La financiación de las grandes ciudades: revisión de la literatura, comparación internacional y experiencias exitosas

Fedesarrollo

Estructura Tributaria de Bogotá
Cámara de Comercio de Bogotá

Módulo 2

Natalia Salazar
Diego Gutiérrez

Bogotá, noviembre 2018

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

2018

La financiación de las grandes ciudades: revisión de la literatura, comparación internacional y experiencias exitosas

Fedesarrollo

Estructura Tributaria de Bogotá
Cámara de Comercio de Bogotá
Módulo 2

Natalia Salazar

Diego Gutiérrez

Noviembre 2018

Tabla de Contenido

1. INTRODUCCIÓN 1

2. BOGOTÁ: TRANSICIÓN HACIA UNA MEGACIUDAD 2

2.1. Las proyecciones de población de ciudades 2

2.2. Megaciudades: los retos de la financiación 4

3. FUENTES DE FINANCIACIÓN: REVISIÓN DE LA LITERATURA 5

3.1. Transferencias intergubernamentales 6

3.2. Ingresos tributarios 6

3.2.1. Impuesto a la propiedad (impuesto predial) 7
3.2.2. El uso local del impuesto sobre la renta personal 7
3.2.3. Uso local al impuesto a la renta de las corporaciones 8
3.2.4. Impuestos al consumo o a las ventas local 8
3.2.5. Impuestos al consumo específicos 9

3.3. Cargas, tasas o tarifas al usuario 10

3.4. Endeudamiento 11

3.5. APPs y privatizaciones de activos de infraestructura 11

3.6. Captura de plusvalías o incremento del valor del suelo 12

3.6.1. Contribución por mejoras 13
3.6.2. Exacciones y cargos por derechos de construcción 14
3.6.3. Financiación por incremento de impuestos 14
3.6.4. Reajuste de terrenos 15

3.7. Composición de ingresos de los Gobiernos Locales en el mundo 15

3.8. Financiación de diez grandes ciudades 18

4. EXPERIENCIAS NOVEDOSAS: LOS CASOS DE HONG KONG, TOKIO, SAO PAULO Y LAS CIUDADES DE ESTADOS UNIDOS 19

4.1. Hong Kong – uso del mecanismo de ventas de tierra y captura de la plusvalía 20

4.2. Sistema de transporte masivo – metro de Tokio: mecanismo basado en el reajuste de terrenos fundamentado en la participación del sector privado 24

4.3. Sao Paulo - Bonos de CEPAC de venta de *derechos del aire* para mejoras y renovación urbana 27

4.4. *Tax Increment Financing (TIF)*: captura de plusvalía a través de mayores ingresos tributarios, sin afectar las tarifas de los tributos, el caso de Estados Unidos 29

4.4.1. Bonos TIF 30
4.4.2. Esquema pay-as-you-go 30

5. REFLEXIONES FINALES 30

Referencias Bibliográficas 32

Anexo: Análisis de tendencias en los ingresos presupuestales de las ciudades 33
Barcelona 33
Madrid 36
Berlín 38
Londres 41
Nueva York 43
Ciudad de México 45
Sao Paulo 49
Santiago de Chile 50
Ciudad de Buenos Aires 52
Municipalidad metropolitana de Lima 56

Resumen ejecutivo.

De acuerdo con proyecciones recientes de las Naciones Unidas, en 2030, Bogotá será una megaciudad con más de 10 millones de habitantes, lo cual trae ventajas en materia de productividad, crecimiento y empleo, pero también significa enfrentar los retos de las grandes aglomeraciones, especialmente en relación con el planeamiento urbano, la provisión de vivienda y de servicios de transporte y públicos. Enfrentar de manera sostenible estos retos permite a las grandes ciudades beneficiarse de las ventajas de las mega urbes. Y por supuesto, alcanzar una provisión suficiente y eficiente de servicios, lo cual debe comenzar en el corto plazo, para sustentar la creciente densidad poblacional, significa la necesidad de contar en el presente con recursos de magnitud significativa para poner en marcha las obras y proyectos.

Las alternativas de financiación de las grandes ciudades difieren en múltiples aspectos de las que tienen los gobiernos centrales. Adicionalmente, éstas varían de país en país, dependiendo del nivel y el modelo de descentralización adoptado. Los ingresos de las grandes ciudades, además de los que reciben del gobierno central, ya sea por transferencias y regalías en algunos países, se sustentan de manera importante en los tributos sobre la propiedad, impuestos al consumo y los cargos al usuario por diferentes conceptos, mientras el Gobierno Central se recarga en los impuestos a la renta y a las ventas o valor agregado. De manera interesante, en Colombia, las ciudades, y por lo tanto Bogotá, obtienen recursos significativos del impuesto sobre la actividad económica, ICA, algo que es poco común en comparaciones internacionales, por las distorsiones económicas que este tipo de tributos puede causar.

En una comparación con otras megaciudades (Madrid, Barcelona, Berlín, Londres, Nueva York, Santiago de Chile, Ciudad de México, Lima, Buenos Aires y Sao Paulo), el recaudo de impuestos per cápita es bajo en Bogotá. Dado el crecimiento que viene experimentando la ciudad y el que se espera en los próximos años, Bogotá tiene la necesidad de encontrar ingresos alternativos para financiar la infraestructura y las grandes obras urbanas. Sin embargo, teniendo en cuenta: i) el arreglo institucional colombiano, en el cual, de acuerdo con la interpretación de la Constitución, los gobiernos sub-nacionales no tienen la potestad de crear impuestos sino que sólo pueden moverse dentro de ciertos rangos en los parámetros de los tributos, tal y como lo establece la ley y ii) la elevada probabilidad de que en un contexto de estrechez fiscal a nivel nacional, el Gobierno dé prioridad a cambios en los tributos del orden nacional, la búsqueda de mayores ingresos para las municipalidades deberán provenir mayormente de lograr una mayor eficiencia en la recaudación de los impuestos actuales y/o de atraer el capital privado a través de mecanismos diferentes.

El capital privado es abundante y busca alternativas de inversión que sean rentables. Las ciudades pueden ofrecer posibilidades muy interesantes, como lo muestran experiencias de otras mega-ciudades. En primer lugar, al igual que en el caso de los gobiernos centrales, en la mayoría de los países, las ciudades pueden hacer uso del endeudamiento. No obstante, esta alternativa tiene generalmente restricciones establecidas desde el Gobierno Central para evitar la acumulación de riesgos fiscales. Bogotá ha hecho un uso importante

de esta figura, dentro del marco institucional existente. En segundo lugar, la revisión de la literatura muestra que, dada la magnitud de las obras y el tamaño de las inversiones, pueden requerir del desarrollo de mecanismos diferentes al endeudamiento para atraer los recursos del sector privado, los cuales han sido utilizados por otras grandes ciudades, en varios casos, de manera exitosa. En este módulo, se describe la posibilidad de desarrollar figuras de financiamiento privado de obras urbanísticas a través de las asociaciones público-privadas, APP, pero el énfasis se da especialmente sobre las formas alternativas de captura de la plusvalía, como la contribución por mejoras, las exacciones y cargos por derechos de construcción, la financiación por Incremento de impuestos y los esquemas de reajuste de terrenos.

En Colombia, la regulación de la plusvalía se fundamenta en las mismas figuras básicas mencionadas atrás, pero su captura se ha dado básicamente a través de la llamada participación de plusvalía desarrollado en la ley 388 de 1997 que en la práctica se ha asimilado a un impuesto. Si bien, existe espacio para que esta modalidad de captura de plusvalía logre un mayor desarrollo produciendo mayores ingresos a la ciudad, en el capítulo IV se describen cuatro experiencias de captura de plusvalía que han sido exitosas y que podrían representar un potencial de recursos importante en el caso de Bogotá. En las experiencias ilustradas de Hong Kong y Tokio se han elevado los ingresos de la ciudad, mediante la captura de la plusvalía derivada de los desarrollos urbanos alrededor de las estaciones y los corredores de tránsito, en donde se pueden hacer más evidentes los aumentos del valor de la tierra. La tercera experiencia es la de Brasil que ha utilizado la venta de derechos de uso (bonos de altura o del aire) para recoger por adelantado recursos, ya sea para embarcarse en obras de infraestructura de transporte en algunas ciudades, ya sea para adelantar obras de recuperación y renovación urbana en otras ciudades. Este mecanismo consiste en modificar las normas de construcción en determinadas zonas de la ciudad (especialmente las normas de altura) y vender en el mercado de capitales títulos que no son otra cosa que derechos para construir pisos o metros cuadrados dentro de esas nuevas normas. La última experiencia descrita, es la de los bonos de incremento de impuestos en Estados Unidos (bonos TIF), vehículo que permite recibir por adelantado recursos a través de la emisión de bonos en los mercados de capitales cuyo repago se dará con recaudo adicional del impuesto predial adicional que generarán las obras urbanas. Todas estas modalidades comentadas exigen elevadas capacidades técnicas de planeación, financieras e institucionales (de coordinación) en los gobiernos locales para garantizar su buena implementación.

Dado el contexto colombiano, la experiencia de Brasil con los llamados bonos de altura o bonos del aire pueden constituir una alternativa de financiación interesante para hacer grandes obras de renovación urbana o inclusive financiar sistemas de transporte, a la vez que pueden ser un instrumento de promoción del mercado de capitales.

La financiación de las grandes ciudades: revisión de la literatura, comparación internacional y experiencias exitosas

1. Introducción

Las grandes ciudades son importantes generadoras de empleo, tienen mayores niveles de productividad, y por lo tanto tienden a tener ingresos promedio más elevados frente a las ciudades de menor tamaño y las áreas rurales. Desde el punto de vista fiscal, las grandes ciudades tienen mayores gastos per cápita derivados de las presiones que genera la elevada densidad poblacional, en materia de provisión de infraestructura, vivienda y servicios públicos, entre otros. A su vez, los gobiernos de las grandes ciudades también pueden generar mayores ingresos propios en la medida en que en las grandes ciudades el valor de las propiedades y los niveles de actividad económica son mayores.

No obstante, las inversiones necesarias en infraestructura, mejoras y renovación para mantener la calidad de vida de los residentes de las ciudades grandes son altamente costosas y los ingresos que sus gobiernos generan, a pesar de ser dinámicos, no son suficientes para soportarlas. Hay un problema de temporalidad y sostenibilidad financiera que las grandes ciudades deben resolver. Las grandes inversiones deben hacerse hoy y los ingresos futuros deben ser suficientes para pagarlas, de manera que el desarrollo de la ciudad sea financieramente sostenible. No hay una receta única, pues cada ciudad está inmersa en un contexto económico, social e institucional diferente. Pero sí hay experiencias exitosas con elementos que pueden resultar interesantes para una ciudad como Bogotá.

Este capítulo se enfoca en revisar las alternativas de financiación para las grandes ciudades. Este objetivo se busca a través de diferentes aproximaciones para extraer algunas recomendaciones interesantes para el caso de Bogotá, que ya es de gran tamaño dado el número de habitantes y que será considerada como una de las 41 megaciudades del mundo en el año 2030. Este capítulo consta de cinco secciones incluyendo esta introducción. En primer lugar, después de esta introducción, en la sección II se describen las actuales proyecciones de población en las ciudades para el año 2030 que realizan las Naciones Unidas. La sección III presenta una revisión de la literatura sobre las fuentes de financiamiento de las ciudades, las cuales no se limitan a los impuestos y las transferencias, sino que incluyen otros tipos de financiación como son los cargos al usuario, el endeudamiento, las asociaciones público-privadas, y de manera importante, la captura de plusvalía. También se analizan el tamaño y composición de los ingresos de diez grandes ciudades: Madrid, Barcelona, Berlín, Londres, Nueva York, Santiago de Chile, Ciudad de México, Lima, Buenos Aires y Sao Paulo. Estas comparaciones se hacen a nivel muy agregado debido a las dificultades metodológicas pero está basado en la construcción de una base de datos elaborada a partir de los presupuestos publicados por los gobiernos de estas ciudades. El detalle de esta información y su respectivo análisis se presentan en el

Anexo a este documento. La sección IV se enfoca en revisar cuatro experiencias exitosas de financiación de proyectos en grandes ciudades: i) la construcción y operación del metro de Hong-Kong, ii) la construcción del metro de Tokio, iii) las obras de mejoras y renovación urbana en Brasil y iv) diferentes proyectos de mejora, renovación y construcción de sistemas de transporte en las ciudades de Estados Unidos. La sección V extrae algunas conclusiones y recomendaciones que pueden ser interesantes en el caso de Bogotá.

Es importante anotar que el objetivo del capítulo es revisar las cifras sobre fuentes de financiación y la revisión de la literatura sobre las diferentes alternativas de financiación y algunas experiencias exitosas, más no busca hacer una revisión de cómo los procesos de descentralización influyen en esas formas de financiación. Los aspectos relacionados con los procesos de descentralización en los que están inmersas estas grandes ciudades va más allá del alcance de este estudio.

2. Bogotá: transición hacia una megaciudad

2.1. Las proyecciones de población de ciudades

De acuerdo con el reporte de ciudades de las Naciones Unidas de 2016 (Naciones Unidas, 2016), la urbanización y conformación de mega ciudades avanza con gran dinamismo. Para ese año, los datos más sobresalientes son los siguientes (Cuadro 1):

- Había 31 mega ciudades en el mundo, es decir ciudades con más de 10 millones de habitantes, y se prevé que su número aumentará a 41 en 2030.
- 45 ciudades tenían poblaciones entre 5 y 10 millones de habitantes. Para el año 2030, se proyecta que 10 de estas superen los 10 millones de habitantes, es decir que se conviertan en mega ciudades. El número de ciudades entre 5 y 10 millones llegaría a 63 en el 2030.
- Entre 2016 y 2030, se proyecta que la población en la mayoría de las ciudades aumente, independientemente de su tamaño, mientras que se estima que la población rural disminuirá ligeramente. Si bien las zonas rurales albergaban a más del 45% de la población mundial en 2016, se proyecta que esa proporción disminuirá a 40% en 2030. Por su parte, mientras en 2016, 1.700 millones de personas (23% de la población mundial) vivían en una ciudad con al menos 1 millón de habitantes, para 2030, este porcentaje aumentará a 27%.
- Una minoría de personas residía en mega ciudades: 500 millones, equivalente a 6,8 por ciento de la población mundial en 2016. Pero a medida que estas ciudades aumenten tanto en tamaño como en número, se convertirán en el hogar de una parte creciente de la población mundial. Para 2030, se estima que 730 millones de personas vivirán en mega ciudades, lo que representa el 8,7 por ciento de las personas en todo el mundo.

De acuerdo con las proyecciones de Naciones Unidas, en el año 2030, Bogotá albergaría a casi 12 millones de habitantes, por lo cual para ese año sería considerada como una de las 41 mega ciudades del mundo. Si bien, ciudades como Tokio, Delhi, Shanghai, Bombay, Beijing y Dhaka superarán los 25 millones de habitantes, la población de Bogotá crecerá rápidamente, situándose en el puesto número 32 entre 41 megaciudades. Su población será más grande que la de ciudades como Paris, Londres y Johanesburgo.

