

LA CURVA DE LAFFER Y LA OPTIMIZACIÓN DEL RECAUDO TRIBUTARIO EN CARTAGENA, COLOMBIA

DANIEL TORO GONZÁLEZ
MARTHA ELENA DORIA*

RESUMEN

La preocupación de los gobiernos locales por generar aumentos en los ingresos tributarios los induce a introducir modificaciones a los tipos y las tasas de impuestos. No obstante, al mismo tiempo, se usan las exenciones tributarias para estimular el crecimiento y la competitividad sectorial, las cuales reducen los ingresos municipales y aumentan la presión sobre otros contribuyentes. Este documento analiza el efecto de los cambios en las tasas impositivas sobre el recaudo del Distrito de Cartagena, Colombia. Se calcula la elasticidad de los ingresos tributarios respecto a los cambios en la tasa impositiva media (TIM), relación conocida como la Curva de Laffer. Se encuentra que el recaudo tributario es inelástico a cambios en el TIM. Este resultado sugiere que una política dirigida a incrementar los ingresos tributarios mediante un aumento generalizado de los tipos impositivos no es efectiva.

Palabras clave: Cartagena, ingresos tributarios, tasas impositivas, tasa impositiva media, curva de Laffer.

Clasificaciones JEL: H21, H30

* Daniel Toro es profesor del programa de Economía de la Universidad Tecnológica de Bolívar; en la actualidad se halla en licencia académica, adelantando estudios de doctorado en el School of Economic Science, Washington State University, Estados Unidos. Martha Elena Doria es alumna de la especialización en Economía en la Universidad del Norte. Correos electrónicos: dtoro@unitecnologica.edu.co y marthaelena97@hotmail.com. Los autores agradecen los comentarios de Aarón Espinosa, Haroldo Calvo, Jaime Bonet y dos evaluadores anónimos. Fecha de recepción: abril 8 de 2008; fecha de aceptación: diciembre 2 de 2009.

ABSTRACT

In seeking to raise tax income, local governments often appeal to changes in the types and rates of taxes. However, at the same time, tax exemptions are used as a stimulus to growth and competitiveness, and these reduce government income and increase pressure on other taxpayers. This study examines the effect of changes in tax rates on tax income in the District of Cartagena, Colombia. We calculate tax income-elasticity to changes in the Mean Tax Rate (MTR), a relationship known as the Laffer Curve. We find that tax income is inelastic to changes in MTR. This result suggests that policies to raise tax income through a general hike in tax rates are not effective.

Key Words: Cartagena, tax income, tax rates, mean tax rate, Laffer Curve

JEL Classifications: H21, H30

«El interés del Estado está en una elevada presión fiscal;
el de la comunidad, en pagar tan pocos impuestos
como permita la cobertura de los gastos
que necesita un buen gobierno».

JOHN STUART MILL

I. INTRODUCCIÓN

La intervención del Estado en la economía se justifica en la teoría microeconómica y en los postulados neoclásicos por diferentes razones, tales como buscar la equidad en la distribución del ingreso, garantizar la provisión de bienes públicos, y regular e intermediar los mercados imperfectos, entre otras acciones para mejorar el funcionamiento de los mercados y elevar el bienestar de la población.

La existencia de imperfecciones de mercado, como las externalidades, la existencia de recursos de propiedad común, los bienes públicos¹ y la información im-

¹ Un bien público es aquel que no es excluyente en su uso y no genera rivalidad en su consumo; en otras palabras, el costo marginal de proveerlo a otro consumidor es igual a cero y no es posible impedir a nadie que lo consuma. Pindyck y Rubinfeld (2002).

perfecta, hacen que un mecanismo de intercambio de mercado sea ineficiente, lo que justifica, de acuerdo con las teorías mencionadas, la ocasional intervención del Estado en la actividad económica.

Cuando el Estado interviene algún mercado o, en especial, cuando busca proveer algún tipo de bien público, debe financiarse con el recaudo de ingresos fiscales suficientes para cubrir los costos totales de su producción y mantenimiento (o costos de monitoreo y regulación, en el caso de la intervención en algún mercado). La característica básica del recaudo estatal es que, para lograr algún nivel de eficiencia, los beneficios de recibir el bien para cada consumidor deben ser mayores que sus costos para garantizar la viabilidad del tributo.

Así, con el fin de establecer las tarifas y no excederse en el cobro, el Estado puede tomar como criterio de valoración la disposición a pagar de cada consumidor (DAP), que está determinada por las funciones de demanda individuales del bien público. En este caso, el Estado asume algunas características de monopolista discriminador de precios, orientando sus políticas a promover la equidad entre los consumidores con diferentes niveles de ingreso mediante el cobro de diferentes precios a cada uno para subsidiar a las personas de menores ingresos con los recursos recibidos por los consumidores con mayor DAP.

En este escenario cobra relevancia el concepto de bienestar. Según Amartya Sen (1999), el estado de bienestar, en su expresión teórica y de política económica más conocida, consiste en ofrecer algún tipo de protección a las personas que, sin la ayuda del Estado, probablemente no son capaces de tener una vida aceptable según los criterios de la sociedad moderna. Para estas personas, el Estado es un apoyo básico para evitar llegar a un nivel de existencia que no alcance los mínimos estándares aceptables.

Como ya se mencionó, para suministrar bienes y servicios el Estado necesita de recursos obtenidos de la tributación de los agentes privados. Es por ello que, para el ciudadano común, el poder fiscal es la manifestación más conocida del poder del Estado. Para ser más precisos, los Estados pueden usar los impuestos para financiar los bienes públicos o las transferencias deseadas por los ciudadanos (Brennan y Buchanan, 1987).

Sin embargo, los gobiernos enfrentan múltiples restricciones relacionadas con el recaudo de esos ingresos. Sin entrar en la importante discusión sobre las restricciones de las bases tributarias, lo regresivo o progresivo de los impuestos o las estructuras de los tipos impositivos, este trabajo busca estimar y analizar la elasticidad del recaudo de impuestos en Cartagena, Colombia, respecto de los cambios en

la tasa impositiva media (TIM). Esto es, la respuesta del recaudo ante variaciones en las tasas que cobra el Estado, que puede ser analizado como la elasticidad de los ingresos tributarios ante cambios en las tasas impositivas o la tasa impositiva media (TIM), definida como el precio de la provisión de bienes públicos que pagan los agentes privados.

El documento se estructura de la siguiente manera: Luego de esta introducción se resumen los antecedentes del tema a partir de la revisión de los trabajos realizados sobre política fiscal en diferentes contextos (internacional, nacional, regional y local). En la tercera parte se presentan algunas consideraciones teóricas que apoyan la investigación, así como la forma reducida del modelo empírico y la metodología utilizada. En la cuarta sección se hace una breve descripción de las reformas introducidas en Cartagena desde la década de los 80, se presenta la evolución de la TIM y se compara con los casos de otras ciudades colombianas. En la quinta sección se presentan los resultados de la modelación. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

II. ANTECEDENTES

En términos de eficiencia tributaria, Buchanan y Lee (1982) argumentan que el equilibrio entre el impuesto y el recaudo se logra cuando, por una parte, se determinan los tipos impositivos adecuados y no existe ningún incentivo para cambiarlos y, por otra, si quienes pagan los gravámenes se ajustan totalmente a las tasas establecidas. No existe, entonces, bajo esta perspectiva, ningún incentivo político para que los tipos impositivos sean aumentados o disminuidos.

