

RECAUDO DE IMPUESTOS NACIONALES Y SUBNACIONALES EN COLOMBIA

COLLECTION OF NATIONAL AND SUBNATIONAL TAXES IN COLOMBIA

JUAN JOSÉ VIDARTE GONZÁLEZ¹

1 Economista y profesional en Negocios Internacionales, Universidad Autónoma de Manizales, Colombia. Correo electrónico: juan.vidarte@est.uexternado.edu.co
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7089-7202>

Código JEL: H2, H71, G28

Fecha de recepción: 3/06/2020

Fecha de aceptación: 25/06/2020

doi: <https://doi.org/10.18601/16577175.n28.10>

RESUMEN

En este documento se pretende realizar una aproximación de cómo ha sido el recaudo a nivel nacional y subnacional (municipal y departamental) en Colombia, identificando el comportamiento de los impuestos, y si existen brechas al comparar el recaudo de manera descentralizada, es decir, partiendo de las entidades territoriales frente a la Nación. Se realizó una revisión de literatura que permitiera entender de una manera más clara el contexto nacional y subnacional, y complementándolo con datos estadísticos de los ingresos tributarios administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Se pudo determinar que el recaudo nacional ha aumentado pero que sigue siendo relativamente bajo, y que los municipios tienen ingresos elásticos y los departamentos ingresos inelásticos

Palabras clave: Colombia; impuestos nacionales; impuestos subnacionales; recaudo; política fiscal.

ABSTRACT

This document aims to make an approximation of how the collection has been at the national and subnational levels in Colombia, identifying characteristics of tax behavior and if there are any gaps throughout the decentralization model. A theoretical review was carried out and allowed to understand in a more precise way the national and subnational context. Also, the statistics of the tax revenues administered by the DIAN were analyzed as well. It was possible to determine that the national collection has increased but that it is still relatively low, and that the municipalities have elastic revenues and the departments have inelastic revenues.

Keywords: collection; Colombia; national taxes; subnational taxes; fiscal policy.

INTRODUCCIÓN

Se recauda muy poco, los impuestos son poco progresivos, la evasión tributaria es rampante y las administraciones tributarias son muy débiles: son cuatro mitos que presenta la CEPAL en su publicación “Recaudar no basta” frente a la estructura tributaria de los países latinoamericanos (Corbacho, 2013). La cual no hace una descripción simplemente de cómo se debe recaudar, sino que propone ideas de lo que deben hacer los gobiernos en un tema tan importante como lo es el recaudo de impuestos y su impacto en el desarrollo y las políticas gubernamentales. Desde el 2010 se han aprobado seis reformas tributarias en Colombia: Ley 1430 de 2010, Ley 1607 de 2012, Ley 1739 de 2016, Ley 1819 de 2016, Ley 1943 de 2018 y la Ley 2010 de 2019, las cuales han tenido en común el fortalecimiento de las finanzas públicas nacionales, como ocurrió en el año 2019, de un incremento del recaudo en un 9,3% (Presidencia de la República de Colombia, 2020).

Para el caso del año 2020, la Ley 210 de 2019, “Ley para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”, busca fortalecer el recaudo nacional, la equidad y eficiencia del sistema tributario, y además reactivar la economía y la inversión en las regiones.

En Colombia el sistema tributario no solo lo conforman los impuestos nacionales, como son el IVA, el Impuesto de Renta y Complementarios, el Timbre Nacional, el Impuesto al Consumo, el Impuesto al Carbono y los Aranceles, sino que también se encuentran los impuestos territoriales, y Farfán y Mosquera (2015), en su artículo “Propuesta metodológica para aumentar el recaudo tributario en el municipio de Quibdó”, realizan una descripción de cómo están estructurados los impuestos municipales (tabla 1). Y se agregan los impuestos que conforman el sistema tributario departamental, los cuales están divididos así:

Tabla 1. Conformación de impuestos del sistema tributario municipal y departamental