Cuadro 1. Megaciudades 2016 y 2030

Ranking	*Ciudad, país*	*Población 2016 (miles)*	*Ciudad, País*	*Población 2030 (miles)*
1	Tokio, Japón	38,140	Tokio, Japón	37,190
2	Delhi, India	26,454	Delhi, India	36,060
3	Shangai, China	24,484	Shangai, China	30,751
4	Bombay, India	21,357	Bombay, India	27,797
5	Sao Paulo, Brasil	21,297	Pekin, China	27,706
6	Pekin, China	21,240	Daca, Bangladés	27,374
7	Ciudad de México, México	21,157	Karachi, Pakistán	24,838
8	Osaka, Japón	20,337	El Cairo, Egipto	24,502
9	El Cairo, Egipto	19,128	Lagos, Nigeria	24,239
10	Nueva York-Newark, EEUU	18,604	Ciudad de México, México	23,865
11	Daca, Bangladés	18,237	Sao Paulo, Brasil	23,444
12	Karachi, Pakistán	17,121	Kinsasa, República Democrática del Congo	19,996
13	Buenos Aires, Argentina	15,334	Osaka, Japón	19,976
14	Calcuta, india	14,980	Nueva York-Newark, EEUU	19,885
15	Estambul, Turquía	14,365	Calcuta, India	19,092
16	Chongqing, China	13,744	Guangzhou- Guangdong, China	17,574
17	Lagos, Nigeria	13,661	Chongqing, China	17,380
18	Manila, Filipinas	13,131	Buenos Aires, Argentina	16,956
19	Guangzhou- Guangdong, China	13,070	Manila, Filipinas	16,756
20	Rio de Janeiro, Brasil	12,981	Estambul, Turquía	16,694
21	Los Angeles-Long Beach-Santa Ana, EEUU	12,317	Bengaluru, India	14,762
22	Moscú, Rusia	12,260	Tianjin, China	14,665
23	Kinsasa, República Democrática del Congo	12,071	Rio de Janeiro, Brasil	14,174
24	Tianjin, China	11,558	Madrás, India	13,921
25	Paris, Francia	10,925	Yakarta, Indonesia	13,812
26	Shenzhen, China	10,828	Los Angeles-Long Beach-Santa Ana, EEUU	13,257
27	Yakarta, Indonesia	10,483	Lahore, Pakistán	13,033
28	Bengaluru, India	10,456	Hyderabad, India	12,774
29	Londres, Reino Unido	10,434	Shenzhen, China	12,673
30	Madrás, India	10,163	Lima, Perú	12,221
31	Lima, Perú	10,072	Moscú, Rusia	12,200
32			Bogotá, Colombia	11,966
33			París, Francia	11,803
34			Johannesburgo, Sudáfrica	11,573
35			Bangkok, Tailandia	11,528
36			Londres, Reino Unido	11,467
37			Dar es Salaam, Tanzania	10,760
38			Ahmadabad, India	10,527
39			Luanda, Angola	10,429

40			Ho chi Minh, Vietnam	10,200
41			Chengdu, China	10,104

Fuente: Naciones Unidas.

2.2. Megaciudades: los retos de la financiación

La urbanización es un proceso que se ha acelerado con la industrialización. Las grandes ciudades se caracterizan por presentar concentraciones más heterogéneas en términos económicos y sociales, por ser importantes generadores de empleo y riqueza, y por servir como centros regionales para las comunidades adyacentes que acuden a las ciudades ya sea para trabajar, comprar bienes y servicios, y usar servicios públicos (Slack, 2011 y Bird y Slack, 2013).

Ello implica que en las grandes ciudades hay una mayor productividad y los ingresos promedio de la población son más elevados que en las ciudades de menor tamaño y en el campo. A ello se le ha denominado la "ventaja urbana". Las ciudades se benefician de las ganancias de eficiencia derivadas de ventajas de ubicación, economías de escala y economías de aglomeración. De esta manera, en las ciudades, las empresas del sector industrial, del comercio y los servicios pueden gozar de costos de insumos más bajos, mayor acceso a servicios especializados, menores costos de transacción y un intercambio de conocimiento más fluido. Las ventajas competitivas de las ciudades son aún más importantes en los países en desarrollo, en donde la infraestructura de comunicación y transporte deficiente en las zonas rurales y aisladas exacerba las ventajas de localización de las ciudades que les permite acceder no solo a los mercados domésticos más grandes dentro de las ciudades, sino también a los mercados de exportación (UN-Habitat, 2012).

No obstante, muchas grandes ciudades no logran aprovechar esta "ventaja urbana" y, al contrario, debido a la falta de planificación frente dicho crecimiento, están enfrentando las presiones de las necesidades físicas (infraestructura, servicios públicos, vivienda, entre otros) y financieras (para satisfacer estas necesidades) derivadas del aumento de población, hacinamiento, contaminación, congestión vehicular, escasez de servicios públicos y sociales (Yussuf, 2013). Además, ciudades que crecen muy rápido sin prepararse para dicho crecimiento van a contar con pocas herramientas para enfrentar los efectos ambientales del cambio climático. De esta manera, pueden terminar caracterizándose por una insuficiente generación de empleo, un aumento de la pobreza y la desigualdad, un desarrollo ambientalmente insostenible.

De acuerdo con Bird y Slack (2013), los gastos per cápita son generalmente más elevados en las grandes áreas metropolitanas frente a los demás gobiernos locales. Aún más, los gastos per cápita son particularmente altos en las zonas centrales de las áreas metropolitanas. Los autores muestran por ejemplo que, en 2008, los gastos municipales en la ciudad central de Sao Paulo, con una población que es más de la mitad de la región metropolitana como un todo, eran dos veces más elevados que los gastos per cápita en todos los municipios suburbanos combinados. Ello se explica porque una mayor densidad de población implica también una alta concentración de problemas. La mayor densidad

genera mayores necesidades de inversión en transporte, seguridad, salud, educación y agua y alcantarillado y también en parques, sitios de recreación e instituciones culturales.

Por otra parte, sin duda, las ciudades más grandes tienen una mayor capacidad para generar ingresos propios, pero ello no es suficiente para cubrir las necesidades que enfrentan. En efecto, las ciudades grandes cuentan con una mayor base impositiva per cápita sobre la propiedad, debido a la densidad poblacional y también a los mayores valores de la tierra y de la propiedad (inmobiliaria). En segundo lugar, como se verá más adelante, aún en países unitarios, los gobiernos locales tienen la posibilidad de cobrar o compartir con el Centro impuestos cuyas bases dependen de la actividad económica, la cual se genera en medida importante en las grandes ciudades. No obstante, estos recursos no parecen ser suficientes para sostener la expansión de las ciudades, generalmente costosos, inclusive ni siquiera para mantener las principales inversiones, en particular, las de infraestructura (Kim, 2016).

Si bien se registran avances significativos en cuanto a cobertura y calidad de los servicios suministrados por los gobiernos subnacionales, en muchos casos la creciente urbanización ha desbordado las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos locales, propiciando la conformación de brechas sustanciales entre la demanda y la oferta de bienes y servicios urbanos. Si estas brechas se amplían pueden tener repercusiones negativas en la sostenibilidad y calidad de vida en las ciudades. Estas brechas son aún más evidentes en materia de infraestructura, cuyas inversiones suelen ser altamente costosas. La insuficiencia de los recursos locales tradicionales (transferencias e impuestos) hace más amplia la brecha de financiación.

Por ello, los estudiosos de la urbanización y de las finanzas subnacionales han comenzado a estudiar intensivamente cómo sobrellevar y salir exitosos del proceso de rápida urbanización, maximizando los beneficios de la ventaja urbana, siendo el gran reto buscar fórmulas para fortalecer las fuentes de recursos tradicionales, así como en la identificación de mecanismos de financiación novedosos. No parece haber una receta única pues las experiencias son disímiles, desde la misma concepción del sistema político administrativo y de descentralización en los distintos países, y las diferencias que de ello se desprenden en materia de generación de ingresos. No obstante, su revisión permite ilustrar algunas políticas innovadoras de ciudades que han logrado fortalecer sus finanzas, lo cual a su vez les ha permitido desarrollar regiones metropolitanas dinámicas y asegurar su viabilidad económica, social, y ambiental, brindando un nivel de servicios aceptable y de calidad y, al mismo tiempo, manteniendo niveles de impuestos aceptables que atraen a las personas y las empresas de ubicarse en ellas.

3. Fuentes de financiación: revisión de la literatura

Los gobiernos locales, entre ellos los de las ciudades o municipalidades/municipios, cuentan con diferentes fuentes de financiación. En un sentido amplio, no deben considerarse solamente como fuentes de financiación los ingresos, es decir las transferencias recibidas

del gobierno central y los recursos propios provenientes de impuestos y cargas al usuario, sino también aquellas que provienen del endeudamiento u otras formas de financiación del sector privado (como las asociaciones público-privadas) y de manera muy importante, en el caso de las grandes urbes, de la captura de plusvalía. A continuación se discuten de manera general cada una de estas fuentes de financiación.

3.1. Transferencias intergubernamentales

La literatura sobre descentralización ha resaltado las ganancias en eficiencia y eficacia en el uso de los recursos que ocurre al trasladar la provisión de algunos servicios a niveles inferiores de gobierno, bajo la premisa que estos pueden identificar y satisfacer de manera más acertada y eficiente las preferencias de la población en su jurisdicción. No obstante, dada la menor capacidad de recaudar impuestos o las mismas restricciones legales para crear o cambiar los parámetros impositivos (bases y tasas o tarifas) autónomamente, frente al Gobierno Central, éste les transfiere o comparte parte de sus ingresos con el fin de financiar su provisión. Por ello en los países en donde la descentralización ha avanzado, las transferencias intergubernamentales son una de las fuentes de financiación de los gobiernos regionales y locales más importantes. Estas transferencias buscan minimizar la inequidad vertical que surge de las diferencias entre las responsabilidades que tienen los gobiernos subnacionales y la baja capacidad en materia de recaudación de ingresos, y la inequidad horizontal que se evidencia entre regiones y municipios. De acuerdo con el arreglo político administrativo (país unitario vs. país federal), las disposiciones constitucionales y/o de ley, las transferencias suelen ser de destinación específica (salud, educación, etc.) o de libre destinación, o una combinación de ambas. Su monto y distribución regional/local y entre sectores puede ser discrecional o responder a criterios establecidos por normas.

En América Latina, y Colombia no es la excepción, los gobiernos subnacionales son altamente dependientes de las transferencias que hace periódicamente el gobierno central, cuyos recursos se destinan en general a financiar la provisión de servicios sociales, principalmente, educación y salud, por parte de los gobiernos regionales y locales. Si bien se ha reconocido el efecto redistributivo que tienen las transferencias intergubernamentales, también se ha discutido hasta qué punto pueden disminuir los incentivos de los gobiernos regionales y locales a generar ingresos propios. Adicionalmente, una proporción importante de estos recursos están comúnmente atados a usos particulares, y no se pueden utilizar libremente en una alta proporción, lo cual reduce la autonomía financiera de los gobiernos sub nacionales. Además, su monto depende por lo general de la situación fiscal de la Nación, lo cual puede imprimir volatilidad y baja previsibilidad (Bueno et al., 2016).

3.2. Ingresos tributarios

Otra de las fuentes importantes de financiación son los llamados ingresos propios compuestos por los tributos, provenientes en muchos casos de impuestos a la propiedad, al consumo de algunos productos o servicios específicos o impuestos a las ventas. Sólo en muy pocos casos, las localidades se benefician de ingresos provenientes de impuestos a la renta personal, siendo éste, por lo general, un impuesto del orden nacional

La gran ventaja de los impuestos regionales/locales es que la responsabilidad de su administración generalmente recae sobre los gobiernos locales y estos gozan de mayor autonomía en su uso. No obstante, existen limitaciones de diversa índole sobre la capacidad de generar ingresos propios por parte de los gobiernos sub nacionales. La primera es que, las autoridades regionales/locales no siempre cuentan con una adecuada capacidad institucional y operativa, de manera que en muchos casos no explotan al máximo su potencial. Por otra parte, en muchos países, los gobiernos sub nacionales no tienen la potestad de crear nuevos impuestos y por lo general las bases y tasas que aplican sobre los mismos tienen límites o rangos establecidos por la ley tributaria nacional. En tercer lugar, como se mencionó anteriormente, las transferencias financian la provisión de servicios sociales básicos importantes y contribuyen a reducir las inequidades, pero también pueden disminuir el esfuerzo de los gobiernos sub nacionales a la generación de ingresos provenientes de los impuestos.

3.2.1. Impuesto a la propiedad (impuesto predial)

En el caso de las ciudades, la fuente de ingresos tributarios más importante suele ser el que recae sobre la propiedad (llamado en Colombia, el impuesto predial). El impuesto a la propiedad está históricamente asociado con el gobierno local. Ello se explica porque la propiedad inmueble es inamovible, es decir, no puede cambiar de ubicación en respuesta al impuesto. Dicho de otra manera, las transacciones inmobiliarias son complejas y no pueden responder en el corto plazo a cambios en los impuestos. De hecho, la frecuencia con la cual se transa una casa es mucho menor frente a la mayoría de bienes y servicios. Otra razón por la cual los impuestos a la propiedad son apropiados como fuente de ingresos para los gobiernos locales se relaciona con la conexión entre los tipos de servicios financiados a nivel local (por ejemplo, educación) y el beneficio de los valores de las propiedades. Por ejemplo, en Estados Unidos el impuesto a la propiedad es una especie de *benefit tax* porque su monto aproxima los beneficios recibidos a nivel local. Bajo estas circunstancias, el impuesto a la propiedad promueve decisiones públicas eficientes porque dado ello, los contribuyentes apoyarían todas aquellas medidas para las cuales los beneficios exceden los impuestos (por ejemplo, buenas escuelas, acceso a carreteras y baja congestión, etc.) (UNHabitat, 2009). A esto volveremos con un poco más de detalle, más adelante.

3.2.2. El uso local del impuesto sobre la renta personal

Aunque los impuestos sobre la renta se utilizan hasta cierto punto a nivel local, no son tan frecuentes como los impuestos a la propiedad. Hay dos tipos de impuestos a la renta personal que son bastante diferentes. El primero, que se usa más comúnmente en Europa, es imponer un impuesto local sobre la renta, el cual simplemente corresponde a una proporción del impuesto a la renta del orden nacional. El segundo tipo es un impuesto a la renta separado, administrado localmente, el cual es menos común porque es más difícil de implementar y muy costoso de administrar (UNHabitat, 2009). Este tipo de impuestos puede justificarse a nivel local sobre la base de que cada vez se recurre más a los gobiernos locales para abordar cuestiones de pobreza, delincuencia, transporte regional y otras necesidades regionales. En la medida en que los gobiernos locales están obligados a proporcionar servicios sociales, un impuesto sobre la renta es probablemente más apropiado que un impuesto a la propiedad para su financiación, dado que el primero está más estrechamente relacionado con la capacidad de pago. A pesar de que los impuestos a la renta personal local se han usado en algunos países de Europa, no han sido comunes en los países en desarrollo, en la medida que en muchos de estos hay transferencias intergubernamentales en los que de alguna manera el Gobierno Central comparte con los gobiernos locales los ingresos recibidos por los impuestos, entre ellos el de renta.