Es así como los gobiernos ajustan con frecuencia sus sistemas tributarios, introduciendo reformas que permitan alcanzar el ideal planteado por Buchanan y Lee. Lora y Cárdenas (2006) señalan que, en las numerosas reformas tributarias adoptadas en América Latina, el progreso en los recaudos tributarios ha sido apenas modesto. Con excepción de algunos países, como Brasil, la capacidad de respuesta de los sistemas tributarios a la creciente demanda de recursos fiscales es limitada en la práctica por las restricciones de la administración tributaria y por la capacidad de diversos sectores y grupos de presión para obtener exenciones y otros beneficios fiscales.

Lora y Cárdenas señalan que el objeto primordial de las reformas tributarias de las dos últimas décadas ha sido aumentar el recaudo sin generar costos excesivos

de su administración. Sin embargo, éste no ha sido el único propósito. Consistentes con las tendencias internacionales, las reformas propuestas por los gobiernos han buscado mejorar la neutralidad y la equidad horizontal, reduciendo diferencias de tratamiento entre sectores y eliminando incentivos y exenciones.²

Los impuestos a las transacciones financieras, la generalización de los mecanismos de retención de impuestos, las unidades de grandes contribuyentes y la introducción de sistemas simplificados de recaudo para las pequeñas empresas han sido, según estos autores, medidas administrativas efectivas para aumentar el recaudo.

En América Latina, el efecto de las reformas tributarias sobre el recaudo total ha sido bastante modesto. En el periodo 2001–2003, el recaudo tributario promedio de los gobiernos centrales (sin incluir seguridad social) fue 15.1% del PIB, apenas superior al 14,4% alcanzado entre 1985 y 1989. Aunque Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y República Dominicana aumentaron considerablemente sus recaudos desde finales de los años ochenta, en Chile, México, Panamá, Trinidad y Tobago y Venezuela ocurrió lo contrario.

En el caso colombiano, Núñez (2005) analizó la situación de los ingresos por impuestos municipales para la década de los ochenta. Durante este periodo se emprendieron medidas para fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, particularmente a través de la Ley 14 de 1983, que contenía normas sobre catastro, impuesto predial e impuestos de renta y complementarios. Para el impuesto predial se ordenó la actualización de los avalúos y se asignó a las autoridades catastrales funciones de formación, actualización y conservación de los catastros.³

En cuanto a la participación de los principales impuestos por categoría en los ingresos corrientes de los municipios, en Colombia se destaca (datos de 1999) la contribución mayoritaria del impuesto de industria y comercio en los municipios de categoría alta y la del predial en los de categoría baja. En efecto, Núñez encuentra que el impuesto predial es sustancialmente más importante para los municipios cuyo índice de calidad de vida (ICV) es inferior a 70 puntos (el índice máximo es 100), mientras que el impuesto de industria y comercio constituye apenas 35% de los ingresos corrientes de los municipios más ricos.

² La neutralidad de un sistema tributario hace referencia a la aplicación de las reglas de tributación para todos los agentes, teniendo en cuenta criterios de equidad. Las exenciones tributarias reducen esta neutralidad en el sentido que los sectores o agentes beneficiados trasladan a otros la obligación de mantener los ingresos. La equidad horizontal implica que los agentes con igual capacidad de pago deben aportar montos iguales para el financiamiento del Estado.

³ La Constitución de 1991 establece (Art. 317) que sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble.

Finalmente, Núñez destaca que en el contexto internacional ha habido durante las últimas décadas un incremento marginal en los países más industrializados: la relación entre recaudo del impuesto predial y PIB pasó de 1.24% en los años setenta a 1.44% en los noventa. En los países en desarrollo se ha mantenido a niveles bajos (de 0.42%) y en los de transición de Europa Oriental ha venido aumentando hasta alcanzar 0.54% del PIB en la década de 1990.

Los países de alto ingreso por habitante y población esencialmente urbana que han llevado la tributación a sus mayores niveles (datos para 1995) son Australia (2.49% del PIB), Canadá (4.07%), Alemania (1.05%) y Reino Unido (1.43%). En América Latina, Chile y México alcanzaron niveles de 0.61% y 0.31%, respectivamente, del PIB en 1995. De otra parte, en Colombia los recaudos del impuesto predial se duplicaron de 0,24% del PIB en 1995 a 0.65% en 2000. Éste es un resultado excepcional si se compara con la muestra de países en desarrollo y con el promedio mundial ponderado y es producto de la significativa mejora en los avales catastrales, más que de aumentos de la tasa efectiva.

Clavijo (2005) argumenta que el actual sistema tributario en Colombia es una amalgama insostenible de altas tasas de impuestos a la renta con múltiples exenciones, lo que tarde o temprano obligará a la ampliación y elevación de la tasa del IVA, tal como ocurre en naciones más avanzadas. Si esto no se logra, plantea Clavijo, es indudable que la estructura productiva se afectará negativamente, con grave riesgo para la penetración de los mercados internacionales ante la perspectiva de acuerdos comerciales con los Estados Unidos y el ALCA.

Para el caso de Cartagena, Acosta (2003) analiza la competitividad tributaria y los costos de servicios públicos del Distrito frente a otras ciudades de Colombia con características similares y que utilizan a Cartagena como puente para la movilización de sus productos o materias primas.

Fundesarrollo (2005) realizó un análisis de la situación fiscal y financiera de Cartagena en el periodo 1994-2004. El estudio destaca la pérdida de participación de los recursos propios en el presupuesto. Además, encuentra que la contribución de éstos a los ingresos corrientes no es tan importante en Cartagena como en otras ciudades principales del país.

Acosta, López, *et.al.* (2007) abordan el mismo tema y concluyen que Bogotá es más competitiva que Cartagena y Barranquilla, puesto que su estructura tributaria es más simple: el número de compromisos que debe cumplir un empresario ubicado en Bogotá, para estar a paz y salvo con el Distrito Capital, es mucho menor que en las otras dos ciudades.

Al revisar estos trabajos sobre finanzas públicas en Colombia y en Cartagena, es claro que ninguno analiza el efecto de los cambios en las tasas, ni individualmente ni en el agregado. A continuación se examina este tema para Cartagena.

III. CONSIDERACIONES TEÓRICAS

La compleja realidad social de Cartagena asociada a los altos niveles de pobreza, desempleo, educación de baja calidad, baja cobertura en salud, escasa inversión social y de infraestructura, entre otros problemas, hace que la presión sobre el gasto público sea cada vez mayor en términos de inversión.⁴ Adicionalmente, la situación de las finanzas distritales no es la mejor; la alta evasión es un factor que impide la óptima recolección de recursos necesarios para financiar la enorme deuda social del distrito.⁵ En consecuencia, se impone que la administración adopte paralelamente medidas que permitan tanto mejorar los recaudos como optimizar el uso de los recursos públicos. Estas medidas están necesariamente relacionadas con la comprensión del comportamiento de los agentes respecto de las variaciones en los ingresos y de los cambios en las tasas impositivas.

De hecho, un gobierno que enfrenta la necesidad de incrementar sus ingresos puede hacerlo de dos formas: incrementando la tasa que cobra como impuesto a los agentes económicos (familias y empresas), o incrementando el número de agentes que pagan impuestos. En el caso del Distrito de Cartagena existe más injerencia sobre el manejo de las tasas locales (impuesto predial, industria y comercio, sobretasas, entre otros) que sobre el número de agentes sujetos a tributación. No obstante, según Laffer, un cambio de la tasa de impuestos o tipo impositivo medio (TM) puede generar distintos resultados.⁶

⁴ Según cifras de Cartagena Cómo Vamos, una ONG que monitorea el desarrollo de la ciudad y la calidad de la gestión pública, en 2005 los distintos indicadores de la ciudad revelaban múltiples necesidades de inversión del gobierno local en salud, educación e infraestructura. En Cartagena, por ejemplo, el porcentaje de afiliados al régimen subsidiado de nivel 1 y 2 (Sisben) era de 39,2%; la cobertura educativa bruta, 96%, y neta, 63%, con baja calidad; apenas 0,2% de estudiantes tuvieron un rendimiento alto en las pruebas del ICFES; la cobertura del alcantarillado era de 78%; la tasa de desempleo, 15,6%; la tasa de subempleo, 25,8%, y los niveles de pobreza, medida por NBI, eran superiores al 80% en algunos sectores de la ciudad. Consúltese <http://www.cartagenacomovamos.org>

⁵ Según la Secretaría de Hacienda Distrital (2007), mientras la facturación ascendía a \$150 mil millones, aproximadamente, el recaudo era de \$60 mil millones (40%).