Municipales	Departamentales
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto Predial Unificado • Impuesto de Industria y Comercio • Impuesto sobre vehículos automotores • Sobretasa a la gasolina • Impuesto a la delimitación urbana • Impuesto a los juegos de azar y espectáculos • Tributos para las áreas metropolitanas • Estampillas 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto al consumo de cerveza • Licores y cigarrillos y tabaco • Impuesto al Registro • Sobretasa a la gasolina • Impuesto a los vehículos • Estampillas • Tributos para la Corporación Regional Autónoma

Ortiz y Uribe (2009) señalan que para realizar un análisis comparativo entre los países y los territorios subnacionales se debe tener en cuenta que estos obedecen a complejos procesos económicos, sociales y políticos que constituyen las condiciones particulares de una sociedad y definen las condiciones en que se organiza y administra. De la misma manera, Rodríguez Sosa y Piraquive Galeano (2015) manifiestan que se debe tener en cuenta los riesgos de generalizar conclusiones con base en los análisis comparativos en materia fiscal no solo a nivel nacional sino subnacional, ya que esto va a depender de la organización del estado en cada país y de sus procesos políticos, económicos y sociales.

Sin embargo, en el caso colombiano se pretende hacer una aproximación de cómo es el comportamiento del recaudo a nivel nacional y subnacional en Colombia, con el fin de identificar identificando características de los impuestos tanto nacionales como subnacionales, y si existen brechas a través del modelo de descentralización.

METODOLOGÍA

La metodología utilizada en el desarrollo del documento es descriptiva, ya que no se busca realizar un análisis experimental, sino describir cómo se presenta la situación del comportamiento de impuestos en Colombia.

Para iniciar esta descripción es necesario conocer cuáles son los impuestos y los agentes recaudadores, donde se identifica que hay impuestos de carácter nacional, los cuales son administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y hay impuestos de carácter subnacional o territoriales administrados por las entidades territoriales descentralizadas.

A partir de este hallazgo se realiza la descripción, tomando como base que las características de ambos impuestos son diferentes, en cuanto el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia faculta a los entes territoriales a tener autonomía para imponer contribuciones fiscales, y además el Congreso de la República cuenta con esta autonomía; pero los dos anteriores tienen la tarea del control y crecimiento de la economía nacional como una sola y la cual va a estar en cabeza del Gobierno Nacional.

Para que los gobiernos se sostengan deben tener unas buenas políticas de recaudo, y es de esto donde nace la pregunta de cuáles son las características y el comportamiento de los impuestos nacionales y subnacionales, y si existen brechas al comparar el recaudo de manera descentralizada, es decir, partiendo de las entidades territoriales frente a la Nación.

A partir de lo anterior se inicia la revisión literaria. Primero se establecen las bases de datos disponibles para consulta de literatura, ingresando a las bases de datos disponibles de la Universidad Externado de Colombia, ya que tienen un acceso más amplio en el universo de documentos. También se consultaron fuentes adicionales como lo son: Google Scholar, el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), el Centro de Estudios Económicos para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Además se realizó un apoyo con los documentos publicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La búsqueda se realizó con las siguientes palabras claves: “impuestos nacionales”, “impuestos subnacionales” y “recaudo en Colombia”. Después se realiza una búsqueda literaria en las revistas más importantes de tributación, contabilidad y auditoría, las cuales son: la revista de Legis, *Cuadernos de Contabilidad*, *Contaduría Universidad de Antioquia*, *Visión Contable* y revistas de economía y *Semestre Económico*. Y para finalizar se realiza una consulta complementaria que permita conocer las cifras del comportamiento del recaudo de los agentes de estudio.

Una vez descargados todos los documentos, se suben a la plataforma RefWorks, la cual es utilizada por la Universidad Externado como herramienta de apoyo para el tratamiento de artículos de investigación, permitiendo crear carpetas por temas, compartir documentos por grupos y llevar un cuaderno virtual en el cual se puede

resaltar, tomar apuntes y dejar un resumen del tema tratado en cada documento estudiado, permitiendo un mejor análisis.