3.2.3. Uso local al impuesto a la renta de las corporaciones

Los impuestos a las ganancias corporativas recaen por lo general sobre las utilidades de las empresas. Aunque el impuesto a menudo es popular entre los residente de una ciudad porque grava a las empresas y no a las personas, existen pocas ventajas de imponer un impuesto a las utilidades empresariales a nivel local. distorsiones económicas, pues impiden el desarrollo económico y estimulan la competencia entre los gobiernos locales que intentan atraer negocios a través de cambios en los parámetros del tributo (tarifa, base, etc.). En segundo lugar, se considera que los impuestos a la propiedad ya gravan al sector comercial e industrial, por lo que no se ve una razón adicional una carga impositiva adicional que no guarde relación con el costo de los servicios municipales consumidos. Esto es aún más importante a tener en cuenta porque en general ya existe un impuesto sobre la actividad económica a nivel nacional. Adicionalmente, los impuestos a la renta corporativos son difíciles de administrar sobre todo porque los contribuyentes deben determinar qué parte de los ingresos es atribuible a la jurisdicción local que impone el impuesto. Debido a que muchas corporaciones realizan negocios en varias jurisdicciones, tanto los contribuyentes como las administraciones de impuestos tienen problemas para determinar la cantidad de ingresos gravables en una jurisdicción en particular. Por último, si se comparan las ventajas de imponer un impuesto sobre la propiedad versus un tributo sobre la actividad económica, podría argumentarse que los impuestos corporativos generalmente se imponen sobre una base que depende de la actividad económica, por lo que tienden a ser más volátiles que los impuestos a la propiedad (UNHabitat, 2009).

3.2.4. Impuestos al consumo o a las ventas local

Los impuestos generales sobre el consumo incluyen los impuestos al valor agregado (IVA) y los impuestos a las ventas. En general, el sujeto sobre el que recae el impuesto, es el consumidor final. En la mayoría de los países, el impuesto general sobre las ventas que se recauda es un impuesto al valor agregado (IVA) a nivel del gobierno central, aunque también hay cierta experiencia con impuesto a las ventas estatales/locales como en Estados Unidos. Una ventaja que se ha destacado, cuando se piensan los impuestos locales, es que como su base es el consumo o las ventas, su establecimiento captura a todos los ciudadanos y también a aquellas personas que no son residentes, por ejemplo, a las personas que van todos los días a trabajar y que consumen bienes y servicios en éstas, pero no viven en ella.

3.2.5. Impuestos al consumo específicos

Dos tipos de impuestos especiales se recaudan frecuentemente en el nivel municipal: los impuestos a los vehículos (incluidos los impuestos sobre el combustible y las tarifas de registro de vehículos) y los impuestos sobre la ocupación hotelera. En muchos países los impuestos a consumos específicos como a las bebidas alcohólicas y cigarrillos y tabaco también son rentas de los gobiernos estatales/locales, como es el caso de Colombia en donde son tributos del orden departamental.

Los impuestos a los combustibles pueden verse como un *benefit tax* en la medida en que su recaudo se usa para mantener la red vial, para racionalizar el uso del vehículo y, por esta vía, el desgaste de las vías, y los niveles de congestión y contaminación. Sobre el tipo de impuestos que pueden imponerse sobre el uso de vehículos hay una gran discusión en la literatura sobre las formas que podrían ser más eficientes desde el punto de vista económico y ambiental. Por ejemplo, muchos países han migrado hacia imponer tarifas de registro o de utilización diferenciales para los vehículos, dependiendo de su tamaño y peso, tipo de combustible que utiliza, tipo de motor, de su edad, teniendo en cuenta los efectos disímiles en el medio ambiente.

Los impuestos al consumo específico tienen en general una destinación específica, el mantenimiento de la red vial (en el caso de los impuestos sobre los vehículos) o contribuir a la financiación de la salud (en el caso de los impuestos sobre los cigarrillos y los licores). A pesar de las críticas señaladas en la literatura económica a crear impuestos de destinación específica, en este caso sí parece importante que los ingresos por concepto de estos impuestos tengan un propósito especial y es que se estrecha la relación entre el uso de vehículos y el consumo de combustible con las necesidades de mantener las carreteras y en ese sentido el impuesto logra corregir el comportamiento de los agentes económicos. Lo mismo en el caso de los impuestos sobre el cigarrillo o los licores. Si los recursos no tienen una destinación específica, puede haber la tentación de reducir otros impuestos locales, llevar a reducir el incentivo por parte de los gobiernos locales a hacer mejoras en eficiencia en el manejo de los recursos (UNHabitat, 2009).

Un impuesto de ocupación hotelera es un gravamen adicional al impuesto a las ventas o IVA que rige a nivel nacional o local sobre la ocupación de hoteles y moteles. Nótese que es

un impuesto que se cobra a quien usa los hoteles (a los turistas, empresarios, etc), no a los que desarrollan el negocio hotelero. Muchas jurisdicciones locales en los Estados Unidos y Canadá imponen dicho impuesto. Su justificación radica en que compensa a los gobiernos locales por la extensión de servicios a turistas o visitantes como la seguridad, transporte y acceso a instalaciones recreativas y culturales. Una ventaja adicional de este impuesto es que recae principalmente en los no residentes, por lo que desde el punto de vista de economía política, enfrenta menor resistencia. Existen dos formas de administración: i) sobretasa o adición de unos puntos adicionales al IVA o al impuesto a las ventas y ii) los gobiernos locales podrían establecer su propia estructura para administrar y recaudar el impuesto.

3.3. Cargas, tasas o tarifas al usuario

Otro de los ingresos no tributarios que contribuyen al financiamiento regional y local son los cargos, tasas o tarifas al usuario. Una tarifa de usuario es una carga por unidad de producto o servicio. Las tarifas de usuario pueden tomar al menos tres formas: tarifas de servicio, precios públicos y cargos por beneficios específicos (UNHabitat, 2009):

- Las tarifas de servicio corresponden a cargos (en general pequeños) que cobran los gobiernos locales por prestar servicios específicos, como registrar un vehículo o proporcionar una copia de registros de nacimiento, matrimonio, etc. En cierto sentido, estas tarifas representan el reembolso de los privados al gobierno local por los costos en que éste incurre por prestar este tipo de servicios.

- Los precios públicos son aquellos que fijan los gobiernos locales por la venta de bienes y servicios privados como son los cargos sobre la prestación de los servicios públicos, las tarifas de entrada a instalaciones recreativas o los peajes.

- Los cargos por beneficios definidos (*benefit taxes*) son diferentes a las tarifas de servicio y los precios públicos porque no surgen de la provisión o venta de un bien o un servicio específico a un individuo privado identificable. Más bien, estos cargos están relacionados con los beneficios recibidos por el contribuyente por usar determinado bien. Ejemplos de estos cargos son los gravámenes de metraje frontal de las viviendas o inmuebles o los sobrecargos al impuesto predial para pagar las aceras o el alumbrado público en una calle específica.

En comparación con los impuestos, los cargos al usuario están de alguna manera relacionados con el costo de producción, lo que los hace una fuente de ingresos más autosuficiente a largo plazo (Kim, 2016, Gold y Blanco et al., 2016), pero de manera similar a los tributos son una fuente de ingresos continua. Políticamente no resulta fácil imponer cargos a los usuarios, especialmente sobre los servicios públicos y sociales, pues estos tienden a considerarse derechos que deben ser subsidiados por el gobierno, y en muchos países y ciudades en crecimiento la cultura de pago es poco generalizada. Por ello, el uso de cargos al usuario no está tan extendido como lo desearían quienes los promocionan. Si bien los cargos al usuario se han utilizado como fuente de financiamiento de la provisión de

servicios importantes, exigen de una gestión eficiente, con la cual no siempre cuentan los gobiernos locales (Gold, Blanco et al., 2016).

3.4. Endeudamiento

Los instrumentos de deuda, tales como el crédito bancario o la emisión de deuda (bonos), son una opción para financiar proyectos de infraestructura. Ello en razón a que no solamente permiten financiar importantes sumas de capital en el largo plazo, sino que dan la posibilidad de cerrar la brecha temporal entre las inversiones, que se hacen ahora, y el recaudo de los ingresos que dichas inversiones puedan generar en el futuro y permiten pagar la deuda en el futuro.

Los grandes proyectos de infraestructura como la construcción de sistemas de transporte masivo tienen que recurrir en muchos casos al endeudamiento, pues la magnitud de los recursos que se requieren desde un inicio para la construcción de las obras es de un monto monumental y los ingresos recurrentes no son suficientes para apalancarlos. Por esta misma razón, este tipo de mecanismos debe sustentarse en la generación de ingresos futuros que permitan el repago de las deudas. Este mecanismo es atractivo para el sector privado, el cual muchas veces tiene grandes montos de recursos y está buscando opciones de inversión que ofrezcan una combinación interesante de riesgo-retorno.

Algunos países como Alemania y Estados Unidos utilizan de manera importante la emisión de bonos municipales para financiar proyectos de infraestructura. Sin embargo, este mecanismo es exigente, pues dado que busca recabar fondos del sector privado, debe sustentarse en instituciones creíbles, tener plena aceptación del gobierno central cuyas normas pueden poner límites y restricciones importantes al endeudamiento de los gobiernos sub nacionales, obtener una calificación por calificadoras de crédito reconocidas y el apoyo (garantía, aval, etc.) de una institución financiera internacional. De no contar con alguno o varios de estos sustentos, el endeudamiento puede resultar costoso.

3.5. APPs y privatizaciones de activos de infraestructura

Como se mencionó antes, el sector privado está buscando alternativas riesgo-retorno interesantes para la inversión de sus recursos, lo cual resulta importante para los gobiernos de diferente orden (nacional, estatal y local) pues permite complementar los recursos públicos generalmente escasos frente a las necesidades de desarrollo económico y social. Desde el punto de vista político, la participación del sector privado en la financiación de proyectos urbanos es mejor aceptada políticamente cuando: (a) el sector privado asume la mayoría de los riesgos y por ello no agrega ninguna nueva deuda significativa al balance del sector público, y (b) los costos de financiamiento se pueden minimizar, especialmente en la medida en que los ahorros de costos de las ganancias de eficiencia en la entrega superen los mayores costos de financiamiento asociados con la financiación privada. Los dos mecanismos principales a través de los cuales se puede vincular el sector privado a la financiación de grandes proyectos de infraestructura urbana son i) las asociaciones público-

privadas donde el gobierno continúa siendo dueño de sus activos de infraestructura y desempeña un papel activo de supervisión pero, a través de un acuerdo de concesión a largo plazo y ii) la desinversión o privatización, que es un mecanismo mediante el cual el gobierno vende su participación en activos de infraestructura al sector privado que pasa a administrarlos (Kim, 2016).

Las asociaciones público-privadas (APPs) han ganado importancia en la financiación de proyectos de infraestructura desde los años 90. El principal atractivo para los gobiernos es que el sector privado se hace cargo de parte de los riesgos. Aquí de nuevo hay dos enfoques, el sector privado asume los riesgos financieros generales (modelo de riesgo de ingresos) o el sector público tiene la responsabilidad financiera final a largo plazo de garantizar al sector privado un nivel de ingresos mínimos. Son modelos de financiación sofisticados que requieren de elevada capacidad técnica, financiera e institucional en su diseño y ejecución, lo cual permite identificar los diferentes tipos de riesgos, no solamente financieros, sino también geológicos y los asociados con la obtención de las diferentes licencias que exige la ley y con la adquisición de predios para llevar a cabo la construcción de la obra. De acuerdo con Blanco et al. (2016), la utilización de APPs para financiar proyectos de infraestructura a nivel local debe considerar aspectos importantes como: (i) el marco jurídico y regulatorio que rigen las APP en cada país; (ii) el marco institucional de las entidades participantes; (iii) la capacidad técnica y operativa de la entidad pública del nivel local vinculada; (iv) el entorno político, social y de negocios para la inversión; y, (v) los instrumentos financieros a ser utilizados para la financiación de la intervención objeto de la asociación. Por último, las APP suelen funcionar mejor cuando existe una fuente de ingresos clara para el dueño o el administrador de los activos, tal como sucede con los peajes en las carreteras municipales o los pagos por la energía producida en el caso de una hidroeléctrica. Esto es más difícil de lograr en la infraestructura de transporte urbana diferente a la de sistemas masivos de transporte, aunque han empezado a desarrollarse sistemas de peajes urbanos.

La privatización es esencialmente una operación en la que el sector público recibe recursos del producto de las ventas de activos de propiedad del gobierno local al sector privado. La privatización tiene el doble beneficio de que el sector privado asume todo el mantenimiento asociado con la infraestructura existente y también proporciona capital adicional para invertir en otras necesidades de infraestructura.

3.6. Captura de plusvalías o incremento del valor del suelo

De acuerdo con Smolka (2013), la recuperación de plusvalías se refiere al recobro, por el Estado, de los incrementos en el valor del suelo, generadas por acciones diferentes a la inversión directa del propietario. Conceptualmente, las políticas de recuperación de plusvalías se enfocan principalmente en los incrementos en el valor del suelo generados por las inversiones públicas y por acciones administrativas tales como el otorgamiento de permisos específicos para el cambio de usos del suelo y o en los parámetros de densidad, por ejemplo, permitiendo mayor altura de los edificios. En consecuencia, por recuperación de plusvalías se entiende el proceso mediante el cual parte de los incrementos atribuidos a

los esfuerzos del gobierno o de la comunidad son movilizados, ya sea gracias a su transformación en ingresos públicos como impuestos, tasas, contribuciones de mejoras y otros medios fiscales, o mediante la provisión de mejoras en zonas determinadas que benefician a la comunidad.

La principal virtud de estos mecanismos fundamentados en el valor del suelo es que dotan a las autoridades locales de una fuente de recursos propios con elevado potencial, que además contribuye a su autonomía financiera y a incurrir en esfuerzos enormes de planeación urbana. Al cambiar las regulaciones de uso de la tierra o la relación área suelo utilizable/área lote (comúnmente denominada la relación FAR, por sus siglas en inglés)[1], los gobiernos pueden aumentar las densidades en áreas cercanas a las estaciones del servicio de transporte lo cual trae ingresos adicionales, pues como se verá más adelante, los desarrolladores van a ver mayor incentivo a construir en esas áreas y compran esos derechos especiales, generando un ingreso inicial importante al gobierno local y luego mayores ingresos recurrentes de impuesto predial. Los ingresos pueden utilizarse no solamente para hacer la construcción del sistema de transporte mismo, sino también para la construcción de vivienda para atender el déficit habitacional y de bienes públicos como parques, carriles para bicicletas, alumbrado público, aceras peatonales, lo cual aumenta el atractivo de esas zonas para los ciudadanos. En muchos casos, a cambio de los derechos, los gobiernos pueden exigir a los desarrolladores que incluyan dentro de la construcción instalaciones sociales y viviendas asequibles (Suzuki et al., 2015).

Hay diferentes mecanismos de captura de la plusvalía y su inventario depende del enfoque particular de cada estudio (Albrecht et al., 2015). En este recuento partimos de la clasificación genérica que hacen Blanco et al. (2016) para luego en la siguiente sección ir a instrumentos específicos utilizados en experiencias particulares exitosas que son una variación de estos esquemas genéricos.

Blanco et al. (2016) distinguen cuatro instrumentos esenciales: i) la contribución por mejoras, ii) las exacciones y cargos por derechos de construcción, iii) la financiación por Incremento de impuestos y iv) los esquemas de reajuste de terrenos.

3.6.1. Contribución por mejoras

La contribución por mejoras es un cargo o tasa impuesta a los dueños de propiedades seleccionadas, para sufragar el costo de una mejora pública o un servicio del que obtiene un beneficio específico (Smolka, 2013). En el esquema más sencillo, la contribución por mejoras es un cargo que se cobra a los propietarios de bienes inmuebles que se benefician de una mejora en la infraestructura realizada por el gobierno local con los ingresos que de ésta se derivan. Es una contribución que se puede cobrar ex ante o ex post a la mejora y el monto dependerá del costo del proyecto a financiar, la valorización del suelo que ésta

[1] El floor-area relation (FAR) es la relación entre la superficie total utilizable en un edificio en el área total del lote en el que se construye.

producirá y el número de beneficiarios. En particular, la aplicación de este beneficio debe definir: (i) el área de impacto de una inversión pública; (ii) el monto a recaudar por la valorización del suelo a raíz de la mejora; y (iii) los factores de ponderación por los cuales se va a distribuir el cobro entre los beneficiarios (ubicación, área, valor de la propiedad, capacidad de pago) (Blanco, 2016).