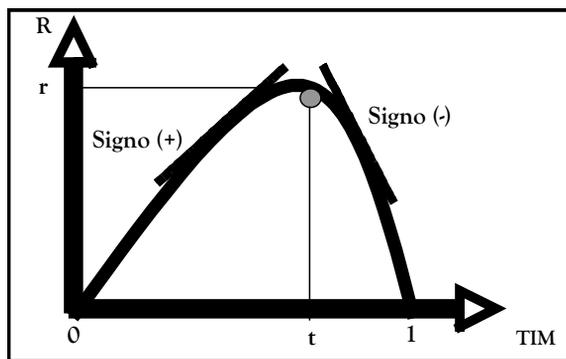
⁶ Grupo de Investigación SEJ-309 de la Universidad de Málaga (España), www.eumed.net.

El análisis del TIM es de gran importancia en la política tributaria, puesto que, por una parte, una sociedad que cobra bajas tasas de impuestos a sus agentes puede incrementar el recaudo aumentando las tasas, pero, por otra, a partir de cierto nivel un aumento en esas mismas tasas, disminuirá los ingresos disponibles. Esto último puede provocar un efecto negativo sobre la demanda agregada y, por ende, una reducción de la producción, lo que finalmente se refleja en la reducción del recaudo, base sobre la cual se aplica el impuesto.⁷

Se consideran aquí dos fuerzas que actúan en sentidos opuestos y que se denominan efecto renta y efecto sustitución. El efecto renta mide las consecuencias derivadas de la disminución de la capacidad adquisitiva de los contribuyentes. El efecto sustitución, a su vez, mide los cambios en las decisiones que toman productores y consumidores como consecuencia del impuesto.⁸

Estas ideas pueden representarse gráficamente mediante la Curva de Laffer, que relaciona los niveles de recaudo (R) con el aumento de impuestos (TIM) (Ver Gráfico 1). A un mismo nivel de ingresos, cuando la tasa del impuesto es inferior a t , el nivel de recaudo, R, aumenta cuando aumenta el TIM, es decir, existe una relación positiva entre estas dos variables. Cuando la tasa del impuesto es superior al nivel t , el recaudo R disminuye con sucesivos aumentos de la TIM, es decir, existe

GRÁFICO 1
Curva de Laffer



⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

una relación inversa entre las dos variables. En este sentido, existe una tasa impositiva, t , a la cual se maximiza el nivel de recaudo, r .

Esta paradójica relación —una disminución del recaudo ante un aumento del TIM— significa que cualquier agente (empresa u hogar) tiene incentivos para evadir el pago de impuestos, especialmente cuando la rentabilidad de evadir es superior a la rentabilidad de pagar tributos (o sea, después del punto t). Por lo tanto, incrementos en la tasa impositiva media (TIM) a partir de ese punto generan incentivos a la evasión.

Con base en el anterior argumento, algunos gobiernos han planteado la reducción de impuestos como estrategia, especialmente en fases expansivas del ciclo económico. Un caso particular en los Estados Unidos, durante el gobierno de Ronald Reagan, fue la reforma tributaria de 1986 (el llamado Plan Kemp-Roth), que establecía una reducción de impuestos del 30% durante tres años bajo el supuesto de que los recaudos aumentarían y que fue el eje central de la política económica de esa Administración.⁹

A. Especificación del modelo

La forma funcional estimada es una regresión en la que se relaciona el tipo impositivo medio (TIM_t) con el crecimiento del recaudo, medido por los ingresos tributarios ($IngTrib_t$). No obstante, para encontrar el coeficiente apropiado es necesario tener en cuenta el efecto del crecimiento económico (medido por el PIB) en el recaudo, dado que, independientemente de la tasa impositiva cobrada por el Distrito de Cartagena, éste puede aumentar debido a otros factores. El principal de estos factores es el ciclo económico: es de esperar, por ejemplo, que incrementos en el PIB generen aumentos en el recaudo.

Además, se incluye una restricción adicional: se estima el modelo sin término constante. Se optó por esta forma porque, para un tim igual a cero, los ingresos tributarios también deben ser cero. Por lo tanto, la regresión necesariamente debe pasar por el origen.

La ecuación estimada es:

$$IngTrib_t = \beta_1 TIM_t + \beta_2 \ln(PIBcar_t) + e_t \quad (1)$$

⁹ <http://cw.prenhall.com/bookbind/pubbooks/dye4/medialib/docs/tax1986.htm>.

Donde (a precios de 2004):

$IngTrib_t$ son los ingresos tributarios del Distrito de Cartagena en el año t ;

TIM_t , es el Tipo Impositivo Medio en el año t ;

$PIBcar_t$, es el Producto Interno Bruto de Cartagena;

β_1 , es el coeficiente de Laffer, que mide el efecto de cambios en el TIM sobre los ingresos tributarios; y

β_2 , es el coeficiente que muestra el efecto del PIB en los ingresos tributarios.

Además de lo anterior, se evaluaron los efectos no lineales de cambios en el TIM y el PIB sobre los ingresos tributarios del Distrito. El efecto no lineal fue incorporado al evaluar el efecto cuadrático del TIM y la interacción entre el TIM y el PIB.

B. Metodología

La variable TIM se construye con los tres principales tributos de la ciudad: impuesto predial, industria y comercio, y sobretasa a la gasolina. El TIM se obtuvo mediante la suma ponderada de las tasas impositivas, usando como ponderador la participación del tributo en el total de los ingresos distritales de cada año.

La construcción de la base de datos de tasas y tarifas del impuesto predial, industria y comercio, y sobretasa a la gasolina se realizó con base en los Acuerdos aprobados por el Concejo Distrital de Cartagena. Se revisaron los Acuerdos aprobados entre 1980 y 2005, teniendo como referencia el inicio de la descentralización política y administrativa, que desde la década de 1980, y especialmente después de 1990, permitió a las entidades territoriales tener autonomía en el manejo administrativo y financiero de algunos recursos fiscales.

Como el DANE no produce estimativos de los PIB municipales en Colombia, se usó como *proxy* para el Distrito de Cartagena el PIB del Departamento de Bolívar sin sector primario, a precios de 2004. La información sobre ingresos distritales por tipo de impuesto fue proporcionada por la Secretaría de Hacienda Distrital.

IV. COMPETITIVIDAD Y REFORMAS

De un total de 22 Acuerdos relacionados con temas tributarios, sólo diez incorporan modificaciones generales a las tasas y tarifas de alguno de los tres im-

puestos incluidos en el análisis. En el Cuadro 1 se presentan los tributos con los respectivos acuerdos donde se han presentado modificaciones durante el periodo de estudio.

Por definición, el impuesto de industria y comercio grava el ejercicio o la realización directa e indirecta de actividades industriales, comerciales, financieras y de servicios en la jurisdicción del Distrito, sea por personas naturales o jurídicas, o por sociedades de hecho (Fundesarrollo, 2005). Por lo tanto, la fijación de la tasa y el nivel del recaudo dependen en gran medida de la dinámica económica de la ciudad.