Al tener todos los documentos o artículos de investigación se procede a realizar una selección y depuración de los cuales son considerados los pertinentes para la investigación, para eso se aplican los siguientes parámetros de discriminación: el primer criterio fue que los documentos tuvieran cifras o estudios donde se pudiera visualizar el comportamiento del recaudo de los municipios y del país, esto con el fin de identificar las variables que han afectado el recaudo en las fechas de estos mismos, teniendo en cuenta que para este apartado los datos están en una fecha seleccionada en el tiempo. No se pretende hacer un análisis desactualizado, sino identificar de una manera más clara las cifras reportadas por la DIAN y las entidades territoriales. Segundo, se revisaron los resultados de cada uno de los estudios anteriores y el pensamiento de los autores frente al resultado que hubiesen llegado o acerca de la situación económica que se estuviera presentando. Tercero, se procuró tener como máximo diez años de referencia en la publicación de las investigaciones, con el fin de mantener una literatura actualizada; sin embargo, al revisar cada una de las investigaciones fue evidente que se debía ahondar con un rango más amplio, esto pues es un problema que ha sido objeto de investigación desde hace más de diez años y que del cual se han encontrado resultados relevantes pero que a pesar de eso la tendencia no tuvo un comportamiento diferente a lo largo del tiempo.

Con todos los parámetros establecidos y revisados, se procede a desarrollar el documento de análisis y descripción, para lo cual se inicia con una introducción acerca del tema que se va a desarrollar, que son los impuestos nacionales y subnacionales, mencionando cómo se ha comportado la normatividad tributaria en Colombia, resaltando que es cambiante y que unos impuestos sobresalen sobre otros; además, cómo se puede comparar el recaudo nacional (en cabeza de la nación) y el territorial o local (en cabeza de los entes territoriales), concluyendo que corresponde a complejos procesos económicos, sociales y políticos, y que la idea del documento es realizar una aproximación del comportamiento del recaudo nacional y subnacional. El paso siguiente fue realizar la revisión de literatura apropiada al tema de estudio, la cual permitiera generar una descripción en espacio y tiempo dado, de los impuestos nacionales y territoriales. En esta parte se debe resaltar que es muy importante tener cuidado y respetar las ideas de los autores citados, con el fin de no incurrir en errores de citación o no darle los debidos méritos de propiedad intelectual.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La discusión entonces se dividió en dos partes, la primera a nivel nacional y la segunda a nivel subnacional o territorial. Para la primera se logró describir conclusiones de varios autores que apoyan el estudio realizado y encontrar algunos de los problemas que presenta la Nación a la hora de realizar el recaudo nacional. Para la segunda se describe cuál ha sido el comportamiento y las dificultades que han tenido los gobiernos subnacionales o territoriales frente al recaudo de impuestos.

CONTEXTO NACIONAL

Para las últimas décadas los ingresos tributarios entre 1990 y 2009 han aumentado tanto en los países de la OCDE como en los de América Latina, tal como lo presentan Ortiz y Uribe (2009) en su documento “Análisis comparativo y recomendaciones para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales”. El aumento ha sido de un 35,4% a 39,4% del PIB y 14,4% a 21,3% (1990-2009) y lo que significa en el caso específico de América Latina un incremento del 30% de la capacidad tributaria. En los territorios subnacionales también se observa un aumento del recaudo: de acuerdo con cifras de la CEPAL y la OCDE, los departamentos en Colombia han incrementado su recaudo del 12,4% al 17,5% y los gobiernos locales o municipales han incrementado del 9,7% al 11,2% durante los últimos 45 años. Por último, Ortiz y Uribe (2009) también manifiestan que en el caso específico de Colombia el gobierno central pasó de recaudar el 63,2% al 76,4% entre 1995 y 2012, esto debido a que los departamentos redujeron su participación del 5,5% al 4,2%, lo que a su vez se contrasta en los países de la OCDE, que por su parte aumentaron sus recursos fiscales.