La contribución por mejoras ha sido utilizada en varios países de América Latina con resultados diferentes, unos muy exitosos, otros menos. Vale la pena destacar que Bogotá se destaca en la región por ser una de las ciudades que más ha utilizado la contribución por valorización (Smolka, 2013).

3.6.2. Exacciones y cargos por derechos de construcción

Este instrumento incluye una amplia gama de aportes ya sea en dinero, obras o terrenos que se negocian como contraprestación al derecho de desarrollar un proyecto. Técnicamente las exacciones y los derechos de construcción son distintos, dado que usualmente las primeras se identifican con la aportación de suelo para uso público y los segundos con los pagos por el permiso de construcción con cambios en los parámetros de la norma existente (uso del suelo, mayor FAR) (Blanco, 2016).

Las exacciones en especie es un requerimiento por parte del gobierno local para que los desarrolladores separen una parte de la tierra para construir facilidades públicas, incluyendo calles, escuelas, parques o áreas de conservación ambiental.

Por su parte, las contrapartidas por derechos de construcción son instrumentos que se basan en la separación de los derechos de construcción de los derechos de propiedad. Ello permite al gobierno local recuperar los incrementos del valor de suelo que resultan de derechos de desarrollar un proyecto con normas diferentes a las que rigen en ese momento, principalmente a través de la modificación del uso del suelo o del FAR. A lo largo del tiempo, los cargos cobrados han evolucionado, pasando de ser aportes *ad hoc* donde la compensación por derechos de construcción es negociada directamente con las autoridades a un cálculo que depende de criterios de nidos de antemano y que se aplican a cualquier promotor interesado en adquirir derechos de construcción con las normas modificadas (Smolka, 2013).

3.6.3. Financiación por incremento de impuestos

Este mecanismo denominado TIF (Tax Increment Finance), por sus siglas en inglés, consiste en utilizar el incremento futuro de los impuestos a la propiedad que se producirá por una intervención pública para financiar sus costos. Éste ha sido un mecanismo muy utilizado en los Estados Unidos desde la década de los años 50. En este mecanismo, el gobierno local hace un plan maestro que define los límites de la zona que se va a intervenir y define las características del proyecto de mejora (usos del suelo y otras normas urbanísticas, infraestructura requerida, entre otros aspectos). El desarrollador proyecta cuál será el

impacto en el valor de las propiedades y sobre esta base, el gobierno local calcula cuánto será el incremento del impuesto predial. Este aumento proyectado del recaudo sirve para garantizar el pago de la deuda derivada de la emisión de títulos (bonos TIF o bonos municipales, como se han denominado en Estados Unidos) cuyos recursos financian los costos públicos del proyecto. En este mecanismo, el aumento en el impuesto predial sobre las propiedades de la zona, tienen una destinación específica. El resto del impuesto predial se orienta al presupuesto general de la ciudad. Dado que el mecanismo no aumenta la tasa del impuesto, en general no sufren de resistencia política (Blanco, 2016).

3.6.4. Reajuste de terrenos

Este tipo de instrumentos se ha utilizado para hacer desarrollos en las zonas rurales cercanas a la ciudad. Busca superar la dificultad que radica en que las tierras en las que se va a desarrollar el proyecto pertenecen a múltiples propietarios a través de la coordinación entre los mismos. El mecanismo funciona de la siguiente manera: i) el gobierno, por iniciativa propia o por acuerdo entre dueños, diseña un plan para desarrollar (urbanizar o renovar) un área que abarca varias parcelas de diferentes propietarios. ii) cada propietario aporta su lote al proyecto, iii) al final del desarrollo, el propietario recibe un terreno de menor tamaño al que aportó inicialmente y probablemente reubicado, no obstante, se verá compensado porque el valor de este nuevo lote será mayor como consecuencia de la intervención del gobierno local, iv) el terreno que sobra, que no fue devuelto, se vende y con ello se financian las obras de desarrollo o las mejora objetivo del gobierno local.

3.7. Composición de ingresos de los Gobiernos Locales en el mundo

Hay tres tipos de impuestos con los que cuentan los gobiernos, los impuestos sobre la renta a las personas naturales y jurídicas, los impuestos sobre los bienes y servicios, que pueden estructurarse como impuestos al consumo o al valor agregado y los impuestos sobre la riqueza o la propiedad. La teoría de la tributación, sugiere que sistemas tributarios exitosos son aquellos que: i) implican menores distorsiones en las decisiones de los agentes, es decir son más eficientes, ii) tienen en cuenta la equidad horizontal, en el sentido que agentes económicos similares, por ejemplo personas con el mismo nivel de ingreso o empresas con utilidades similares, tienen un tratamiento tributario parecido, iii) promueven la equidad vertical, es decir son progresivos, en la medida en que las personas contribuyen al fisco en función de su capacidad económica, y iv) son sencillos y fáciles de administrar y recaudar.

Sobre las características del impuesto a la propiedad en materia de eficiencia, equidad y administración, Oates (1999) provee una revisión de la literatura al respecto, siendo sus principales conclusiones las siguientes:

- No existe un consenso claro sobre la eficiencia económica del impuesto. Por un lado, hay quienes argumentan que un impuesto a la propiedad junto con las ordenanzas locales de zonificación, asemejan el impuesto predial a un *benefit tax*, lo cual promueve decisiones eficientes por parte de los hogares en cuanto a la ubicación de su residencia. El nivel del

impuesto está asociado con la calidad de colegios, hospitales, etc., y por ello es visto como un *benefit tax*. Otra de las razones por las cuales se argumenta que las distorsiones del impuesto a la propiedad son menores frente a otros impuestos es que recae sobre bienes que son inamovibles, no pueden cambiar su localización, por lo que la afectación de las decisiones de los agentes económicos es más bien baja frente a otros tributos. Otros, por su parte, argumentan que se asemeja a un impuesto al capital y de allí su ineficiencia económica.

- En cuanto a la incidencia, el razonamiento ha cambiado. Cuando el impuesto a la propiedad era considerado como un impuesto al capital, se veía como regresivo, considerando que el gasto en vivienda requería una fracción mayor de ingresos de los hogares más pobres en frente a los hogares más ricos. Esta posición comenzó a cambiar cuando la evidencia comenzó a mostrar que el gasto de vivienda es más o menos proporcional al ingreso permanente, sugiriendo que el impuesto a la propiedad era proporcional al ingreso. La más reciente y llamada "nueva visión" del impuesto a la propiedad lo percibe como progresivo, inclusive más que un impuesto al consumo.

- La administración del impuesto no es siempre fácil. Debido a que una misma vivienda se vende de manera poco frecuente, la aproximación a su valor (actualización de los catastros) no deja de plantear dificultades prácticas.

Oates (1999) trata otro tema muy relevante en relación con el impuesto a la propiedad desde el punto de vista de la política fiscal local. Un sistema impositivo debe proporcionar un conjunto de señales, o "precios impositivos", que aclaren a los contribuyentes-votantes locales los costos de los programas públicos sobre los que deben tomar decisiones. En un contexto local, esto implica que el sistema impositivo local debe facturar impuestos que proporcionen información sobre los costos de los programas públicos de manera que se genere un mayor compromiso de los contribuyentes con el gobierno local. Si los impuestos no reflejan el costo de los servicios locales, es poco probable que proporcionen la información necesaria para tomar buenas decisiones fiscales. Por ejemplo, si un gobierno local financiara su presupuesto a través de un impuesto a la renta de corporaciones locales, los residentes tendrían poca idea del costo real de los programas públicos locales para su hogar. Los impuestos ocultos con incidencia incierta no son conducentes a buenas elecciones desde el punto de vista fiscal. Los costos de los programas asociados al impuesto predial son muy visibles y promueven un alto grado de conciencia del votante sobre el costo de los programas locales.

Sobre el impuesto a las ventas o al consumo, la literatura también desarrolla los aspectos de eficiencia y equidad del impuesto. En general, se considera que el IVA es un impuesto más eficiente que un impuesto a la riqueza o un impuesto sobre la renta, simpre y cuando los tratamientos particulares a sectores o actividades y las tarifas diferenciales no minen dicha eficiencia. El tema de la equidad ha sido más controvertido, aunque se ha mostrado que cuando el diseño es adecuado y el esquema no está afectado por múltiples tarifas y tratamientos especiales, la regresividad del impuesto puede atenuarse (ver Informe de la Comisión Tributaria, para el caso de la equidad del IVA en Colombia). En cuanto al impuesto

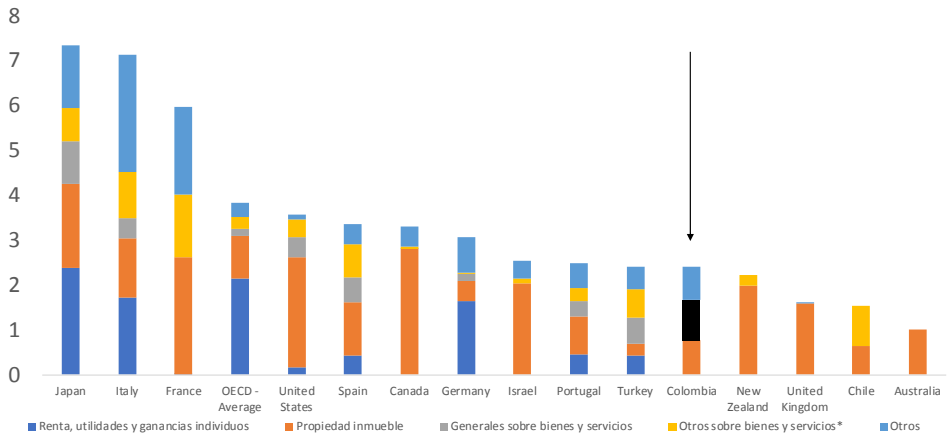
al consumo, hay dos aspectos importantes para la discusión que nos atañe aquí. El primero es quién es el sujeto pasivo del impuesto, y segundo, si el impuesto recae sobre los ingresos (ventas brutas) o netas. En el primer caso, de recaer sobre los ingresos brutos, genera un efecto cascada que lo hace ineficiente.

El caso de Colombia, igualmente discutido en el Informe de la Comisión Tributaria (2015), muestra que el ICA tiene dos grandes limitaciones. Aunque es un impuesto que se asemeja a un impuesto a las ventas, que en principio es indirecto (inclusive clasificado así por la OECD) no lo es y además tiene elementos que lo hacen altamente distorsionante. Primero, es un impuesto directo, pues recae sobre quienes venden bienes y servicios (es decir, las empresas) no como sucede generalmente, el impuesto es ndirecto que recae sobre el consumidor final. Es posible que las empresas lo trasladen de alguna manera a los consumidores finales, pero como tal el sujeto pasivo no es el consumidor final, como ocurre generalmente. En segundo lugar, la base del tributo son ingresos brutos, generando un efecto cascada que lo hace muy distorsionante.

La OECD reporta para la composición de los ingresos tributarios de los gobiernos locales de un amplio grupo de países (es decir, del conjunto de ciudades), distinguiendo los impuestos sobre el ingreso y las ganancias de capital (sobre personas naturales y jurídicas), los impuestos sobre la nómina, los aportes a la seguridad social, los impuestos sobre la propiedad (separando los impuestos sobre los bienes inmuebles y los impuestos sobre el patrimonio de empresas y hogares) y los impuestos sobre bienes y servicios (separando los impuestos a las ventas, consumo o valor agregado, los impuestos específicos al consumo, y tarifas al usuario, cuando estas clasifican como impuestos).

Las cifras muestran que el principal ingreso de los gobiernos locales, es decir las municipalidades, es el tributo sobre la propiedad. En algunos países, existe un impuesto sobre la renta pero sobre las personas, prácticamente nunca sobre las corporaciones. Si la OECD clasificara el ICA como un impuesto directo mostraría a Colombia como un caso muy atípico. Los ingresos provenientes de impuestos al consumo específico pueden ser importantes, no así el impuesto sobre las ventas o el IVA local. En Colombia, el ICA (que como decimos es un impuesto directo, no indirecto como lo clasifica la OECD por lo que lo ponemos en color negro, y tiene problemas de diseño) tiene una proporción importante, lo cual no es el caso de los demás países de la muestra (Gráfico 1).

Gráfico 1. Tamaño y composición ingresos tributarios de los gobiernos locales



Fuente: OECD.

3.8. Financiación de diez grandes ciudades

Esta sección tiene el propósito comparar el tamaño y la composición de las fuentes de financiamiento de diez ciudades grandes: Madrid, Barcelona, Berlín, Londres, Nueva York, Santiago de Chile, Ciudad de México, Lima, Buenos Aires y Sao Paulo. Esta comparación tiene dificultades y debe interpretarse con cautela. El punto de partida son las cifras de presupuesto de estas diez ciudades publicados por los gobiernos locales respectivos. La comparación se realiza para el agregado de presupuesto de ingresos, que incluye tanto los ingresos corrientes, en su mayoría provenientes de las transferencias del Gobierno Central, los ingresos tributarios y los no tributarios asociados con tasas, tarifas, cargos y multas, como los ingresos de capital en donde los recursos del crédito son los más importantes.

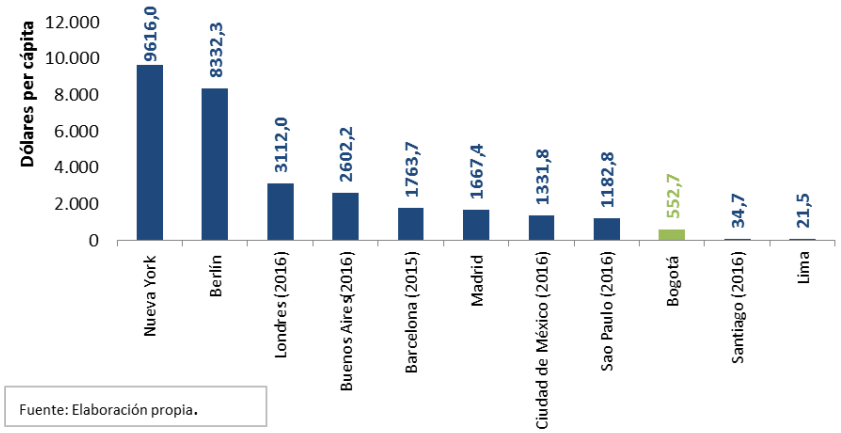
Vale la pena mencionar además que no existe una base internacional unificada en materia de cifras presupuestales, sino que resulta necesario construirla. Para cada una de estas ciudades, se recurrió a las páginas oficiales de sus respectivos ayuntamientos/alcaldías con el ánimo de extraer información presupuestal. De igual manera, se recurrió a bases de datos disponibles en las páginas oficiales de las instituciones estadísticas de cada país (e.g., Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en Perú o Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IGBE) en Brasil) con el fin de complementar los datos presupuestales obtenidos con variables económicas (PIB) y población.