De la revisión de los Acuerdos del Concejo se desprende que a partir de 1990 hubo cambios en la clasificación de las actividades económicas, tanto del sector industrial como del sector comercial y de servicios. Así, por ejemplo, en el Acuerdo N° 30 de 2001, el sector industrial se subdividió en tres categorías, el comercial en cuatro, el de servicios en nueve, mientras que el sector financiero mantuvo dos subdivisiones. La información tarifaria presentada en el último Acuerdo (año 2002) es la más simplificada y fue utilizada como parámetro de homologación para todos los años anteriores.

El impuesto predial unificado es un tributo municipal directo que recae sobre la propiedad inmueble ubicada dentro de la jurisdicción de Cartagena. Generalmente, las tarifas se clasifican en cuatro grupos y varían de acuerdo a si es urbano edificado y no edificado, a si son suburbanos con y sin destinación económica, y si son de reserva agrológica, rurales e institucionales (Fundesarrollo, 2005).

CUADRO 1
*Distrito de Cartagena: Acuerdos del Concejo Distrital
que modifican las tasas de impuestos, 1983-2002*

Impuestos	Acuerdos
Industria y Comercio	N°50-1983, N°40-1989, N°49-1992, N°80-1993, N°44-1999, N°30-2001
Predial	N°80-1993, N°41-1994, N°040-1996, N°44-1999, N°30-2001, N°033-2002
Sobretasa a la Gasolina	N°54-1991, N°067-1995, N° 44-1999, N°30-2001, Ley 788-2002

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos del Archivo del Concejo Distrital de Cartagena.

Por su parte, la sobretasa a la gasolina es un tributo indirecto que recae sobre los productores, importadores y distribuidores mayoristas de gasolina motor extra o corriente que se encuentren en la jurisdicción del Distrito de Cartagena (Fundesarrollo, 2005). La sobretasa fue establecida en Colombia en 1993 para darles a los municipios una fuente de financiamiento exclusivo para la construcción y mantenimiento de la red vial. Desde 1993 este impuesto se ha modificado cuatro veces. En la actualidad, rige para Cartagena una tasa de 18.5% sobre la venta del combustible (Ley 788 de 2002)¹⁰.

A. Evolución del Tipo Impositivo Medio (TIM)

Como se anotó anteriormente, la evolución del TIM se analiza en este trabajo mediante la construcción de una variable que recoge en forma ponderada las tasas de los tres principales impuestos que cobra el Distrito de Cartagena: predial, industria y comercio, y sobretasa a la gasolina. Como se aprecia en el Gráfico 2, el TIM se duplicó durante los años noventa, esencialmente por las reformas introducidas entre 1991 y 1993, cuando se introdujeron la sobretasa a la gasolina e importantes modificaciones a las tasas del impuesto de industria y comercio.

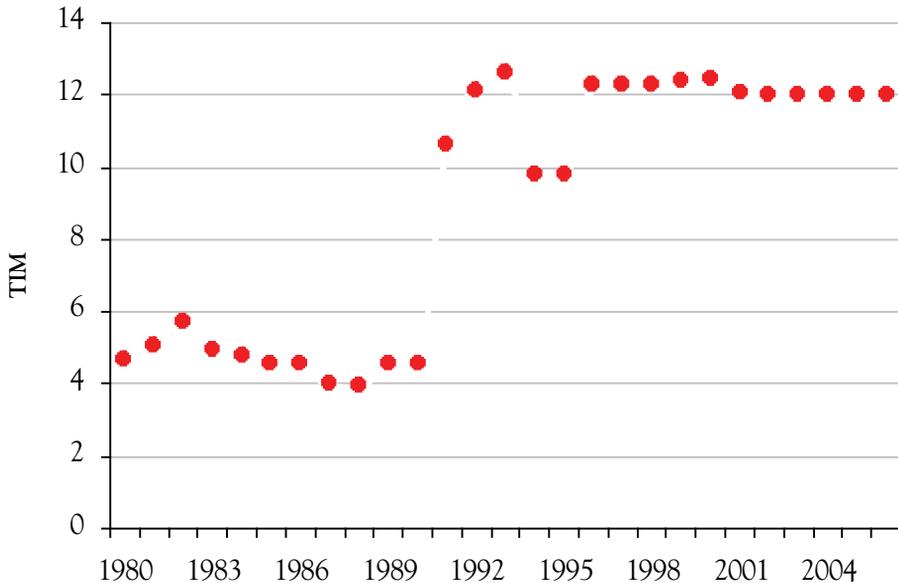
Entre las principales modificaciones observadas en el impuesto de industria y comercio se encuentran: Productos alimenticios, que pasaron de 2.5 por mil en 1989 a 4 por mil en 1992; todas las demás industrias o actividades manufactureras, que pasaron de 3 a 6 por mil, y estaciones de gasolina y derivados del petróleo, droguerías, farmacias y distribuidores de drogas, cosméticos y productos de belleza, que pasaron de 5 por mil en 1992 a 10 por mil en 1993.

B. Competitividad tarifaria de Cartagena

El propósito de este aparte es comparar la estructura de los impuestos más representativos de Cartagena con el de otras ciudades de Colombia con características similares. En este sentido, Acosta (2003) sostiene que Cartagena tiene algunos tributos con bajas tasas por la gestión de algunos grupos de presión y, en

¹⁰ Para mayores detalles sobre la evolución de cada uno de los tributos, véanse los Anexos.

GRÁFICO 2
 Distrito de Cartagena: Evolución del Tipo Impositivo Medio (TIM),
 1980-2006



Fuente: Concejo Distrital de Cartagena y cálculos de los autores.

especial, por el interés de la Administración Distrital y el Concejo de Cartagena de que la ciudad cuente con una estructura fiscal competitiva, acorde con la visión estratégica de la ciudad.

Entre los impuestos más bajos se encuentran el predial unificado para la construcción de nuevas plantas de producción industrial y los impuestos de industria y comercio para los servicios, especialmente aquellos ligados al sector turístico. La característica común de estos tributos es que se cobran menores tarifas en relación con el resto de ciudades. No obstante, Toro (2004) ha señalado que esta estrategia no constituye un elemento importante en la construcción de políticas de industrialización de largo plazo.

Como se señaló anteriormente, López *et.al.*(2007) encuentran que Bogotá es más competitiva que Cartagena y Barranquilla, pues el número de compromisos que debe cumplir un empresario ubicado en Bogotá para estar a paz y salvo con el

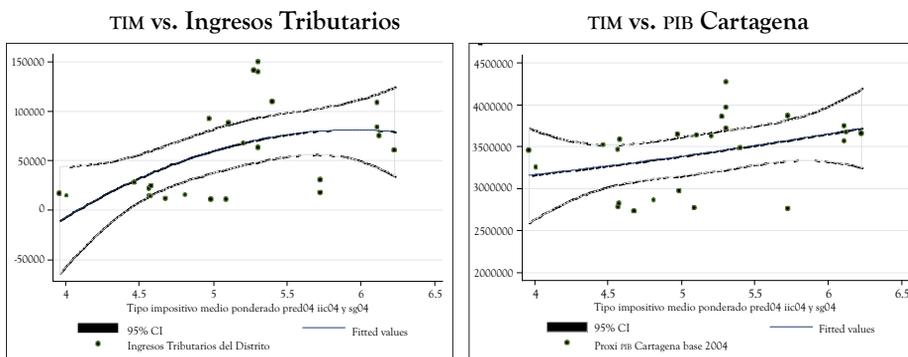
municipio es mucho menor que en las otras dos ciudades. Adicionalmente, señalan que el sistema tributario de Cartagena es inestable puesto que, luego de ser aprobado el Estatuto Tributario de 2001, el Concejo Distrital ha aprobado más de diez acuerdos relacionados con el tema impositivo. Sin embargo, en comparación con Bogotá, Cartagena tiene tasas prediales más bajas para el sector hotelero y también para el impuesto de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina.