Por su parte, Moreno (2013) manifiesta que el aumento de la recaudación tributaria en Latinoamérica en la última década ha sido el más rápido del mundo, dando soporte a lo manifestado por los autores anteriores. Pero expresa que, dado que se partía de niveles de recaudación extraordinariamente bajos para los niveles de desarrollo de los países, aún queda un camino muy largo por recorrer.

Para el caso colombiano se debe tener en cuenta que las últimas reformas tributarias han estado enfocadas en incrementar el recaudo, ya que, como se puede observar en la tabla 2, los ingresos tributarios administrados por la DIAN representan en promedio el 14% del PIB anual, esto es un poco bajo, aludiendo a lo que Gastón Andrián (2018) propone, y es que el problema tributario de Colombia es la evasión, ya que se estima en un 4% del PIB –cuando se tiene en cuenta el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado (IVA)–. Ante este argumento, Concha, Ramírez y Acosta (2017, p. 18) también manifiestan que en Colombia la mayor evasión se da en renta personal y en IVA, comparada con la evasión de renta de las empresas.

Para el 2016 la Ley 1819 aumentó el valor del IVA; algo que Clavijo (2005) había propuesto, y era que el IVA se debe fortalecer mucho más, ya que aumentando su tasa, la Nación puede aumentar sus ingresos tributarios, y esto no lo haría de una manera “regresiva”, pues un mayor recaudo se va a ver compensado en un mayor gasto público.

La evasión se ha convertido en una de las luchas más grandes que ha tenido el Gobierno nacional en manos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y esto se pretendía atacar con la Ley 1819 de 2016 y la Ley 1943 de 2018, que da un mayor alcance a los contribuyentes. Sin embargo, la lucha no ha sido sencilla, por lo que queda en muchos casos la pregunta de si se está gravando correctamente o todavía existe esa cultura de evasión, tal como lo mencionan Mesa Abad y Tamayo Mejía (2016). Una de las recomendaciones que presenta Morales (2018) es la importancia de tener presente la administración del riesgo empresarial, pues esto no solo va a significar un problema sino una oportunidad dentro del recaudo.

Las cargas fiscales son relativamente bajas, ya que como lo menciona Corbacho (2013, p. 174), la recaudación de impuestos representa un 23,4% del PIB en los países latinoamericanos, frente a un 26,9% del PIB en el resto de los países de la OCDE. Además, resaltan que la composición del recaudo de impuestos se encuentra de la siguiente manera: en la OCDE el impuesto de renta de las personas representa un 52,3%, otros impuestos 44,1% y de impuesto de la renta a empresas 3,7%; en comparación con los países latinoamericanos, donde el impuesto de renta de las personas representa un 24,2%, otros impuestos 66,1% y de impuesto de la renta a empresas 9,6%.

Tabla 2. Estadística de los ingresos tributarios administrados por la DIAN 2005-2016

Año	Total recaudo DIAN	PIB (Banco de la República)	% recaudo PIB
2005	43.591.600	337.958.000	12,9%
2006	52.824.361	381.604.000	13,8%
2007	60.241.854	428.506.000	14,1%
2008	67.032.817	476.554.000	14,1%
2009	68.910.781	501.574.000	13,7%
2010	70.190.193	544.060.000	12,9%
2011	86.568.640	619.023.000	14,0%
2012	99.226.458	666.507.000	14,9%
2013	105.442.806	714.093.000	14,8%
2014	114.314.587	762.903.000	15,0%
2015 (p)	123.705.323	804.692.000	15,4%
2016 (p)	126.733.824	863.782.000	14,7%
2017 (p)	136.430.262	920.471.000	14,8%
2018 (p)	144.423.956	985.931.000	14,6%
2019 (p)*	157.366.861	1.062.342.495	14,8%