Otra limitante en la comparación de las cifras se asocia con el hecho que las relaciones fiscales intergubernamentales se encuentran fuertemente asociadas a factores históricos, institucionales, económicos y socio-políticos propios de cada país. Las diferencias en la organización político-administrativa, la forma que ha tomado el proceso de descentralización, las diferentes agregaciones de presupuesto y variables económicas y

poblaciones, que no siempre coinciden[2] y, los diferentes formatos en que se reportan las cifras de presupuesto hace que las comparaciones se hagan altamente difíciles, y a que sus resultados se tomen con mucha cautela. No obstante, dado que la búsqueda de esta información y su respectivo análisis estaba incluido en los términos de referencia del proyecto, presentamos algunos resultados extremadamente muy limitados en su alcance y gruesos para minimizar las dificultades de interpretación.

A continuación presentamos una aproximación al tamaño de los ingresos totales per cápita para estas 10 ciudades, aunque no está exenta de limitaciones metodológicas (Gráfico 2). De todas maneras, creemos que las interpretaciones deben ser cuidadosas. Nueva York es la ciudad con mayor nivel de ingresos públicos por habitante, pues sus ingresos per cápita observados fueron de 9.600 dólares para el año 2017. Del mismo modo, Buenos Aires es la ciudad de América Latina que más ingresos genera normalizando respecto a su número de habitantes (2.500 dólares), ubicándose por encima de la Ciudad de México, Sao Paulo y las demás ciudades latinoamericanas. Bogotá es la tercera ciudad de la muestra (y la tercera de las seis ciudades latinoamericanas) que menos ingresos públicos genera por habitante, pues éstos fueron de apenas 552,7 dólares (5,75% de los ingresos por habitante totales generados en la ciudad de Nueva York y 21,3% de los generados por la ciudad de Buenos Aires).

Gráfico 2. Ingresos públicos de la ciudad por habitante según ciudades, 2017 ($USD)



Fuente: Elaboración propia.

El repaso específico del tamaño y composición de los ingresos para estas 10 grandes ciudades se presenta en el **Anexo** de este capítulo.

4. Experiencias novedosas: los casos de Hong Kong, Tokio, Sao Paulo y las ciudades de Estados Unidos

[2] Por ejemplo, en algunos casos las cifras de presupuesto corresponden a la ciudad mientras que las cifras de PIB y poblaciones incluyan toda el área metropolitana.

Esta sección se concentra en describir a grandes rasgos algunas experiencias concretas de financiación de grandes ciudades, en donde lo primordial ha sido buscar financiación a sistemas de transporte masivo y en algunos casos mejoras y renovación urbanas. Por lo general, estas metrópolis enfrentan una severa restricción fiscal y grandes desafíos en el financiamiento de sistemas de transporte masivo, que son altamente intensivos en capital y también requieren de recursos importantes para su operación y mantenimiento. Con este propósito, y con esquemas fundamentados en el esquema de captura de la plusvalía, principalmente alrededor de las estaciones y los corredores de tránsito, en donde se pueden hacer más evidentes los aumentos del valor de la tierra, ciudades como Hong Kong y Tokio han sido capaces de generar los fondos necesarios no solamente para la inversión en el sistema de transporte y su operación y el mantenimiento. Brasil ha utilizado la venta de derechos de uso para recoger por adelantado recursos para hacer ya sea obras de infraestructura de transporte en algunas ciudades como obras de recuperación y renovación urbana. Por su parte, las ciudades de Estados Unidos han implementado mecanismos novedosos también basados en una combinación de captura de la plusvalía y adelanto de recursos a través de la emisión de bonos en los mercados de capitales. En estos casos, los mecanismos se han utilizado sobre todo para promover la renovación y el desarrollo urbano sostenible. Si los esquemas se adaptan bien a los contextos locales, estos tienen un gran potencial para convertirse en un aparato financiero y de planificación eficaz para las ciudades de los países en desarrollo (Suzuki, 2015).

Como mencionó atrás el corazón de los esquemas está en la captura de plusvalía, que se complementa con esquemas más tradicionales, para obtener los recursos necesarios hoy para proveer una infraestructura de transporte adecuada, financiación que se asegura con la generación de ingresos futuros. Utilizar la captura la plusvalía para la financiación de proyectos de gran envergadura presenta varias ventajas. Es un esquema que no genera distorsiones como los impuestos y además recibe una menor oposición pública frente al cobro de tributos o tarifas adicionales. Muchos de estos mecanismos surgen de esfuerzos de coordinación entre gobierno-desarrolladores y habitantes, por lo que políticamente generan una menor resistencia que los mayores impuestos o mayores tarifas (Suzuki, 2015).

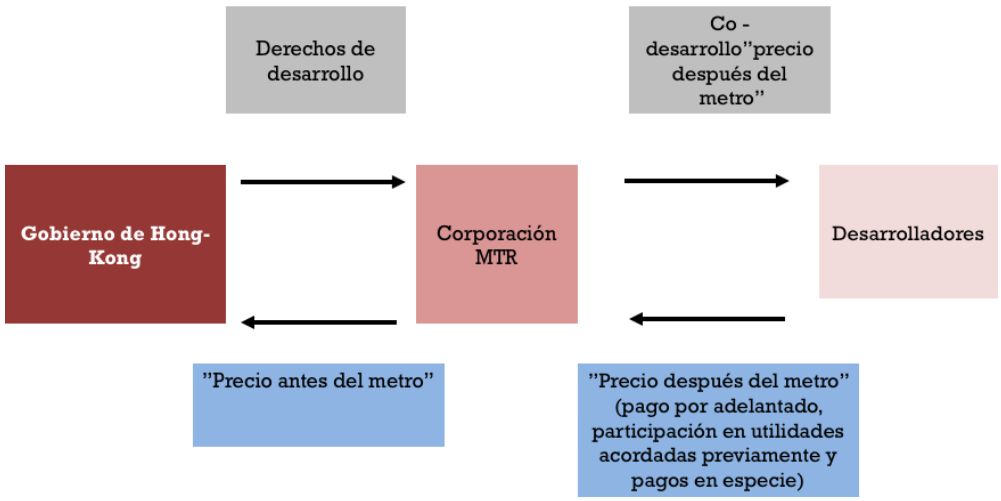
4.1. Hong Kong – uso del mecanismo de ventas de tierra y captura de la plusvalía

El mecanismo de financiación de Hong Kong, basado fundamentalmente en la captura de plusvalía, es probablemente uno de los más novedosos y exitosos del mundo. Para 2015, el sistema cubría 221 kilómetros, constaba con más de 10 líneas de metro, 84 estaciones que sirven a la isla de Hong Kong, Kowloon y los Nuevos Territorios, hacía cerca de 4 millones de viajes diarios y era utilizado en ese año por más de cinco millones de personas cada día. Los trenes son puntuales, las tarifas son relativamente bajas en comparación con los de otros sistemas alrededor del mundo. El sistema, que se explica a continuación, genera utilidades a la corporación que opera el metro y que además es desarrolla actividades inmobiliarias. La composición de los ingresos de esta corporación provienen en partes

relativamente similares de los negocios inmobiliarios y de la operación del sistema de transporte (Leong, 2016 y Suzuki, 2015).

En la Ilustración 1 se describe de una manera simplificada el esquema de financiación del sistema del Programa R + P, el cual no solamente incluye la construcción y operación del sistema de transporte sino también intervenciones orientadas a facilitar la accesibilidad al metro y al desarrollo inmobiliario. En este esquema, el gobierno de Hong Kong otorga los derechos exclusivos de desarrollo de terrenos de propiedad pública a la corporación MTR a un precio de mercado denominado "precio antes del metro". La corporación captura el incremento del valor de la tierra creado por el desarrollo del programa R + P al asociarse con desarrolladores privados en proyectos de vivienda, comerciales y de uso público alrededor de las estaciones del metro y a lo largo de sus corredores. La corporación no sólo recibe los ingresos producto de la venta de los terrenos a los desarrolladores (up-front payments) sino que también se hace socio de los proyectos y comparte con los mismos las utilidades. La corporación también puede negociar con los desarrolladores pagos en especie, viviendas o locales comerciales, los cuales los gestiona directamente y le proveen de ingresos adicionales.

Ilustración 1. Esquema de financiación del Programa P + R en Hong Kong



Fuente: Tomado de Suzuki, 2014.

De manera general, las etapas de este esquema pueden resumirse así:

- Al planificar una nueva línea del metro, la corporación MTRC (o P+R), junto con el gobierno, evalúan el costo de la construcción y luego preparan un plan maestro para identificar los desarrollos urbanos y comerciales que pueden darse alrededor de las estaciones y a lo largo del corredor ferroviario.

- Tras haber obtenido todas las aprobaciones necesarias y haber negociado todas las condiciones, la MTRC adquiere del gobierno el derecho por un período de 50 años para desarrollar la propiedad por encima de las estaciones, así como en terrenos adyacentes al corredor. El MTRC paga al gobierno una denominada "prima o precio de la tierra antes del metro". Este precio no tiene en cuenta la valorización resultante del desarrollo del proyecto de transporte.

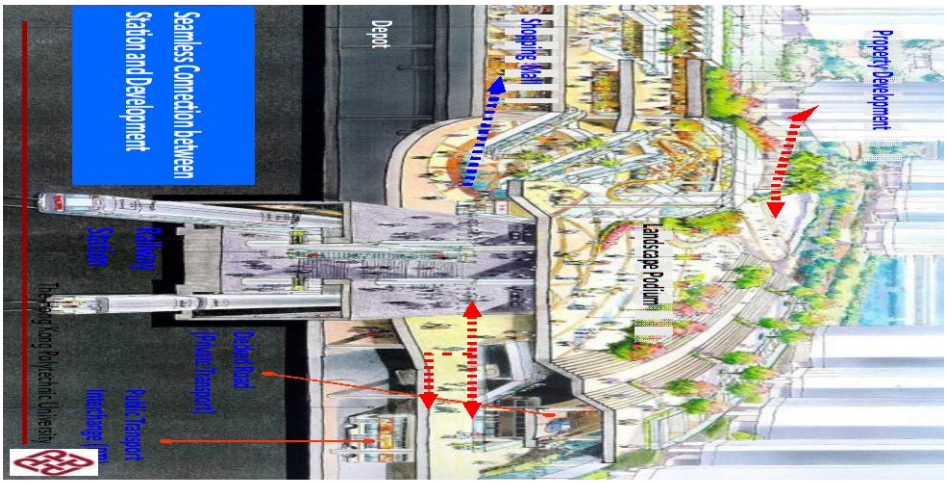
- El MTRC luego prepara una licitación pública para asignar los llamados "derechos de desarrollo de propiedad" a desarrolladores privados. El área del proyecto se divide en lotes que son licitados a los privados. Los desarrolladores privados seleccionados pagan al MTRC todos los costos de desarrollo, incluido una prima por obtener los derechos exclusivos de desarrollo. Estos desarrolladores asumen los riesgos y costos asociados con el proyecto en lo que tiene que ver con la construcción y comercialización de las propiedades.

- Los mecanismos de reparto de utilidades están incluidos en los acuerdos con los desarrolladores privados. Para las unidades residenciales, la MTRC recibe una porción pre acordada de los beneficios generados por las ventas si el socio privado logra vender todas las unidades antes del plazo contractual. De lo contrario, si el desarrollador no logra vender todas las unidades, la MTRC recupera las unidades sin vender y decide si vende o alquila en el mercado inmobiliario. Igualmente, en el caso de las tiendas y oficinales, MTRC comparte los beneficios del alquiler con los privados, o acuerda mantener parte de los activos desarrollados y generar ingresos permanentes a través de su alquiler.

- Si bien la MTRC no está a cargo de la construcción de las propiedades, tiendas y oficinas, debe supervisar el trabajo, llevar a cabo las obras civiles asociadas al proyecto y hace cumplir las normas técnicas y los requisitos para la interconexión entre las instalaciones del metro y los desarrollos inmobiliarios.

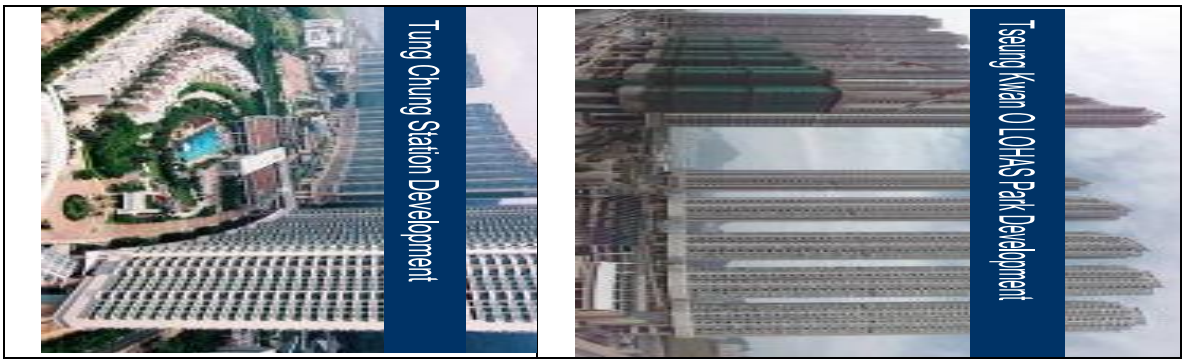
Los planificadores y las agencias gubernamentales buscan que cada nueva línea o extensión de una existente se convierta en un corredor bien planificado en donde las comunidades tienen una vida de calidad. Los desarrollos que hace el programa R + P concentran tiempo y esfuerzos en ofrecer, además del servicio de transporte, otros que permiten a las personas satisfacer sus necesidades diarias como comprar café por la mañana, consultar el correo electrónico y acceder a la información a través de Wi-Fi gratis, lavar la ropa o recoger la cena. Existen corredores peatonales que conectan las estaciones de tren con los edificios y los parques circundantes y, con ello permiten el anclaje de comunidades compactas, atractivas y amigables para los peatones. Durante las famosas tormentas de lluvia y tifones de Hong Kong, los residentes de los desarrollos de R + P son propensos a alardear de cómo pueden viajar sin mojarse (Leong, 2016 y Suzuki, 2015) (Ilustración 2 e Ilustración 3).

Ilustración 2. Un diseño del P + R



Fuente: Tomado de Hung (2014).

Ilustración 3. Dos desarrollos.



Fuente: Tomado de Hung (2014).

Obviamente, una de las razones que ha permitido el desarrollo de este mecanismo es que la totalidad tierra en China, es poseída por el gobierno. Sin embargo, como lo afirma Suzuki (2015), no es imperioso que la tierra sea pública, pues se puede utilizar el mecanismo de reajuste de terrenos, explicado atrás, o las ventas de derechos de altura por encima de las normas urbanas existentes.

El sistema en Hong Kong ha probado ser muy exitoso, sin embargo, un riesgo es que los ingresos tanto del MTRC como del Gobierno dependen cada vez más de la evolución del mercado inmobiliario, cuyos precios pueden mostrar ciclos fuertes. No obstante, su diseño concibe una diversificación de ingresos por prestar servicios de transporte y de la gestión inmobiliaria.

Uno de los riesgos financieros, es que el mecanismo es exigente pues el MTRC tiene que financiar costos significativos durante el período de construcción ferroviaria antes de recibir

beneficios del desarrollo de la propiedad. Como el desarrollo inmobiliario no puede comenzar hasta que se haya completado la construcción del metro, MTRC, a diferencia del gobierno, tiene que soportar los riesgos a largo plazo en la producción del mercado inmobiliario y la financiación de proyectos.

Este mecanismo es muy exigente en materia de planeación urbana y de gestión de activos inmobiliarios. Tal vez esa es una de las razones por las cuales, las autoridades de Hong Kong no operan directamente el sistema, sino que intervienen en la etapa de planeación y en el establecimiento de las condiciones generales, técnicas y financieras del proyecto, delegando el desarrollo y operación a la MTRC (de la cual es dueña del 77%, el resto es privado). Al trasladar del desarrollo y operación a un tercero, incurre en menores costos de coordinación, y no tiene que convertirse en un gestor inmobiliario especializado. No obstante, este riesgo se traslada al MTRC.