C. Resultados

La estimación de la ecuación (1) usando el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) permitió cuantificar el efecto de cambios en las tasas impositivas y el PIB sobre los ingresos tributarios. Los coeficientes obtenidos en la estimación representan el valor de la elasticidad de cada variable.

Luego de corregir el factor de tendencia (estacionalidad) para las variables ingreso tributario y PIB, y de deflactar a precios constantes de 2004, la relación observada entre el TIM, los ingresos tributarios del Distrito y el PIB de Cartagena es positiva en ambos casos: los cálculos muestran un coeficiente de correlación positivo y superior a 0,7. En el Gráfico 3 se pueden observar la línea de ajuste y los intervalos de confianza.

GRÁFICO 3
Correlación entre TIM y variables explicativas incluidas en el modelo



Fuente: Cálculos de los autores.

La estimación realizada intenta inicialmente aproximar el fenómeno en forma agregada. La relación entre el TIM, el PIB y los ingresos distritales muestra que el recaudo es inelástico al crecimiento de la tasa impositiva, lo que significa que un incremento de un punto porcentual del TIM genera un aumento menos que proporcional en el recaudo (0,59%). (Ver Cuadro 2).

Extendiendo este resultado a las cifras del recaudo de 2006, que ascendió a cerca de \$60 mil millones de pesos, se puede afirmar que el incremento de un punto porcentual del TIM produce un aumento del recaudo de \$360 millones de pesos.

En cuanto al impacto del ciclo económico en el recaudo, para el modelo agregado se encontró que incrementos del 1% en el PIB local generan una reducción en el recaudo de 0,13%. Sin embargo, los resultados agregados deben ser analizados con precaución pues esconden elementos particulares a los distintos tributos y agentes. Por lo tanto, es necesario incorporar un análisis más detallado. En este caso, la disponibilidad de información permite observar el fenómeno por tipo de impuesto y sector.

De hecho, cuando se diferencian los resultados del modelo, descomponiendo el análisis en los efectos de los impuestos de industria y comercio y predial en sus diferentes categorías, se observan elementos relevantes.

Inicialmente, se realizaron las estimaciones del efecto del cambio en la tasa del impuesto de industria y comercio y PIB sobre el recaudo por concepto de ese tributo. Los resultados muestran que el efecto marginal del tributo es de 0,55%; por lo tanto, el recaudo es inelástico a variaciones en la tasa. Esto significa que el crecimiento de un punto porcentual en el impuesto de industria y comercio

CUADRO 2
Elasticidad de los ingresos tributarios respecto al TIM

Var. Dpte: Ingtrib04	Coefficiente	P-valor
TIM	0,599	0,000
L(PIBcar)	-0,138	0,003
Obs		25
R2	0,693	

Variable dependiente Ingresos Tributarios - IngTrib

Los coeficientes indican los efectos marginales.

Nota: Coeficientes estadísticamente significativos al 90% p-valor<0,1; X=TIM, Ln(PibCar04).

genera una expansión del recaudo en unos \$332 millones. Este resultado se repite en similares proporciones al desagregar la tasa del impuesto de industria y comercio entre los sectores industrial, comercial y de servicios. Los resultados se presentan en el Cuadro 3.

El sector más sensible a cambios en la tasa del impuesto de industria y comercio es el comercial. En este caso, un aumento de un punto incrementa el recau-

CUADRO 3
Elasticidad de los ingresos tributarios a cambios en la tasa del Impuesto de Industria y Comercio

II04	Coef.	P-valor
Total II		
II	0,554	0,000
lpibcar	-0,118	0,000
Obs_		24
R2		0,827
Industrial		
II	0,323	0,000
lpibcar	-0,024	0,007
Obs_		24
R2		0,855
Comercial		
II	0,489	0,000
lpibcar	-0,133	0,000
Obs_		24
R2		0,799
Servicios		
II	0,401	0,000
lpibcar	-0,083	0,000
Obs_		24
R2		0,790

Variable dependiente recaudo por Impuesto de Industria y Comercio - II04

Los coeficientes indican los efectos marginales.

Nota: Coeficientes estadísticamente significativos al 90% p-valor<0,1; X=II, Ln(PibCar04).

do del impuesto en 0,489%. El sector comercial es seguido por el de servicios, donde un incremento de un punto porcentual en el tributo eleva el recaudo en 0,401%. El sector más inelástico (menos sensible) es el industrial, para el cual el crecimiento del recaudo fue 0,323% ante un cambio de un punto porcentual en el tributo. En conclusión, un incremento generalizado de la tasa del impuesto de industria y comercio genera menor recaudo en el sector industrial y mayor recaudo en el sector comercial. No obstante, en todos los casos el cambio en el recaudo es porcentualmente menor al incremento de la tasa (inelástico).

En cuanto al coeficiente obtenido para el PIB, el resultado indica que existe una relación negativa e inelástica entre el recaudo y el PIB. Esto sugiere que los esfuerzos del Distrito por capturar los nuevos negocios que entran al mercado y por controlar el pago anual del tributo no están siendo eficientes. Así, el ciclo económico no estaría determinando el nivel de recaudo de la administración.

A diferencia del efecto sobre el recaudo del impuesto de industria y comercio, los cálculos que toman el recaudo del impuesto predial como variable dependiente y lo segmentan por sector —residencial, comercial o industrial— muestran que los incrementos de la tasa generan reducciones en el recaudo (Cuadro 4).

Las tasas del impuesto predial no resultaron estadísticamente significativas para explicar el cambio en el recaudo. Sin embargo, los resultados en los sectores industrial y comercial sí lo fueron. En estos dos casos los coeficientes indican la existencia de una relación inelástica entre la tasa cobrada por el Distrito y el volumen de recaudo derivado de este tributo. En el caso del sector industrial, el incremento de un punto porcentual en la tasa genera una reducción de 0,3% en el recaudo. Para el sector comercial la disminución en el recaudo es de 0,34%.

Cabe resaltar que, en este caso y para todas las categorías, el recaudo derivado del tributo está determinado en mayor medida por el ciclo económico. Lo anterior puede observarse en los coeficientes del PIB, tanto en el sector industrial como en el comercial: un incremento de 1% en el PIB aumenta el recaudo del impuesto predial en 0,3%. Este resultado reúne elementos que van desde incrementos en la valorización de los predios y nuevas construcciones hasta aumentos en el pago de vigencias anteriores.

En cuanto a la sobretasa a la gasolina, no se encontró un modelo robusto para explicar el comportamiento del recaudo en función de las variables analizadas, esencialmente por la poca disponibilidad de información.

Finalmente, luego de evaluar de varias maneras el efecto no lineal de los impuestos en el recaudo, no se obtuvieron resultados consistentes que permitieran

CUADRO 4
*Elasticidad de los ingresos tributarios a cambios en
 la tasa del Impuesto Predial*

PRED04	Coef.	P-valor
Total Predial		
PRED	-0,166	0,326
lpibcar	0,134	0,051
Obs_		24
R2		0,475
Residencial		
PRED	-0,003	0,976
lpibcar	0,068	0,050
Obs_		24
R2		0,468
Industrial		
PRED	-0,309	0,000
lpibcar	0,319	0,000
Obs_		24
R2		0,706
Comercial		
PRED	-0,341	0,003
lpibcar	0,309	0,000
Obs_		24
R2		0,656

Variable dependiente Impuesto Predial Unificado - PRED

Los coeficientes indican los efectos marginales.