* Cifras en millones de pesos corrientes

Fuente: elaboración propia, datos actualizados abril de 2020

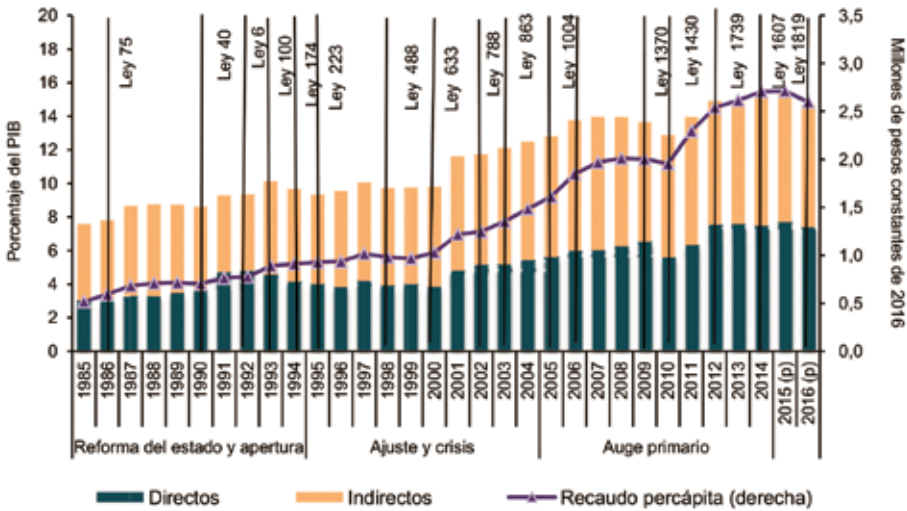
Tomado de: DIAN y Banco de la República

De igual manera, la estructura tributaria se ha fortalecido y se han visto resultados como se advierte en la tabla 2, aunque sigue haciendo falta una buena base de ingresos y una estructura tributaria estable.

El Departamento Nacional de Planeación (2017) en el Reporte Global de Competitividad de 2017-2018 manifiesta que Colombia tiene una de las tasas de tributación más alta del mundo, por lo que surge la pregunta de si se encuentra bien estructurado el sistema tributario, y además surgen propuestas de fortalecer los regímenes de tributación subnacional, con el fin de lograr una mejor utilización de las facultades de tributación especialmente a los impuestos a la propiedad urbana y rural.

Por otra parte (Concha, Ramírez & Acosta, 2017), realizaron un estudio de la evolución del recaudo y su composición por tipo de impuesto (véase gráfico 1), encontrando que entre 1985 y 2014 el recaudo promedio se expandió el 119%, concluyendo que el recaudo se ha duplicado cada década, y cuadruplicado en 20 años. Además, dentro de su estudio encontraron que “en el período total, desde el de reforma del estado y apertura (1985-1994) y el auge primario (2005-2014), el recaudo por IVA creció más (365%), seguido por el IVA a la actividad externa (321%) y por el impuesto sobre la renta (282%)”.

Gráfico 1. Evolución del recaudo de impuestos directos e indirectos (en porcentaje del PIB y pesos constantes per cápita de 2016)



Tomado de *Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad* (Concha, Ramírez & Acosta, 2017), con base en datos DIAN y Banco de la República

Los impuestos a lo largo de la historia se han conservado, solamente han sufrido modificaciones en sus valores y en a quiénes se les cobra. Un ejemplo de esto es que desde el período de la reforma del Estado y la apertura se ha hecho un traslado de la carga tributaria de los agentes externos a los agentes internos. Esto no sólo lo mencionan Concha, Ramírez y Acosta (2017) a lo largo de su documento que hace una línea histórica de cada etapa en la que se ha encontrado el país, sino que

Fergusson (2003) menciona también que llama la atención el hecho de que en la última década del siglo xx se haya reducido la tributación al sector externo y se haya sustituido por gravámenes a la actividad económica interna. De igual manera, los autores anteriores resaltan que en esa época era la tendencia internacional –y se puede considerar que actualmente es igual– pero que tuvo un impacto de disminución en el consumo privado, y un aumento en el consumo público, siendo el efecto entre ahorro e inversión el más ambiguo.

La crítica no termina ahí. Espitia *et al.* (2017) resaltan que se debe pensar en una reforma tributaria estructural, esto dado que todavía se presenta un déficit importante en el recaudo, y que las propuestas del gobierno están más enfocadas en aumentar la tributación a los ciudadanos y aun así definiendo primero que la tributación termina siendo insuficiente para proporcionar los bienes públicos que demandan los ciudadanos y segundo que se debe enfocar en construir una tributación óptima y simple, clara y debidamente divulgada.

