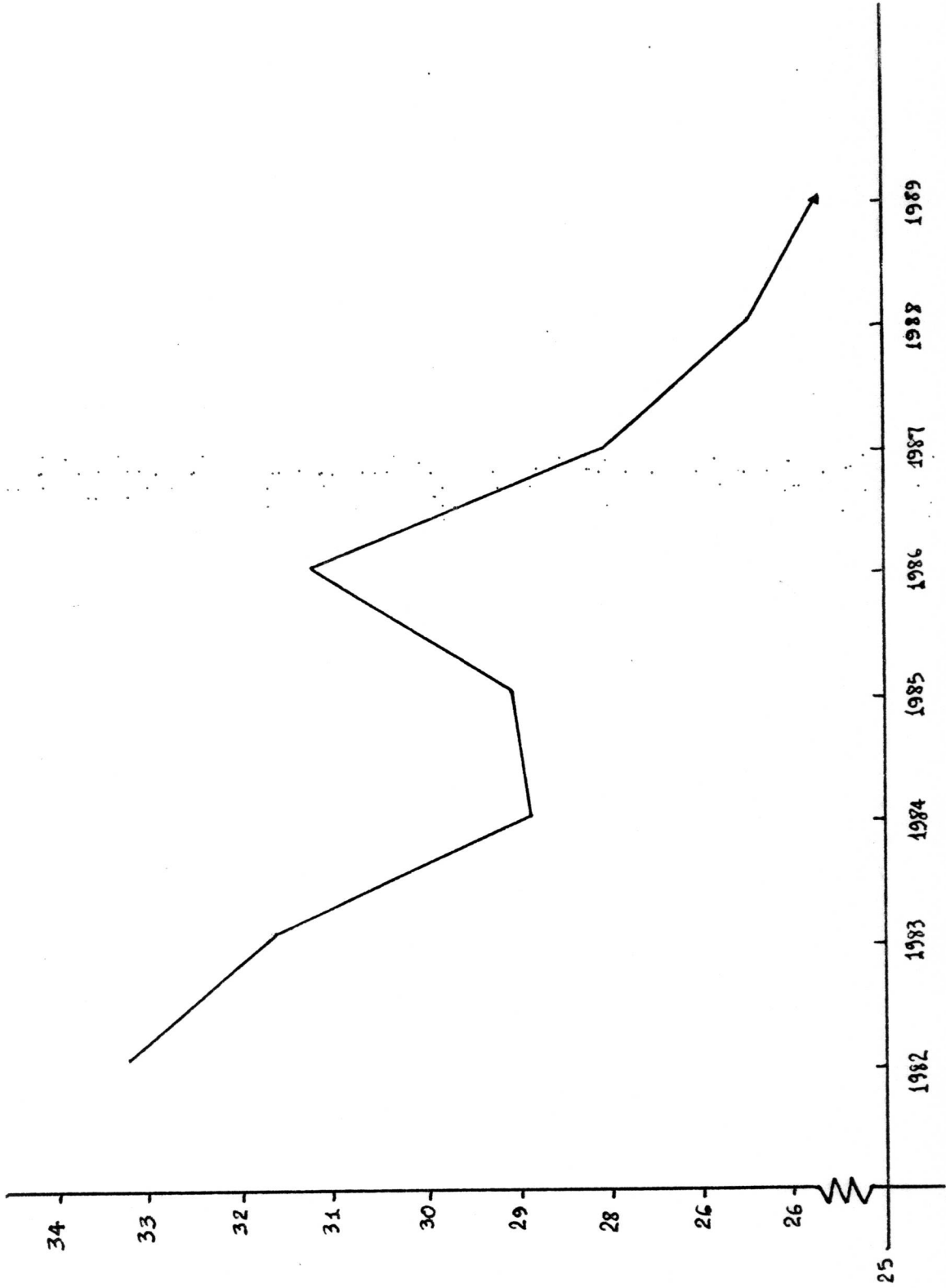
A pesar del porcentaje creciente que se perdería con el 28% de la participación en el precio de venta de los productos de la empresa licorera de Cundinamarca, ELC, hemos descubierto una tendencia decreciente dominante en la porción de ingresos causados absolutamente en Bogotá que se perdería con la separación fiscal.