Nota: Coeficientes estadísticamente significativos al 90% p-valor<0,1; X=PRED, Ln(PibCar04).

calcular el TIM óptimo para la ciudad (es decir, la curvatura de la función de Laffer que se mostró en el Gráfico 1). Sin embargo, los signos de los coeficientes obtenidos sí indican la posición de la tasa vigente, es decir, el signo de la pendiente de la curva de Laffer en un tipo impositivo determinado. Cuando el signo es positivo, significa que aumentos en el TIM aún generan incrementos en el recaudo,

como en el caso del impuesto de industria y comercio. Por otra parte, si el signo es negativo, aumentos en las tasas generan reducciones en el recaudo, como en el caso del impuesto predial. Como se observa, la desagregación de la información permite comprender mejor el fenómeno. Sin embargo, el nivel de detalle de los datos no permite llegar más lejos en este propósito.

D. Conclusiones y recomendaciones

Los resultados generales muestran una relación inelástica entre el Tipo Impositivo Medio (TIM) y el ingreso tributario (recaudo), lo cual significa que, por ejemplo, un incremento de 1% en el TIM genera un incremento inferior al 1% en el recaudo. El resultado sugiere que, en Cartagena, una política dirigida a incrementar los ingresos tributarios por medio de un aumento generalizado de las tasas impositivas no es efectiva.

Por su parte, las tasas impositivas de cada uno de los tributos también generan efectos contrarios, según el caso. El recaudo derivado del impuesto predial responde negativamente a incrementos en la tasa de este tributo (elasticidad de -0,16%), mientras que el recaudo del impuesto de industria y comercio muestra un efecto positivo (de 0,55%).

Por lo tanto, sólo en el caso del impuesto de industria y comercio el aumento de las tasas impositivas genera incrementos en el recaudo. En el caso del impuesto predial, los incrementos de las tasas generan incentivos para la evasión y terminan reduciendo el recaudo. Sin embargo, hay que señalar que, en todos los casos, la elasticidad es inferior a uno, de manera que los esfuerzos por incrementar el recaudo a través del aumento de las tasas generan resultados por debajo de los esperados.

El resultado del análisis indica que, en el mejor de los casos, el aumento del recaudo vía incremento en las tasas impositivas ascendería a \$300 millones del 2006, mientras que la recuperación del 1% de la cartera para el mismo año aumentaría los ingresos tributarios en aproximadamente \$8 mil millones de pesos. Este resultado puede tomarse como base para interpretar el comportamiento de los contribuyentes en la actualidad dado que los parámetros suelen mantener valores similares en el mediano plazo. Por lo tanto, mayor eficiencia en el recaudo parece ser la estrategia más adecuada para incrementar los ingresos tributarios del Distrito de Cartagena.

Según los resultados, las modificaciones al impuesto de industria y comercio a principios de los años 90, cuando se incrementaron las tasas de los sectores industrial, comercial y de servicios, surtieron el efecto esperado. Por el contrario, las reducciones en las tasas impositivas acordadas entre los años 2000 y 2002 generaron bajas en el recaudo.

En cuanto al efecto del PIB sobre el recaudo tributario del Distrito, cuando se desagregaron los efectos por tipo de impuesto y sector, se encontró que el recaudo del impuesto predial responde más al ciclo económico que el impuesto de industria y comercio. La elasticidad del recaudo del predial ante un cambio del PIB fue 0,13%, mientras que la elasticidad del recaudo del impuesto de industria y comercio respecto al PIB fue de -0,11%. Como era de esperarse, el efecto neto del crecimiento económico sobre el crecimiento del recaudo del Distrito es positivo. La razón es que la elasticidad positiva generada por esta variable sobre el impuesto predial es superior al impacto negativo generado sobre el impuesto de industria y comercio.

En general, los resultados obtenidos son consistentes con lo encontrado por Iregui, *et.al.* (2003), quienes muestran que «se podrían lograr avances importantes en el recaudo teniendo en cuenta que alrededor del 75% de los municipios de la muestra tienen un recaudo efectivo inferior al 80% del recaudo máximo que podrían obtener con el esquema tarifario vigente en 2002. La reducción de la brecha requiere que las autoridades municipales trabajen en el mejoramiento de la gestión y administración tributaria, al igual que en el control de la evasión y la corrupción».

Finalmente, una recomendación a las autoridades distritales es que se establezca un sistema de información que permita hacer un seguimiento más detallado de estos fenómenos con el fin de evitar los problemas generados por la agregación de los datos, sobre todo de las series discriminadas de los ingresos tributarios, lo que permitiría orientar con mayor precisión las decisiones en materia tributaria.

Es de resaltar que, dada la escasa disponibilidad de información sobre el recaudo tributario, especialmente su discriminación por estrato socioeconómico, existen algunas limitaciones en la interpretación de los coeficientes. Los resultados presentados equivalen al efecto promedio para todos los niveles de ingresos. Es así como los efectos obtenidos al realizar las estimaciones por nivel de ingresos pueden generar coeficientes con signos diferentes. Por ejemplo, en el caso del impuesto predial, dado que la mayor proporción de la población pertenece a estratos bajos, este puede ser el efecto que domina sobre el promedio general

en todos los estratos. Sin embargo, no sería extraño que el cálculo de los efectos marginales del impuesto predial para los estratos 5 y 6 fuera positivo. Esto indudablemente se convierte en una oportunidad para desarrollar futuros estudios.

REFERENCIAS

- Acosta, Fernan. (2003), «Competitividad tributaria de Cartagena», Cartagena de Indias, Cámara de Comercio de Cartagena, Área de Investigaciones Económicas, mimeo.
- Pindyck, Robert S. y Rubinfeld, Daniel L. (2002), *Microeconomía*, 5th Edition, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Brenan, George, y James M. Buchanan (1987), *El poder fiscal*, Barcelona: Biblioteca de Economía.
- Buchanan, James M., y Dwight R. Lee (1982), «Politics, Time, and the Laffer Curve», *The Journal of Political Economy*, Vol.90, No 4, August.
- Cartagena Cómo Vamos <http://www.cartagenacomovamos.org> [consultado marzo 2007].
- Clavijo, Sergio (2005), «Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: Guía para salir de un sistema tributario amalgamado», <http://www.banrep.gov.co> [consultado marzo 2007].
- Fundesarrollo (2005), «Situación financiera de Cartagena 1994 – 2004», Barranquilla. <http://www.fundesarrollo.org.co> [consultado marzo 2007].
- Iregui B., Ana María, Ligia Melo B. y Jorge Ramos F., (2003), «El impuesto predial en Colombia: Evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo», *Borradores de Economía*, No.274, Banco de la República. Bogotá, D.C.: Banco de la República, diciembre.
- Iregui B., Ana María; Melo B., Ligia & Ramos F., Jorge (2005), «El impuesto predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo». *Revista de Economía*, enero.
- López, Luis Fernando, Novoa Pérez, Dairo, Baldovino Villacob, Erik, Ocampo López, Carmen, y Laura Leviller Guardo (2007), «La competitividad tributaria empresarial de Cartagena de Indias. Análisis de eficiencia y productividad», Serie de estudios sobre la competitividad. Cartagena de Indias, D.T. y C.: Observatorio del Caribe Colombiano y Cámara de Comercio de Cartagena.
- Lora, Eduardo, y Mauricio Cárdenas (2006), «Las reformas de las instituciones fiscales en América Latina», Documento de Trabajo # 559. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Lora, Eduardo (2001), «Las reformas estructurales en América Latina: ¿Qué se ha reformado y cómo medirlo?», Documento de Trabajo # 462. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mill, John Stuart (1860), «Considerations on Representative Government», en *Essays on Politics and Society*, Vol. 9, *Collected Works of John Stuart Mill*.
- Núñez, Jairo (2005), «Diagnóstico básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia», Documento CEDE 2005-44. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes.
- Pita, Claudino. (1999), «Los sistemas tributarios latinoamericanos y la adecuación de la imposición de la renta a un contexto de globalización», Serie Seminarios y Conferencias. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL).
- Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena (2007), «Mapa Tributario de Cartagena de Indias», Cartagena
- Sen, Amartya (1999), conferencia pronunciada en el «Círculo de Economía» de Barcelona. Publicado en *La Factoría*, No.8.
- Tax Reform Act of 1986*:
<http://cw.prenhall.com/bookbind/pubbooks/dye4/medialib/docs/tax1986.htm>.
- Toro González, Daniel (2004), «Localización de la industria manufacturera en Colombia 1990-1999», *Economía & Región*, Vol 1, No. 2.
- Universidad de Málaga (España), Grupo de Investigación SEJ-309, www.eumed.net.