CONTEXTO SUBNACIONAL O LOCAL

La recaudación de impuestos no está solo en manos de los gobiernos nacionales, sino que también está en manos de los gobiernos subnacionales. En el caso colombiano, Sánchez Torres, (2017) menciona que la desigualdad del ingreso es elevada, en donde se evidencia que hay departamentos con mayores niveles de desigualdad y otros que tienen niveles de desigualdad relativamente bajos, si se contrasta con el promedio nacional. Para el caso de los municipios sucede una situación similar, sin embargo, más adelante se explica que este mucho mejor recaudador que los departamentos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (2012) habla de que estos gobiernos deben generar más ingresos para promover el desarrollo local, se puede realizar una asignación más eficiente, se tiene más autonomía y predictibilidad presupuestal, hay más rendición de cuentas, lo que genera más transparencia y se puede realizar una mayor atención a las preferencias de la comunidad.

En el caso colombiano los gobiernos subnacionales son los departamentos y municipios, como gobiernos descentralizados, definido por CEPAL (1993) como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios.

Para el caso colombiano estos dos gobiernos recaudan impuestos diferentes, generando una gran diferencia entre ambos, esto sustentado por Torres, Eljaiek y González (2013), quienes resaltan que hay una baja elasticidad de los ingresos de los impuestos departamentales, además de los pocos incentivos que tienen para generar ingresos propios, implicando que la fuente principal del financiamiento departamental sean las transferencias del gobierno central. Esto lo presenta (Charbit, 2009), pero con una diferencia y es que manifiesta que las transferencias nacionales deben ser una fuente de ingresos suplementarias para corregir externalidades o actuar como amortiguador.

Corbacho (2013) manifiesta que los municipios son entonces mejor recaudadores que los departamentos, ya que poseen bases tributarias muy inelásticas y tienen un potencial a través del impuesto sobre la propiedad o impuesto de predial unificado. La literatura menciona que el recaudo de este es bajo, y según Sánchez y España (2012), en Colombia corrigiendo el número y el valor de las propiedades y manteniendo la tasa efectiva observada en los últimos años, podría duplicarse el recaudo del impuesto predial para el caso colombiano hay cinco ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena) que recaudan casi dos tercios del total de los ingresos municipales (Corbacho, 2013, p. 133). Pero este impuesto en muchos de los otros municipios del país tiene un problema y es que realizar una actualización constante de la valoración catastral puede resultar costoso o en otras ocasiones las autoridades nacionales fijan una tasa baja, por lo que genera que este impuesto siga subexplotado y que sea llamado “el gigante dormido”.

Durante el año 2008 se llevó a cabo el Primer foro nacional de autoridades locales, secretarios de hacienda y tesoreros, donde debatieron sobre las políticas que permitieran fortalecer los ingresos tributarios. Una de las conclusiones que salen de allí es la de fortalecer los estatutos tributarios locales para generar una mejoría de la eficiencia del recaudo (Federación Colombiana de Municipios, 2008). Muchos municipios realizaron la tarea de fortalecer el Estatuto Municipal, pero desde entonces la evidencia empírica ha mostrado que muchos no se han tomado la tarea de volverlo a unificar se han quedado con la estructura de aquel 2008 y lo que han hecho es actualizarlo vía decretos, lo que ha llevado a una incertidumbre y una probable “asimetría de información” por parte de los contribuyentes. Para esta parte, una investigación de Villar Rubio, Barrilao González y Delgado Alaminos (2017) resalta que el papel no solo se debe fortalecer la estructura tributaria o cuantificación de los eventos imposables, sino que se debe abordar desde la perspectiva de la eficiencia y la eficacia de la administración tributaria encargada de supervisarlos, como un medio para obtener mayores ingresos resultantes de impuestos y una instancia más baja de fraude fiscal.