4.2. Sistema de transporte masivo – metro de Tokio[3]: mecanismo basado en el reajuste de terrenos fundamentado en la participación del sector privado

Tokio es la mega ciudad más grande del mundo y tiene la red de metro (de trenes) de mayor tamaño y actividad, la cual es operada por agentes públicos y privados. A diferencia del sistema de la venta de tierra pública en Hong Kong, el esquema de financiamiento de la red del metro en Tokio está dominada por el mecanismo de reajuste de terrenos, y acompañada de fuertes restricciones al uso del automóvil y un gran desarrollo inmobiliario alrededor de las estaciones. Lo anterior en conjunción con la altísima densidad de población y la actividad económica, generan los ingresos necesarios para mantener un servicio de metro de alta calidad. Como se explicó atrás (Sección II.F.4), bajo el esquema de reajuste de terrenos, los propietarios ceden sus unidades y recibirán al final del desarrollo del proyecto una más pequeña, pero de mayor valor, resultado de la intervención. La financiación del proyecto se genera al vender en el mercado los terrenos excedentes con elementos atractivos para los desarrolladores (posibilidad de construir centros comerciales, edificios de oficinas, etc.).

El origen del esquema de reajuste de terrenos en Japón se remonta a finales del siglo XIX. En un principio este esquema permitió el desarrollo agrícola, la reorganización de los terrenos y el desarrollo de canales de riego para mejorar la productividad agrícola. A comienzos del siglo XX, se aplicó el esquema de reajuste de terrenos para financiar el desarrollo de áreas residenciales en ciudades grandes que enfrentaban un rápido crecimiento demográfico. El concepto de las tierras excedentes dio paso a la ley de reservas de tierra en 1954 que incorporó la ley de planeación urbana de inicios del siglo XX. Durante el período de 1920 a 1950, el mecanismo se aplicó en la reconstrucción, luego del terremoto en la región de Tokio, la renovación urbana en grandes ciudades, la construcción de ciudades industriales en todo el país y la reconstrucción de posguerra después de la

[3] Esta sección se basa en World Bank Group y Tokyo Develpoment Learning Center (2017), Xu (2015) y

Segunda Guerra Mundial. La crisis de los 90 golpeó en algo el mecanismo y obligó al gobierno a hacer ajustes en la política concentrando su aplicación en proyectos de renovación urbana en las ciudades y en las áreas alrededor de estaciones de tránsito. En la segunda mitad del siglo XX, se implementaron proyectos de reajuste de terrenos a gran escala en las principales áreas metropolitanas. La experiencia ha permitido afinar los procesos de aprobación, las técnicas de reordenamiento de tierras y los mecanismos de financiamiento.

Las principales lecciones de la práctica de reajuste de terrenos en Tokio se pueden resumir así:

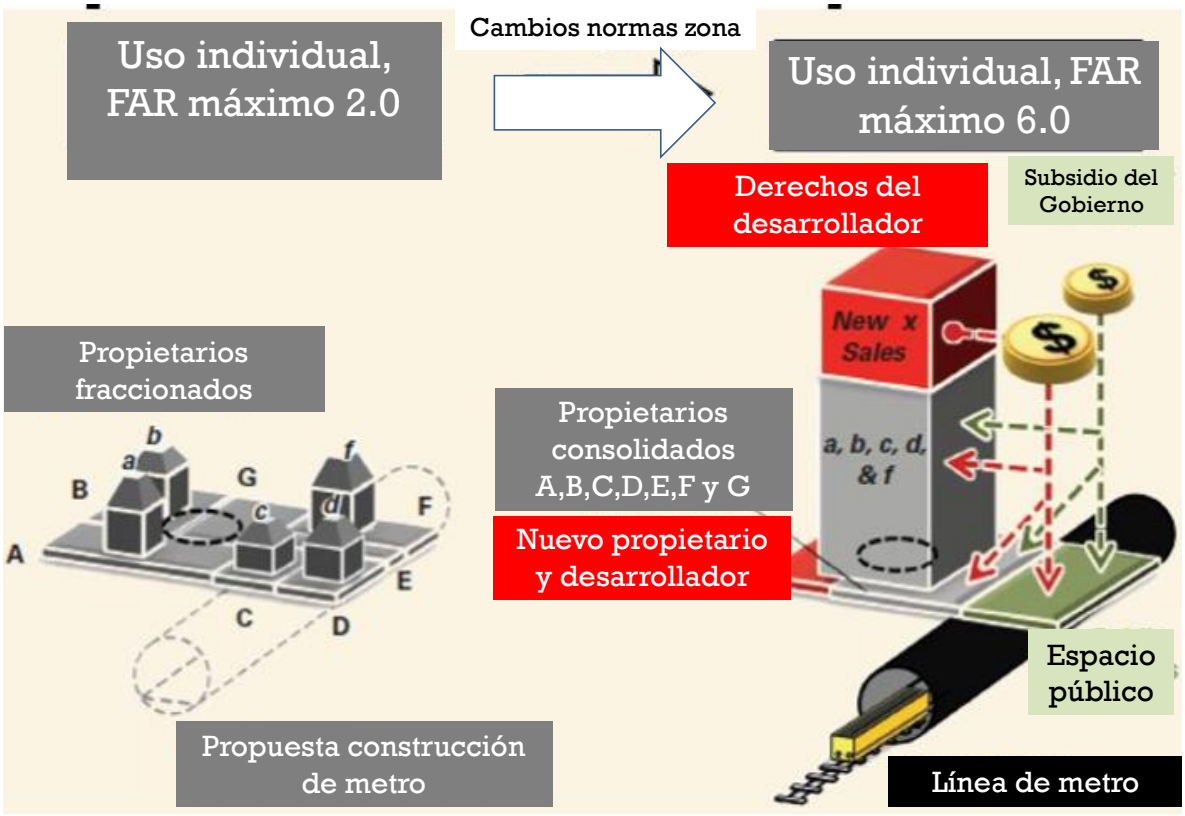
- Existen planes nacionales y locales coherentes desde un punto de vista regional para el desarrollo y la extensión de la red del metro, siendo los proyectos de transporte masivo (metro) el instrumento de desarrollo, a la vez que proporcionan un entorno favorable para la financiación del transporte público, basándose en la participación privada.
- En el desarrollo de la red del metro, ha sido muy importante el uso restringido de automóviles que, en conjunción con la alta densidad de población, contribuyen a un alto número de pasajeros en el sistema, contribuyendo a su sostenibilidad.
- Los principales propietarios de tierras o desarrolladores pueden ayudar al proceso de reajuste de terrenos al tener incentivos a participar en inversiones locales para agregar valor al área alrededor de la estación.
- Si el reajuste de terrenos es iniciado por los propietarios o el gobierno, se requiere al menos un consentimiento de dos tercios para que la propuesta vuele. El desafío de este mecanismo reside por lo tanto en el éxito de la coordinación. En Japón, en los vecindarios, las familias son relativamente unidas, por lo cual es relativamente más fácil llegar a un consenso sobre una propuesta de reajuste de tierras. Esto, junto con incentivos económicos adecuados, permite que el reajuste de terrenos no enfrente mucha resistencia.

De manera sencilla. El esquema puede ilustrarse así.

- Se planea un proyecto de línea de metro a desarrollar en una área determinada.
- En esa área existen varios propietarios individuales dispersos (A, B, C, D, E, F y G).
- El Gobierno le compra esos terrenos a los propietarios individuales, bajo el compromiso que les entregará al final del proyecto un área menor pero con mayor valor frente al inicial debido al desarrollo urbanístico
- El Gobierno vende el área que no va a devolver al desarrollador que es mayor al valor inicial debido a que se cambian las normas de uso y altura (FAR)
- El desarrollador es en general la empresa que construye y opera el metro, y por lo tanto obtiene ingresos por este concepto. Además, es un agente inmobiliario que va a obtener ganancias del desarrollo inmobiliario más allá de las normas existentes del proyecto.
- Como el Gobierno obtuvo ingresos por la venta del terreno que no devolvió y que vende a un mejor precio (frente al que tenía) por los cambios de normas, puede

invertir en bienes públicos (parques, espacios de recreación y deporte) en la zona u otorga un subsidio a los desarrolladores para que la construyan.

Ilustración 4. Esquema de reajuste de terrenos para el desarrollo de la red ferroviaria en Tokio



Fuente: Adaptado de Suzuki (2014).

Las compañías ferroviarias de Tokio históricamente han aprovechado los bienes inmuebles para pagar el desarrollo de la infraestructura y, al mismo tiempo, generar ganancias para los accionistas. Es el caso de la Corporación Tokyu, empresa privada que ha sido uno de los principales operadores ferroviarios privados de Japón. Esta empresa se reconoce por sus prácticas de captura de valor de la tierra basadas en el desarrollo inmobiliario para poner en marcha el modelo comercial de desarrollo ferroviario. Uno de los proyectos más conocidos desarrollados por la corporación es el de la Estación Futako-tamagawa. El caso explicado detalladamente por el Banco Mundial (2017) muestra cómo el uso de la captura de valor de la tierra ha permitido desarrollar el sistema de transporte, aumentando el número de pasajeros en la línea Den-en-toshi, generando flujos de efectivo estables y recuperando los costos de inversión.

Ilustración 5. Desarrollo alrededor de la Estación de Metro Futako-Kamakawa en Tokio



Fuente: Tomada de Banco Mundial (2017)

4.3. Sao Paulo - Bonos de CEPAC de venta de *derechos del aire* para mejoras y renovación urbana[4]

Este instrumento se creó en 1995 en la Operación Urbana Faria Lima, pero tomó dinamismo desde 2004, cuando la regulación urbana en Brasil estableció el instrumento de financiación a través de la emisión de certificados CEPACs por parte de los gobiernos locales, que en realidad son títulos que otorgan el derecho a construir una cantidad determinada de metros, por lo tanto no implican deuda del gobierno local. No obstante, constituyen títulos valor que se negocian en subastas electrónicas en la Bolsa de Valores de Sao Paulo (BOVESPA).

Estos títulos otorgan al comprador los denominados derechos de altura que no son otra cosa que el derecho a aumentar la densidad urbana por encima de lo que permite la regulación existente, ya sea aumentando el FAR o mediante cambios en el uso del terreno o del lote. Los compradores de los derechos de altura son en general desarrolladores urbanos (constructores, empresas de transporte, etc.). Desde el punto de vista financiero, los CEPAC son la compensación económica que el promotor o urbanizador le da a la administración pública en contraprestación por los nuevos derechos de construcción.

[4] Esta sección se basa en Ingram y Hong (2010) y Kim (2016).

Este tipo de financiamiento es interesante por dos razones. Por una parte, permite al gobierno obtener en forma adelantada los recursos para financiar obras urbanas requeridas, sin que ello signifique contraer deuda adicional. Estos títulos vendidos emitidos al portador y negociables en la bolsa de valores, son utilizados por las ciudades como fondos no presupuestarios para pagar a los contratistas y proveedores que proporcionan bienes y servicios asociados con las mejoras en áreas designadas, ya sea para construir o renovar infraestructura o construir una vivienda edificable para eliminar o urbanizar barrios marginales. Por su parte, para los desarrolladores, los bonos CEPAC significan flexibilidad y mayores atractivos para involucrarse en proyectos de desarrollo de acuerdo con su propia percepción del mercado. El monto de financiamiento corresponde al valor de la plusvalía que genera la intervención urbana, que será capturada por el Gobierno municipal y que permitirá al desarrollador un proyecto rentable.

Los títulos pueden ser utilizados dentro del perímetro de un área específica, es decir, a una operación urbana conjunta (OU) definida por el Gobierno municipal. Estas son áreas extensas de la ciudad, que de acuerdo con los análisis urbanos requiere infraestructura y mejoras (avenidas, drenajes, viviendas de interés social, espacios públicos, entre otras).

El monto de las emisiones de CEPAC se define en función del total de área adicional que cada OU es capaz de soportar con la intervención y el aumento del valor de la tierra y las propiedades en esa zona. Esto es una tarea en la que intervienen arquitectos, ingenieros, economistas y técnicos. Todos los CEPAC tienen el mismo valor nominal pero corresponden a diferentes cantidades de metros cuadrados, dependiendo de la OU en donde serán aplicados. Esta diferencia se debe a los diferentes precios de lotes, según el sector donde hayan sido ubicados.

De acuerdo con los estudios revisados sobre esta experiencia entre 2004 y 2009, los ingresos producidos por los CEPAC en la OU de Faria Lima y la OU de Agua Espraiada correspondieron a 812 millones de dólares, equivalentes a cerca del 60% de los ingresos del impuesto predial. Pero en adición a ello, las nuevas propiedades de uso comercial han permitido mayores ingresos provenientes de impuestos a la propiedad, principalmente por la valorización que la intervención genera. Los estudios revisados sugieren que en algunas zonas el monto impuesto predial se multiplicó en más de 4 veces, frente a la situación antes de la intervención.

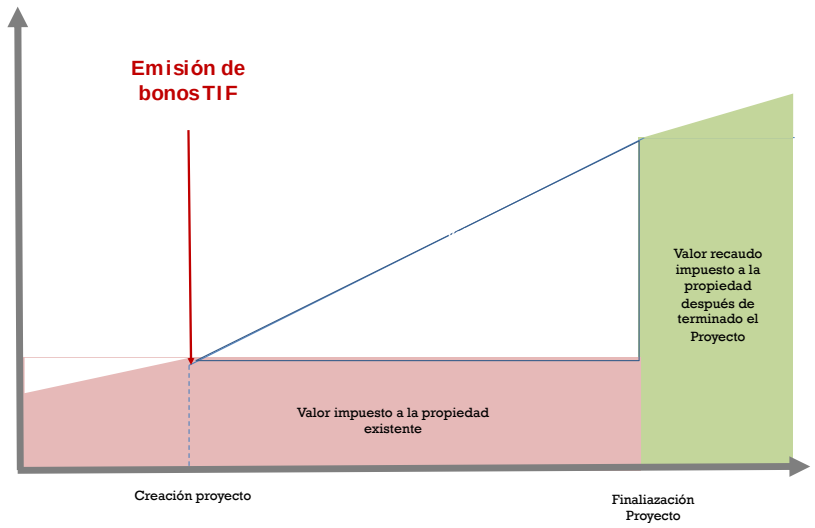
La capacidad institucional para administrar eficientemente los bonos de CEPAC ha sido un eje fundamental de su éxito. Para las dos UO de Sao Paulo, los CEPAC fueron emitidos por una agencia municipal llamada EMURB (Empresa Municipal de Urbanización). EMURB estaba a cargo de la gestión general dentro de la OU, incluyendo el establecimiento de las prioridades para las inversiones en infraestructuras y vivienda de interés social. El Banco de Brasil y la Caixa Económica Federal, los dos bancos federales más grandes de Brasil, se encargaron de preparar y ejecutar las subastas. Debido a que CEPAC era un nuevo instrumento financiero, la participación de estas dos instituciones federales hizo que las subastas fueran más confiables y creíbles en el mercado.