ANEXO

Evolución de la estructura tarifaria de Cartagena

Un repaso de la evolución de la estructura tarifaria del Distrito de Cartagena muestra que las reformas han estado orientadas a diversos propósitos.

Para el caso del impuesto de industria y comercio se han evitado las clasificaciones extensas de actividades económicas, sobre todo las asociadas a los sectores industriales y servicios. Por otro lado, se han asignado tasas detalladas para distintos tipos de predios que no se tenían en cuenta en acuerdos anteriores. Éste es el caso de los Acuerdos 80 y 41 de 1993 y 1994, que imponían tasas exclusivamente para viviendas residenciales y no residenciales, fueran edificadas o no edificadas.

A continuación se describe la evolución de las tasas existentes en los acuerdos aprobados entre 1980 y 2002 para los impuestos de industria y comercio, predial y sobretasa a la gasolina.

1. Impuesto de industria y comercio

En Cartagena existe variedad de actividades relacionadas con los sectores industriales, comerciales, de servicios y financieros. La tasa de este tributo es fijada mediante Acuerdos del Concejo Distrital. Según los Acuerdos revisados para esta investigación, las tasas aplicables para este impuesto oscilan entre 2 y 10 por mil, según la actividad económica.

Para el sector industrial las tasas oscilan entre 2 y 7 por mil. De las actividades que conforman este sector, los productos alimenticios presentan la menor tasa, aunque creciente: 2 por mil en 1983, 2,5 en 1989 y luego, en 1992, 4 por mil.

El comercio es el principal sector de la economía de Cartagena (Acosta Valdelamar, 2003). En los Acuerdos estudiados, las tasas para el sector comercial oscilan entre 3 y 10 por mil. Las joyerías, relojerías y galerías de arte son las actividades con la más alta tasa, 10 por mil en todos los Acuerdos del periodo. También se añaden las estaciones de gasolina y derivados del petróleo, que experimentaron aumentos significativos en sus tasas, al pasar de 3.5 por mil en 1983 a 10 por mil a partir de 1993.

La tasa más baja en el sector comercio fue la fijada a las tiendas de víveres y abarrotes: 3.0 por mil en 1983, con aumentos a 4 por mil en 1989 y a 4.5 por mil en 1992. Esta tasa fue similar a la observada para supermercados y cooperativas, con la diferencia de que a éstos se les asignó una tarifa un poco más elevada, de 5.0 por mil a partir de 1992.

La clasificación de diversas actividades del sector servicios difiere en algunos Acuerdos. Es el caso de la agrupación de actividades de contratistas de construcción, interventorías y urbanismos, clubes sociales y recreativos, sistematización y procesamientos de datos, clínicas no adscritas al Servicio Nacional de Salud, entre otras actividades, a las cuales se les fijan tasas sólo en los Acuerdos de 1983 y 1989. Igual caso se da en sectores como los servicios de transporte terrestre de mercancía (8.0 por mil), servicio de vigilancia privada y servicios personales temporales (3.5 por mil), y las instituciones de educación privada ubicadas en el perímetro histórico y barrios de Bocagrande, Manga, Pie de la Popa, Pie del Cerro, Cabrero y Marbella (6.0 por mil), que presentan tarifas únicamente para los dos

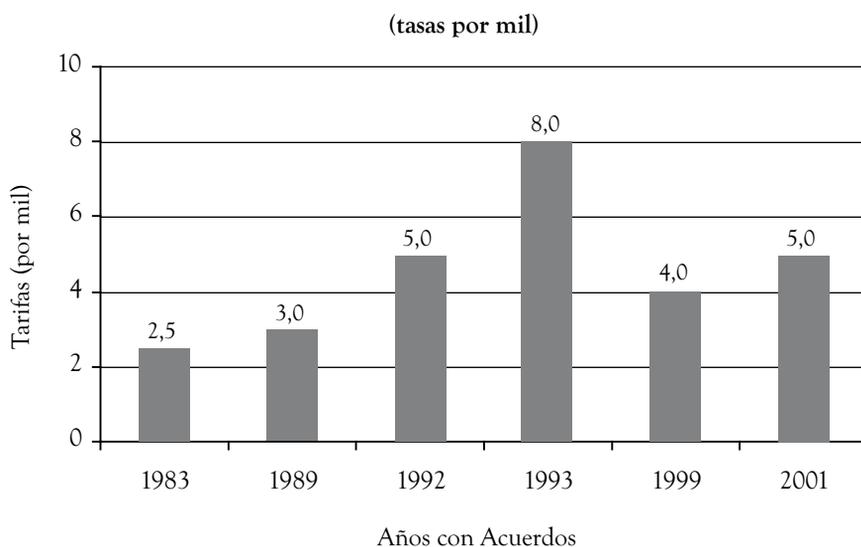
últimos acuerdos, 1999 y 2001. No obstante, para estas actividades de servicios no se presentaron modificaciones en las tasas asignadas. Por otro lado, la actividad que más cambios de tasas tuvo fue la de hoteles, apartahoteles y similares, que fue objeto de modificaciones en todos los acuerdos. (Ver Gráfico A1)

En el Acuerdo 30 de 2001 se establece que la actividad con mayor tasa promedio del impuesto de industria y comercio es la comercial, con 6.6 por mil, seguida por el sector servicios con 6.2 por mil (ver Gráfico A2). En parte, esto se debe a que la actividad de tiendas de víveres y abarrotes, la actividad comercial de menor tarifa de este Acuerdo, fue liquidada con una tarifa de 4.5 por mil, que es más elevada que las asignadas a los demás sectores. Adicionalmente, son varias las actividades a las cuales se les impone la tasa de mayor escala con el 10 por mil.

Lo que se observa como elemento característico de este tributo es su baja neutralidad y equidad horizontal, es decir, la gran diversidad de tasas existentes para los distintos sectores y actividades.