El otro impuesto muy importante para los municipios es el de industria y comercio como lo mencionan Farfán Rodríguez y Mosquera Restrepo (2015) el cual grava los ingresos brutos totales del año anterior provenientes de la actividad económica realizada y se paga en cada uno de los municipios donde ejerza la actividad industrial. Cada municipio maneja unas bases gravables diferentes, lo que puede llevar a que cada empresa tribute valores desiguales, y esto puede ocasionar obstáculos económicos o desigualdades entre territorios y una competencia tributaria entre jurisdicciones. Pese a esto, el impuesto no pierde su importancia y antes pone como reto el fortalecimiento de las entidades recaudatorias para evitar evasión y ejercer un control adecuado frente al recaudo.

Los gobiernos subnacionales tienen otros impuestos que les permiten generar una fuente de ingresos estables y no depender de los dos anteriores mencionados, estos son el impuesto al consumo de cerveza, licores y cigarrillos y tabaco, el impuesto al registro, la sobretasa a la gasolina y el impuesto a los vehículos. Estos son de bastante

interés ya que se vuelven una fuente innovadora de gravar, y permiten generar políticas de desincentivo para el beneficio de la salud. A esta lista se pueden agregar los impuestos verdes, también conocidos como “impuestos ambientales”. En este aspecto se resalta que los impuestos de recaudo departamental son de consumo, por lo que el recaudo de estos se va a ver afectado por las dinámicas económicas que se generen. Un ejemplo de esto se puede apreciar en el incremento de recaudo del 12% nominal, siendo licores, vehículos, estampillas y cigarrillos los de mayor dinamismo; y se resalta en especial que el aumento en el recaudo de impuesto de vehículos es por el desempeño del sector automotriz (Dirección General de Apoyo Fiscal [DGAF], 2019).

Cubides Durán (2018) plantea que los principales problemas que llevan a la dependencia de recursos de transferidos por parte de la Nación y la disminución del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales son la alta complejidad de la aplicación de las normas sustantivas, la forzosa aplicación del procedimiento tributario nacional, la inexistencia de desarrollos tecnológicos que apoyen las funciones de recaudo, fiscalización y control, y la debilidad de la estructura administrativa y del personal. Sin embargo, menciona que “es necesario dentro de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se redefina la estructura impositiva territorial, depurando tributos y fortaleciéndolos con herramientas y programas de gestión y se les dé más autonomía a las entidades territoriales a la hora de gestionar su recaudo y sus tributos”. Lo anterior resalta lo importante que es fortalecer los sistemas tributarios locales, no con el fin de generar más impuestos, sino con la idea de llevar a cabo unos sistemas de tributación eficientes.

Por último, también se resalta lo que mencionan Aldana, Alonso y Albarracín (2019), y es que la corrupción es un fenómeno que afecta instituciones públicas y privadas en el desarrollo social y económico de un territorio, por esta razón, provocando desincentivación y competencia desleal en el mercado empresarial.

CONCLUSIONES

Después de la investigación descriptiva realizada el recaudo de los impuestos nacionales desde el periodo de 1985 hasta el 2019 se ha incrementado; no obstante, las cifras de recaudo son todavía bajas. Un tema relevante y que hay que continuar trabajando es el de la evasión, fortaleciendo también la estructura tributaria. Desde el período de la reforma del Estado y la apertura se ha hecho un traslado de la carga tributaria de los agentes externos a los agentes internos, aunque esto es una tendencia en el ámbito internacional.

En el caso territorial o subnacional hay una mayor influencia en el recaudo municipal que en el departamental, esto dado que los municipios tienen un comportamiento en sus ingresos de manera elástica frente a los departamentos que se comporta de manera inelástica. Además, se encontró una disparidad en el recaudo de los municipios, pues hay municipios que presentan recaudos muy elevados frente a otros que son muy bajos.