Esta tendencia decreciente nos va a arrojar unas proyecciones interesantes para los próximos 5 años, 1991-1995.

Lo fundamental, en este estado de la investigación, es refutar el supuesto 41.55% de las rentas totales que se perderían con la separación fiscal, y que estableció como supuesto, el gobernador de Cundinamarca en su propuesta ante la Asamblea Nacional Constituyente.

Los ingresos corrientes no perderían un 41.55% del total; el índice estimado, creemos que más seriamente, en nuestro trabajo, arroja un 25.86% de pérdida de ingresos corrientes y con tendencia a la baja.

CUADRO No. 5
IMPACTO DE LA SEPARACION FISCAL DE BOGOTA EN CUNDINAMARCA
PORCENTAJE SOBRE INGRESOS CORRIENTES DEPARTAMENTALES



Este porcentaje de pérdida de los ingresos, que en pesos corrientes para 1989 representan la cantidad de \$ 7.784'081.475 pesos, puede llevarnos a una posición contraria a la separación fiscal ?

Creemos que no.

El análisis tiene que complementarse con tres estudios más a saber:

- a) El estudio histórico de la estructura de gastos
- b) La cuantificación de las nuevas rentas producidas por la separación fiscal, y.
- c) La proyección de todos los datos en una serie histórica hacia el futuro.

Sólo después de completar estos estudios podemos dar una respuesta al interrogante.

El objetivo del presente trabajo sólo apunta a verificar, un porcentaje de la pérdida de ingresos corrientes actuales y como tal se ha cumplido.

En próximos avances, completaremos la investigación que nos hemos propuesto y que será nuestra tesis para obtener el título de especialistas en Administración Pública.

BIBLIOGRAFIA

1. Relaciones Bogotá- Cundinamarca en el contexto de la Reforma Constitucional. Propuesta del Gobernador, Hernado Aguilera Blanco, a la Asamblea Nacional Constituyente. Imprenta Departamental "Antonio Nariño".
2. Propuesta de Reforma Constitucional presentada a la Asamblea Nacional Constituyente por el Alcalde Distrital, Juan Martín Caicedo Ferrer, y el Concejo distrital de Bogotá. Documento mimeografiado. Archivo Distrital.
3. Presupuesto 1986, Gobernación de Cundinamarca, Secretaría de Hacienda, Imprenta Departamental "Antonio Nariño".
4. Presupuesto 1990, Gobernación de cundinamarca, Plan Cuatrienal de Desarrollo, Imprenta Departamental "Antonio Nariño".
5. Informe del Contralor Departamental 1990. Documento Mimeografiado.
6. Mensaje del Contralor General de la República al Consejo Nacional. El Proyecto de Presupuesto General de la Nación para 1991, Imprenta y Publicación de la

Contraloría General de la República.

7. Conyuntura Social, No. 3 Noviembre 1990. Situación Social en Bogotá. Fedesarrollo.

8. Elementos de Finanzas Públicas en Colombia. Oscar Alviar Ramirez y Fernando Rojas Hurtado. Editorial Temis.

9. Revista Económica Colombiana, No. 211-212, Noviembre - Diciembre de 1988. Deuda Externa y Alternativas. Sección Imprenta y Publicaciones Contraloría General de la República.

10. Boletín de Estadística No. 434 de Mayo de 1989. Cuentas Regionales de Colombia. DANE.

11. Bogotá para todos 1987 - 1990 Noviembre 1987 - Alcaldía Mayor de Bogotá y Cámara de comercio de Bogota.

12. Ley 14 de 1983. Diario Oficial.

13. Decreto Nacional 1222 de 1986 - Publicaciones ESAP.

14. Código de Rentas de Cundinamarca - Decreto 585 de 1980 - Imprenta Departamental "Antonio Nariño"

15. Análisis Dimensionales. Departamento Administrativo
de Planeación de Cundinamarca, DAPC, Documento
Mineografiado.