GRÁFICO A1

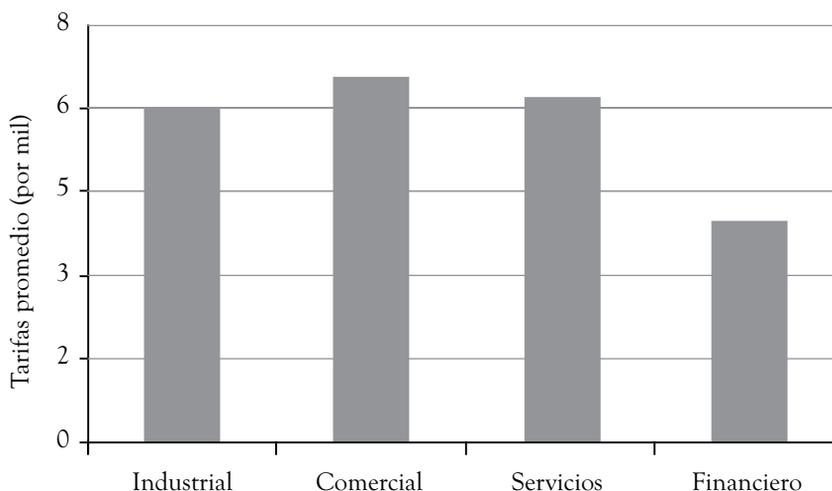
Distrito de Cartagena: Impuesto de industria y comercio para hoteles, apartahoteles y similares



Fuente: Concejo Distrital de Cartagena de Indias.

GRÁFICO A2

Distrito de Cartagena: Promedio de las tasas del impuesto de industria y comercio, Acuerdo No. 30/2001



Fuente: Concejo Distrital de Cartagena de Indias y cálculos de los autores.

2. Impuesto Predial Unificado

El pago de este tributo se determina a través de un sistema de tasas diferenciales y progresivas, aplicadas según el valor de la propiedad. Durante la vigencia de 2004 el impuesto predial se constituyó en la segunda fuente de recursos tributarios del Distrito, seguido del impuesto de industria y comercio (Fundesarrollo, 2005).

Al grupo de predios urbanos edificados y no edificados pertenecen las viviendas residenciales que se encuentra clasificadas según estratos económicos en una escala de 1 a 6 y los sectores no residenciales como los comerciales (incluyendo al sector financiero), industriales, hoteleros, agropecuaria, entidades educativas y de beneficencia sin ánimo de lucro, sean o no edificados. Para el primer Acuerdo estudiado (No.80 de 1983), las tasas fijadas eran muy variadas y elevadas para cada estrato y sector no residencial, en comparación con el resto de Acuerdos.

A partir del Acuerdo 40 de 1996 la tasa permaneció igual (6.5 por mil) en los estratos 4, 5 y 6 y en cada uno de los sectores no residenciales. Los estratos 1 y 2,

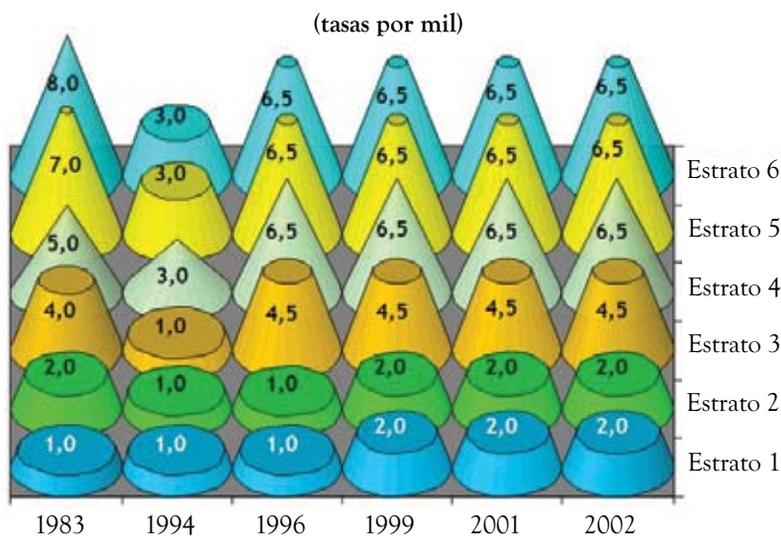
aunque con tarifas iguales, experimentaron un pequeño aumento en 1999. De esta manera, la única diferencia en su tarifa fue la reportada por el estrato 3 a una tarifa fija de 4.5 por mil, con excepción del Acuerdo de 1994 que, además, liquidó las menores tarifas en relación al resto de Acuerdos (ver Gráfico A3).

Para los sectores no residenciales, en todos los años la mayor tasa corresponde al sector industrial, seguido del sector comercial. Por el contrario, la menor tasa se aplica al sector hotelero, política sostenida con la justificación de crear un estímulo, dadas las características de la ciudad. (Cuadro A1)

Por otro lado, para homologar las tasas de los distintos acuerdos, se supuso que los predios suburbanos con destinación agropecuaria registrados a partir del Acuerdo 40/1996 son las mismas actividades agropecuarias presentadas en los acuerdos de 1993 y 1994, dentro del grupo de los predios no residenciales.

Entre los predios urbanos no edificados, aquellos con suspensión de la construcción desde el Acuerdo 040 de 1996 fueron gravados con una tasa de 14.5 por

GRÁFICO A3
*Distrito de Cartagena: Evolución del Impuesto Predial Unificado
por estratos residenciales, 1983-2002*



Fuente: Elaboración de los autores con base en datos del Concejo Distrital de Cartagena.

CUADRO A1
Distrito de Cartagena: Impuesto Predial Unificado (IPU)
para sectores no residenciales

(tasas por mil)

Acuerdos	Comercial	Industrial	Hotelero	Agropecuaria	Entidades educativas	Entidades de beneficencia
Nº 80 1993	12.0	14.0	8.0	5.0	-	-
Nº 41 1994	6.0	7.0	4.0	4.0	4.0	-
Nº40 1996	9.5	10.5	5.5	7.5	7.5	6.5
Nº 44 1999	9.5	10.5	5.5	7.5	7.5	6.5
Nº 30 2001	9.5	10.5	5.5	7.5	7.5	6.5
N033 2002	9.5	10.5	5.5	7.5	7.5	6.5

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos del Concejo Distrital de Cartagena.

mil, que fue reducida inmediatamente en el siguiente Acuerdo a 10.5 por mil, donde permanece en la actualidad. Aquellos que son urbanizados no edificados tienen por lo general una tasa entre 20.0 y 25.5 por mil.

Por su parte, los predios suburbanos con y sin destinación económica y de reserva agrológica fueron gravados a partir del Acuerdo No.40 de 1996. Desde entonces se liquidan los predios suburbanos con destinación a la recreación y al turismo a 10.5 por mil, y los predios suburbanos no edificados y sin destinación económica a 18.0 por mil. Durante el periodo analizado, la única alteración en la tasa corresponde a los predios de reserva agrológica, que pasaron de 6.5 por mil a 4.0 por mil, y los predios suburbanos con destinación económica dedicados a la actividad de parcelaciones, fincas de recreación, condominios, conjuntos residenciales cerrados y urbanizaciones campestres, cuya tasa pasó de 10.0 por mil a 10.5 por mil en el Acuerdo 33/2002.

Con el fin de aclarar las modificaciones que se presentaron en la conformación de los grupos prediales para el Acuerdo 33/2002, conviene señalar que previamente existía una clasificación de cuatro grupos prediales. Este Acuerdo redujo el sistema a tres grupos, ya que los predios suburbanos fueron incluidos dentro del grupo de los predios rurales. De esta manera se suspende la mecánica del cobro tarifario de los predios rurales identificados en los anteriores acuerdos y los

predios suburbanos con destinación de uso mixto, y aparecen nuevas tasas para predios que antes no eran considerados en los demás acuerdos.

3. Sobretasa a la gasolina

Este impuesto ha tenido incrementos importantes durante el periodo, al pasar de 6% sobre el precio de venta del combustible a 12% en 2000, y luego a 15% en 2001. A partir de la Ley 788/2002 la tasa es 18.5%.