4.4. *Tax Increment Financing (TIF)*[5]: captura de plusvalía a través de mayores ingresos tributarios, sin afectar las tarifas de los tributos, el caso de Estados Unidos

Los bonos TIF permiten a los gobiernos locales conseguir los fondos por adelantado para construir infraestructura pública y hacer mejoras urbanas. A través de la recolección de impuestos adicionales, derivados de un mayor valor de la tierra y los inmuebles por cuenta de la intervención, no por cambios en las tarifas de los impuestos, los gobiernos pueden pagar en el futuro las inversiones que hacen hoy.

Este enfoque de financiamiento es posible cuando un nuevo desarrollo es de una escala suficientemente grande, y cuando se espera que su finalización resulte en un aumento significativo en el valor de los bienes raíces circundantes de modo que los ingresos fiscales incrementales locales resultantes generados por el nuevo proyecto puedan sustentar el servicio de una emisión de bonos (Ilustración 6). Los bonos TIF se han utilizado para financiar adquisiciones de tierras, mejoras de alcantarillado y agua, renovación ambiental, construcción de parques y construcción de carreteras, entre otros, principalmente en los Estados Unidos. Es rara la experiencia de los TIF por fuera de este país. En los Estados Unidos se han desarrollado dos variantes de la financiación vía TIF: financiación por adelantado a través de la emisión de bonos y pago *pay-as-you-go*, es decir, a medida que avanza el proyecto.

Ilustración 6. Esquema simplificado TIF



Fuente: elaboración propia.

[5] Esta sección se basa en nota del Banco Mundial. Para mayor detalle ver, https://urban-regeneration.worldbank.org/node/17

4.4.1. Bonos TIF

Esta es la forma más común de los TIF. En este esquema un gobierno local emite bonos respaldados por el recaudo adicional de impuestos futuros generados por el aumento de los valores de las propiedades o la nueva actividad comercial dentro del área del proyecto. La experiencia ha mostrado que la intervención puede crear ingresos adicionales (a la misma tasa que regía antes del proyecto) por un período de 15 a 25 años. Algunas emisiones se respaldan únicamente en los ingresos adicionales, otros requieren de la garantía de un fondo, el cual en muchos casos es conformado por varios gobiernos locales, cuando la obra afecta a más de una localidad.

De nuevo, como en el caso de las anteriores alternativas, es necesario tener la capacidad técnica y financiera para determinar la viabilidad del proyecto y del uso de los TIF para su financiamiento. Generalmente, un municipio determina el área geográfica que, después de una intervención, podría generar los ingresos para servir los bonos emitidos para la financiación de dicho proyecto. En palabras sencillas, primero se define el área de intervención. Luego se estima el recaudo de impuestos sin proyecto en esa área. Tercero, proyecta cuanto sería el aumento en el valor de las propiedades y el recaudo adicional generado en el plazo del título.

4.4.2. Esquema pay-as-you-go

Bajo este esquema el gobierno reembolsa los costos de construcción/renovación a un desarrollador privado a medida que se generan impuestos incrementales. En general, bajo este esquema el desarrollador cubre parte de los costos y debe comprometer su capital en el desarrollo del proyecto y será reembolsado después de que el proyecto entregue y los mayores valores de propiedad se materialicen en mayores ingresos.

5. Reflexiones finales

El análisis de este capítulo permite hacer las siguientes consideraciones finales:

Bogotá es una ciudad grande cuando su tamaño se mide por el número de habitantes. Las proyecciones poblacionales indican que Bogotá será una de las 41 megaciudades del mundo en 2030. A pesar de que como porcentaje del PIB, los ingresos totales de la ciudad no son bajos, los resultados en términos per cápita sugieren que Bogotá tiene espacio para lograr mayores ingresos. Esta paradoja se explicaría fácilmente si el PIB per cápita de Bogotá fuera muy superior al de otras ciudades de referencia. Pero ese no es el caso

Las grandes ciudades tienen la ventaja de obtener mayores ingresos propios, pero esto no es suficiente para financiar las grandes obras de infraestructura o las obras de mejoras y renovación urbana que se requieren y que, generalmente, son costosas. Para asegurar la

sostenibilidad financiera al solucionar el problema de temporalidad que consiste en que se requiere hoy un monto de recursos importantes y al mismo tiempo garantizar que esos recursos se pagan en el futuro y no se arriesga la sostenibilidad financiera de la ciudad, las grandes ciudades deben adoptar esquemas de financiación novedosos.

En este capítulo se ilustraron cuatro experiencias de financiación de grandes ciudades exitosas. Estas experiencias tienen elementos en común:

1. Los esquemas de financiación son novedosos en su estructura. Buscan resolver el tema de temporalidad y sostenibilidad financiera al que se ven enfrentadas las grandes ciudades.
2. Se identifica un uso intensivo del mecanismo de captura de la plusvalía y por lo general estos esquemas exitosos no se basan en el aumento de tarifas tributarias o introducción de nuevos impuestos
3. En todas las experiencias revisadas, se involucran recursos del sector privado, de desarrolladores y también de los mismos residentes, pero no siempre a través del mayor endeudamiento, sino a través de esquemas de captura de la plusvalía
4. Estos esquemas han permitido la obtención de grandes sumas de dinero para apalancar proyectos de gran envergadura, pero al mismo tiempo son exigentes en términos de planeación y gestión urbana y financiera. Es decir, se requiere de muy buenos arquitectos, ingenieros, financieros, administradores públicos e inclusive expertos en gestión de bienes raíces
5. La coordinación (entre el gobierno, los desarrolladores y los residentes, y al interior de cada grupo) es un elemento clave y exige creatividad
6. Estos esquemas buscan reducir la resistencia (política) de los residentes, por eso tal vez no se basan en el cobro de impuestos o cargos al usuario. Al contrario en muchos casos crean incentivos para que los mismos residentes inviertan en los proyectos.

El repaso de la literatura sobre alternativas de financiamiento de las grandes ciudades, la presentación de algunas cifras comparativas y la exposición de algunos casos exitosos muestra que ciudades grandes como Bogotá deben no solamente explotar al máximo el potencial de elevar los recursos propios y hacer un uso acertado de las regalías, como la ciudad hoy lo hace, sino también explorar mecanismos novedosos de financiación, uno de ellos siendo la captura de plusvalía. El capítulo 1 de este trabajo muestra que hoy en día los ingresos por concepto de plusvalía no son significativos. Ello indica que el potencial de hacer uso de este mecanismo es enorme. Los estudios al respecto muestran que es un instrumento que permite obtener grandes volúmenes de recursos del sector privado, para financiar obras que son costosas, sino que exigen hacer una adecuada planificación urbana y fortalecer la capacidad técnica y de gestión financiera de la ciudad. Además, permite al mismo tiempo satisfacer la demanda por vivienda (reducir los déficit habitacionales) principalmente, pero también por bienes públicos (parques, ciclorrutas, etc).

Referencias Bibliográficas

Albrecht, D., Renard, V., Miras, C. (n.a). *Local financing and land-real estate capital: What optins and conditions for implementation?.* Recuperado de: http://www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/instruments/UCLG_Study_Land_valuation_EN.pdf

Banco Mundial (2017). *Case study: land readjustment in japan.* Recuperado de: https://collaboration.worldbank.org/docs/DOC-23643

Blanco, B., Andrés, G., Moreno, M., Vetter, D. M., & Vetter, M. F. (2016). El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos. Andrés G. Blanco B./Nancy Moreno M./David M. Vetter/Marcia F. Vetter.

BIRD, R. M., & SLACK, E. Metropolitan Public Finance. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, 135.

Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria (2015), Informe Final. Fedesarrollo.

Floater, G., Dowling, D., Chan, D., Ulterino, M., Braunstein, J., & McMinn, T. (2017). Financing the Urban Transition: Policymakers' Summary. Coalition for Urban Transitions. *London and Washington, DC. Available at: http://newclimateeconomy. net/content/cities-working-papers. Coalition for Urban Transitions A New Climate Economy Special Initiative c/o World Resources Institute*, *10*, 39-45.

Ingram, G. K., Hong, Y. H. (2010). *Municipal revenues and land policies*. Lincoln Institute of Land Policy.

Kim, J. (2016). Handbook on urban infrastructure finance. *New Cities Foundation. Disponible en: www. newcitiesfoundation. org/wp-content/uploads/2016/03/PDF*.

Slack, E. (2010). Financing large cities and metropolitan areas. *Toronto, Canada*, 5-6.

Slack, E (2013). *International comparison of global city financing.* Institute on municipal finance and governance, Munk School of global affairs. University of Toronto.

Slack, E (2016). *International comparison of global city financing.* Institute on municipal finance and governance, Munk School of global affairs. University of Toronto.

Suzuki, H., Murakami, J., Hong, Y. H., & Tamayose, B. (2015). *Financing transit-oriented development with land values: Adapting land value capture in developing countries*. World Bank Publications.

Ter-Minassian, T (2016). *Fiscal and financial issues for 21st century cities: background and overview.* Brookings Global Economy and Development.

Verougstraete, M., Zeng, H. (2014). *Land Value Capture Mechanism: the case of the Hong Kong mass transit railway.* Economic and Social Commision for Asia and the Pacific (ESCAP). Recuperado de : http://www.unescap.org/sites/default/files/Case%204-%20Land%20Value%20-%20Hong-Kong%20MTR.pdf

Xu, Y. (2015). *Under what circumstances will land value capture work to finance public transit? Based on case studies og Hong Kong, Tokyio and New York City.* Recuperado de: https://academiccommons.columbia.edu/catalog/ac:187325

Yusuf, S. (2013). Metropolitan cities, their rise, role and future.". *Financing metropolitan governments in developing countries*, 31-56.

Anexo: Análisis de tendencias en los ingresos presupuestales de las ciudades

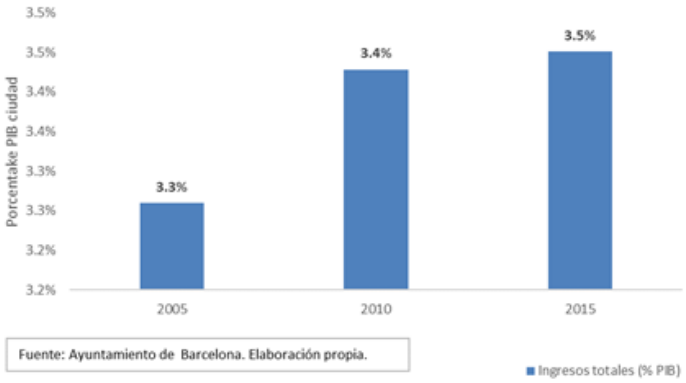
En este anexo se analiza en detalle las diferentes dinámicas asociadas al comportamiento de los ingresos totales de diez ciudades escogidas dada su relevancia en el contexto internacional (cuatro ciudades europeas, una ciudad norteamericana y seis ciudades latinoamericanas). Específicamente, se realiza un análisis de los principales rubros de financiamiento para las ciudades de Barcelona, Madrid, Berlín, Londres, Nueva York, Ciudad de México, Sao Paulo, Santiago, Buenos Aires y Lima. Como principales hallazgos se tienen la dependencia de los ingresos de la ciudad de Barcelona y Londres hacia las transferencias provenientes del Estado, así como una mayor participación de los impuestos como generadores de recursos propios en el caso de las ciudades de Madrid y Berlín. De igual manera, se observa una tendencia en algunas ciudades en reducir la dependencia de las transferencias y a incrementar los recursos propios (en especial, recursos tributarios) como principal fuente de financiamiento. Adicionalmente, se evidencia heterogeneidad en las fuentes de financiamiento de cada una de las ciudades, pues mientras la mayor parte de los recursos de las ciudades de Buenos Aires, Sao Paulo, Santiago y Bogotá provienen de ingresos tributarios, los ingresos generados por Ciudad de México y Lima muestran un alto grado de dependencia hacia las transferencias realizadas hacia ellas.

Nuevamente, es de aclarar las limitaciones que este ejercicio lleva consigo. En primer lugar, las ciudades estudiadas a continuación han venido evolucionando bajo contextos institucionales, económicos y sociopolíticos distintos, por lo cual se evidenciarán diferencias en la forma en la cual se encuentran conformados sus presupuestos de ingresos. En segundo lugar, existen ciudades para las que no fue posible calcular sus ingresos como proporción de su PIB, debido a que esta última variable no está disponible para la ciudad únicamente sino para toda el área metropolitana. Finalmente, dada que la información que se analiza a continuación proviene de los informes presupuestales de cada ciudad, no todos se encuentran detallados de la misma manera, lo cual impone fuertes restricciones sobre el alcance que el análisis de tendencias pueda llegar a tener.

Barcelona

Barcelona es la capital de la comunidad autónoma de Cataluña y de la provincia de Barcelona. Al realizar un análisis de las tendencias observadas en su nivel de ingresos totales como porcentaje del PIB (de ahora en adelante la relación IT/PIB), se observa un comportamiento ligeramente creciente en el periodo 2005-2010, pasando de 3,3% del PIB en 2005 a participaciones de 3,5% en el año 2015.

Gráfico A7 : Evolución del presupuesto de ingresos de Barcelona, 2005-2015 (% PIB de la ciudad)



Un análisis más detallado de la composición del presupuesto de ingresos, muestra como las principales fuentes de financiamiento de la ciudad corresponden a las transferencias corrientes, los impuestos directos y el rubro de tasas y otros ingresos. El restante de las fuentes de financiamiento de Barcelona se encuentran asociados a los pasivos financieros, impuestos indirectos, ingresos patrimoniales, venta de inversiones reales, las transferencias de capital y finalmente, los activos financieros.

Gráfico A8 : Presupuesto de ingresos de Barcelona por grandes rubros (2005-2015)

a) 2005 **b) 2015**

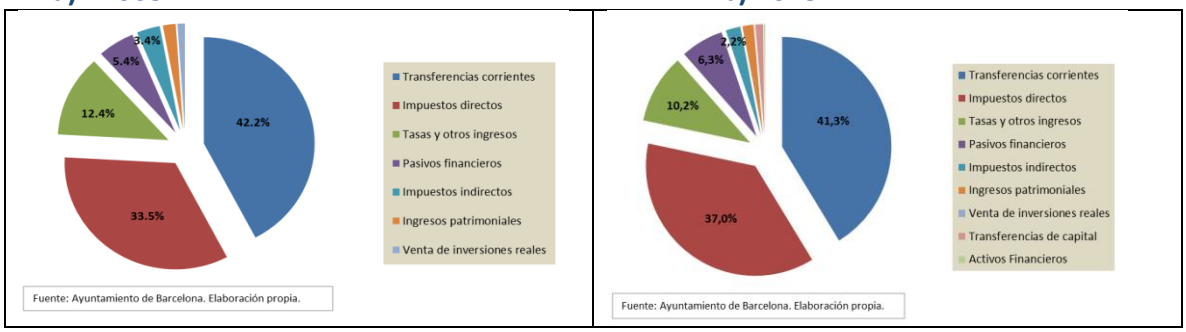


Tabla A1 : Composición de las transferencias corrientes de Barcelona (2005-2015)

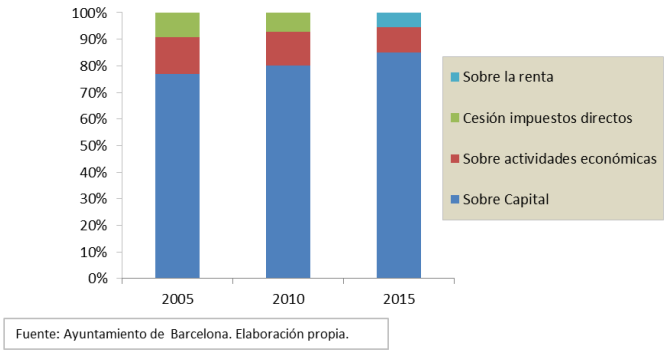
Transferencias corrientes	2005	2010	2015
De organismos autonomos de la entidad local	0,0%	0,0%	0,0%
De organismos autonomos administrativos	0,0%	0,0%	0,0%
Del Estado	89,4%	86,8%	89,5%
De organismos de la emtidad local	0,0%	0,0%	0,0%
De entes públicos y sociedades mercantiles del Ayuntamiento	0,0%	0,0%	0,0%
De comunidades autónomas	6,3%	6,7%	5,0%
De entidades locales	4,4%	6,4%	5,4%
De empresas privadas	0,0%	0,0%	0,0%
De familias e instit. Sin ánimo de lucro	0,0%	0,0%	0,0%
Del exterior	0,0%	0,1%	0,1%
Total transferencias corrientes	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona. Elaboración propia.