Por último, se encontró que el comportamiento de los impuestos nacionales y subnacionales o territoriales son diferentes, y que es pertinente analizar con más profundidad y de manera independiente cada uno de ellos para llegar a resultados más profundos, por lo que, aunque el documento permita describir el comportamiento de ambos, se recomienda en futuras investigaciones tener esta diferencia presente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldana, K., Alonso, H. & Albarracín, M. (2019). Influencia de los índices asociados a la corrupción en el desarrollo económico departamental en Colombia. *Apuntes Contables*, 25-37. doi:<https://doi.org/10.18601/16577175.n23.03>.
- CEPAL. (1993). Descentralización fiscal: marco conceptual.
- Charbit, C. (2009). Explaining the Sub-National Tax-Grants Balance in OECD Countries. *Finance* (11), 1–32. <https://doi.org/10.1787/5k97b10s11q4-en>.
- Clavijo, S. (2005). *Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: guía para salir de un sistema tributario amalgamado*. <http://econpapers.repec.org/paper/col000094/003663.htm>.
- Corbacho, A. et al. (2013). *Recaudar no basta*. Banco Interamericano de Desarrollo. http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/documentos_adjuntos/Fiscal_BID.pdf ISBN 978-1-59782-166-7.
- Concha, T., Ramírez, J. C. & Acosta, O. L. (2017). *Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad*. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL. <http://www.econis.eu/PPNSET?PPN=1010299891>.
- Dirección General de Apoyo Fiscal (DGAF) (2019). *Resultados fiscales de gobernaciones y alcaldías capitales*.
- Espitia, J., Ferrari, C., Hernández, G., Hernández, I., González, J., Reyes, L., Zafra, G. (2017). Sobre la reforma tributaria estructural que se requiere en Colombia: reflexiones y propuestas. *Revista de Economía Institucional*, 19(36), 149-174. doi:10.18601/01245996.v19n36.06. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=6162537>.
- Farfán Rodríguez, J. C. & Mosquera Restrepo, Y. L. (2015). *Propuesta metodológica para aumentar el recaudo tributario en el municipio de Quibdó*, Universidad de Antioquía.
- Federación Colombiana de Municipios (2008). *Tributación municipal para la equidad y el desarrollo*. Bogotá, Colombia. <https://www.fcm.org.co/wp-content/uploads/2016/12/Tributacion-Municipal-para-la-equidad-y-el-desarrollo.pdf>.
- Fergusson, L. (2003). Impuestos, crecimiento económico y bienestar en Colombia (1970-1999). *Revista Desarrollo y Sociedad* (52), 143-202. doi:10.13043/dys.52.5.
- Gastón Andrián, L. (2018). Development Challenges in Colombia. *Inter-American Development Bank*.
- Mesa Abad, M. C. & Tamayo Mejía, P. (2016). *El sistema fiscal colombiano: implicaciones y causas de la evasión, un acercamiento al concepto de cultura tributaria*. Escuela de Derecho. Departamento de Derecho. <https://www.openaire.eu/search/publication?articleId=od2653::b52c8ed4756690c6ae9bfad5c052081b>.
- Morales, A. (2018). Calculating for managing: the emergence of the idea of risk management. *Apuntes Contables*, 89-102. doi:<https://doi.org/10.18601/16577175.n21.06>.

- Ortiz, C. H. & Uribe, J. I. (2009). Análisis comparativo y recomendaciones para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales. *Archivos de Economía*, 57. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios Economicos/352.pdf>.
- Rodríguez Sosa, H. & Piraquive Galeano, G. (2015). *Análisis comparativo y recomendaciones para el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales*.
- Sánchez Torres, R. M. (2017). *Desigualdad del ingreso en Colombia: un estudio por departamentos*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. doi:10.15446/cuad.econ.v36n72.65880.
- Torres, F. S., Eljaiek, I. & González, J. (2013). Sub-National Revenue Mobilization in Latin American and Caribbean Countries: the Case of Colombia. *Ssrn* (December). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2234314>.
- Villar Rubio, E., Barrilao González, P. E. & Delgado Alaminos, J. (2017). Relative efficiency within a tax administration: the effects of result improvement. *Revista Finanzas y Política Económica*. Bogotá, Universidad Católica de Colombia.