El rubro de transferencias corrientes ha sido la principal fuente generadora de recursos, pues su participación dentro del total de ingresos se ha mantenido en cifras cercanas al 42% a lo largo del periodo de muestra (Gráfico A8). Si bien el rubro de transferencias corrientes no ha presentado variaciones considerables, se evidencia lo contrario para el grupo presupuestal de los impuestos directos y del de tasas y otros ingresos. Mientras que el primero ha incrementado su participación dentro del total de ingresos en aproximadamente 3,5 puntos porcentuales (33,5% a 37% en el periodo 2005-2015), el rubro de tasas y otros ingresos ha experimentado un decrecimiento en su participación en aproximadamente 2,2 puntos porcentuales al pasar de 12,4% a 10,2%. En cuanto a los demás rubros de ingresos, éstos no parecen mostrar cambios significativos a través de los años.

En línea con lo anterior, las transferencias corrientes (las cuales representaron cerca del 42 por ciento de los ingresos de la ciudad en 2015) se han constituido la mayor parte del tiempo por las transferencias provenientes del Estado, las cuales han tenido una participación cercana al 89% durante el periodo 2005-2015 con una excepción en el año 2010, donde dichas transferencias se ubicaron en participaciones mínimas cercanas al 87% del total de transferencias corrientes (Tabla A1).

Gráfico A9 : Evolución del rubro de impuestos directos dentro del presupuesto de ingresos, 2005-2015



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona. Elaboración propia.

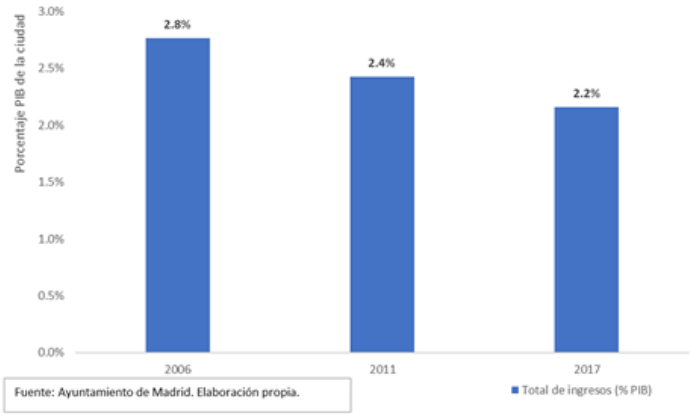
La segunda fuente de financiación más importante de la ciudad se asocia a los impuestos directos sobre la propiedad, seguidos de los impuestos sobre las actividades económicas y la cesión de impuestos directos. Así, los impuestos directos sobre el capital han oscilado entre el 77% y el 85% del total de impuestos directos (reflejando un crecimiento de 8 puntos porcentuales). En contraste, mientras que el rubro de impuestos sobre las actividades económicas presentó una reducción de su participación dentro del total de impuestos directos de aproximadamente cuatro puntos porcentuales, el rubro de cesión sobre impuestos directos cayó considerablemente hasta alcanzar su desaparición en 2015 (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). En lo que al impuesto sobre la renta

concierne, no es sino hasta el año 2015 en donde sobresale su participación dentro del presupuesto de la ciudad (el cual representó cerca del 5% del total de impuestos directos).

Madrid

En comparación con Barcelona, Madrid es la capital del país español y a su vez, hace el papel de capital de la comunidad autónoma de Madrid. En el periodo 2006-2017 sus ingresos totales como porcentaje del PIB urbano (relación IT/PIB) se redujeron en 0,6 puntos porcentuales, pues mientras que en 2006 éstos alcanzaban cifras cercanas al 2,8% del PIB, en 2017 dichos ingresos cayeron a participaciones cercanas del 2,2 % del PIB de la ciudad (Gráfico A10).

Gráfico A10 : Ingresos de Madrid, 2006-2017 (% PIB de Madrid)



Fuente: Ayuntamiento de Madrid. Elaboración propia.

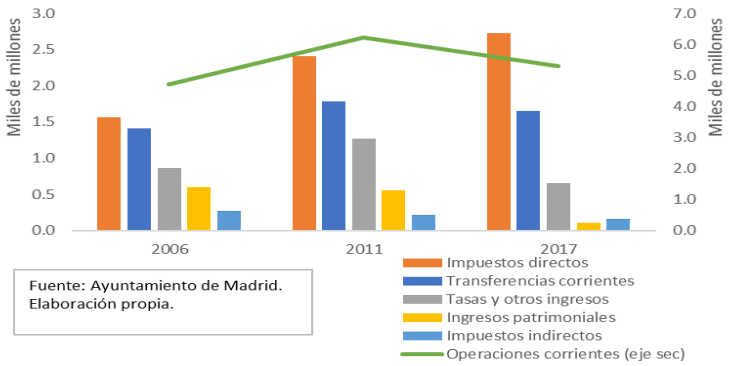
Si bien los informes del presupuesto general del ayuntamiento de Madrid desglosan el presupuesto de ingresos en dos categorías: i) las operaciones no financieras y ii) las operaciones financieras de la ciudad (Tabla A2); para fines de este estudio solo se analizarán las tendencias observadas de las operaciones no financieras.

Tabla A2 : Presupuesto de Madrid, 2006-2011 (% de ingresos totales).

Capitulo	2006	2011	2017
Operaciones no financieras	**86.8%**	**100.0%**	**100.0%**
Operaciones corrientes	**74.9%**	**98.1%**	**99.9%**
Impuestos directos	25.0%	38.0%	51.5%
Impuestos indirectos	4.3%	3.3%	2.9%
Tasas y otros ingresos	13.7%	20.0%	12.4%
Transferencias corrientes	22.4%	28.1%	31.2%
Ingresos patrimoniales	9.5%	8.8%	1.9%
Operaciones de capital	11.9%	1.9%	0.1%
Enajenación de inversiones reales	10.0%	1.2%	0.1%
Transferencias de capital	1.8%	0.7%	0.0%
Operaciones financieras	13.2%	0.0%	0.0%
Activos financieros	0.0%	0.0%	0.0%
Pasivos financieros	13.2%	0.0%	0.0%
Total de ingresos	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Ayuntamiento de Madrid. Elaboración propia.

Gráfico A11: Composición de las operaciones corrientes de Madrid, 2006-2017 (mm $USD)



De esta manera, en el periodo 2006-2017 las operaciones corrientes no financieras experimentaron un crecimiento significativo dentro del total de ingresos totales, al aumentar su participación del 75% en 2006 al 100% en el año 2017. (Tabla A2).

Ahora bien, las operaciones corrientes han dependido la mayor parte del tiempo de los impuestos directos recaudados por la ciudad; dentro de los cuales se encuentran impuestos tales como el impuesto a la renta, el impuesto sobre el capital, el impuesto sobre las actividades económicas y algunos impuestos directos extinguidos. Estos impuestos exhibieron una tendencia creciente a lo largo del periodo al ascender de 1,5 miles de millones de dólares en 2006 a 2,7 mm en el año 2017. Lo anterior es un indicio de la alta dependencia que han tenido las operaciones corrientes de esta ciudad respecto a este tipo de impuestos (Gráfico A11).

La segunda fuente de financiamiento de la ciudad se encuentra fuertemente asociada a las transferencias corrientes provenientes del Estado. Este rubro presupuestal creció en el periodo 2006-2011 (1,4 mm de dólares a cerca de 1,8 mm de dólares) para luego descender a cifras cercanas a los 1,66 miles de millones de dólares. Este mismo comportamiento se

observó para el rubro de tasas y otros ingresos (tercer rubro más grande compuesto por ventas, tasas por prestación de servicios básicos, precios públicos, reintegros, etc.), donde la caída en el periodo 2011-2017 fue mucho más pronunciada que la experimentada por las transferencias corrientes de la ciudad (caída de aproximadamente 610 millones de dólares).

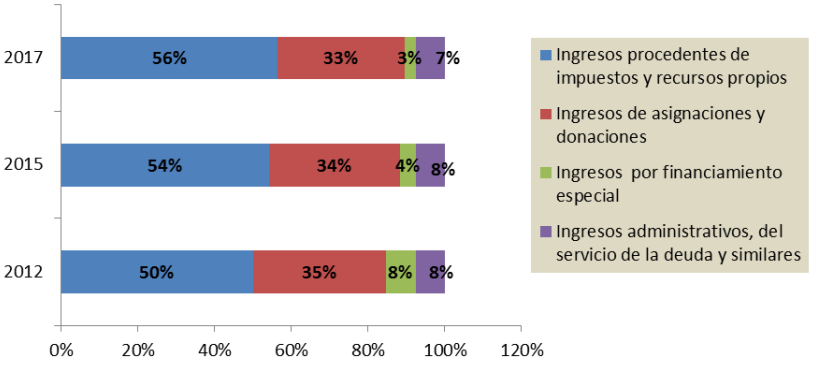
Dado lo anterior, es de destacar la brecha generada entre el rubro de impuestos directos y el de transferencias corrientes durante el periodo 2006-2017 (que en 2017 fue de 1,07 mm $USD). Esto indica la importancia que le ha venido otorgando la ciudad a la generación de recursos por vía propia y no vía transferencias provenientes del Estado.

Berlín

Berlín es la ciudad capital y uno de los dieciséis estados federados que componen a la república federal de Alemania. Sus principales fuentes de financiamiento se dividen en cuatro grandes rubros: i) Los ingresos procedentes de impuestos y recursos propios de la ciudad, ii) Ingresos por concepto de asignaciones y donaciones, iii) Ingresos por financiamiento especial, y iv) Ingresos administrativos.

Los informes presupuestales de la ciudad indican como los ingresos procedentes de impuestos y recursos propios son los que mayor relevancia han tenido dentro del total de ingresos, junto con el rubro de ingresos por concepto de asignaciones y donaciones (aunque este en menor medida). En consecuencia, el rubro tributario y de recursos propios ha venido ganando importancia a través de los años (50% en 2012 a 56% de participación dentro de los ingresos totales de la ciudad en 2017), mientras que las otras tres categorías de ingresos han reducido paulatinamente su participación; como es el caso del rubro de asignaciones y donaciones que en el periodo 2012-2017 pasó de representar del 35% del total de ingresos de la ciudad a cerca del 33% de éstos (Gráfico A12).

Gráfico A12 : Composición de los ingresos de Berlín según grandes rubros (2012-2017)



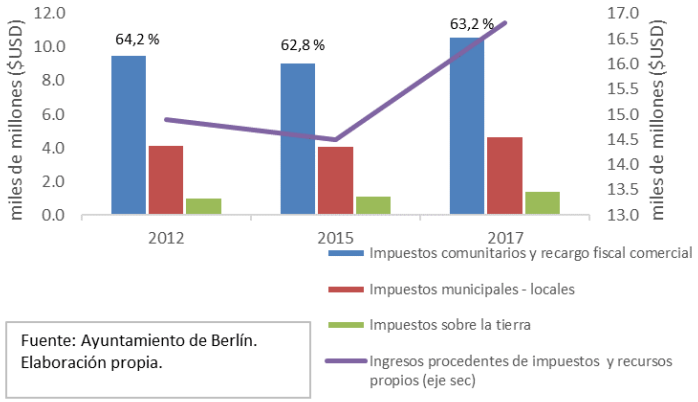
Fuente: Ayuntamiento de Berlín. Elaboración propia.

Dada la importancia de los ingresos tributarios locales y la generación de recursos propios relativo a las transferencias realizadas hacia Berlín, se hace conveniente analizar las dinámicas asociadas a los impuestos a lo largo de los cinco años de estudio.

En primera instancia sobresalen los impuestos comunitarios y de recargo fiscal comercial como grupo tributario principal, los cuales han mantenido una participación estable al ubicarse entre los 9,6 mm de dólares en 2012 y los 10,6 mm de dólares en 2017 (64,2% y 63,2% del total de ingresos tributarios y recursos propios de la ciudad, respectivamente) (Gráfico A13). Dentro de este grupo tributario sobresalen el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre la renta, el IVA a las importaciones, el impuesto a la renta de inversión, la asignación tributaria sobre el comercio, entre otros. Si bien el IVA y el impuesto sobre la renta han sido los de mayor importancia dentro del presupuesto de la ciudad, éstos no han presentado variaciones significativas en su participación tanto en el total de ingresos tributarios y de recursos propios, como de los ingresos totales de la ciudad (En lo que al rubro de ingresos por concepto de asignaciones y donaciones concierne, han sido las asignaciones generales provenientes del sector público las que más participación han tenido dentro del rubro en cuestión (casi que en su totalidad). No obstante, estas asignaciones no han sufrido variaciones considerables en su comportamiento pues solo han aumentado 1.2% en el periodo 2012-2017 (de 95,6 % en 2012 a 96,8% en 2017). Dentro de estas asignaciones sobresalen las transferencias provenientes de la Unión Europea (UE), asignaciones provenientes del gobierno federal alemán, reembolsos de los fondos de seguridad social y de la agencia federal de empleo, asignaciones de municipios, entre otros (Tabla A4).

).

Gráfico A13 : Tendencia dentro del rubro de ingresos tributarios e ingresos propios, 2012-2017 (mm $USD)



Fuente: Ayuntamiento de Berlín.
Elaboración propia.

Tabla A3: Descomposición del rubro de ingresos procedentes de impuestos y recursos propios (mm $USD y % del total de ingresos procedentes de impuestos y recursos propios)

Categoría	2012		2015		2017	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Impuestos comunitarios y recargo fiscal comercial	**9.56**	**32.1%**	**9.12**	**34.0%**	**10.64**	**35.7%**
IVA	3.79	12.7%	3.10	11.6%	3.59	12.0%
Impuesto sobre la renta	2.88	9.7%	3.28	12.2%	3.78	12.7%
IVA a la importación	1.30	4.4%	1.10	4.1%	1.17	3.9%
Impuesto a la renta de inversión	0.71	2.4%	0.81	3.0%	0.96	3.2%
Corporación	0.43	1.4%	0.39	1.5%	0.57	1.9%
Impuestos no pagados sobre el ingreso	0.29	1.0%	0.22	0.8%	0.30	1.0%
Retención fiscal sobre intereses y plusvalías	0.16	0.5%	0.14	0.5%	0.17	0.6%
Asignación tributaria del comercio	0.00	0.0%	0.08	0.3%	0.09	0.3%
Impuestos municipales - locales	**4.21**	**14.1%**	**4.15**	**15.5%**	**4.69**	**15.7%**
Impuesto sobre actividades económicas	1.70	5.7%	1.62	6.0%	1.85	6.2%
Cuota municipal del impuesto sobre la nómina y el impuesto a las ganancias evaluado	1.27	4.3%	1.44	5.4%	1.67	5.6%
impuesto a la propiedad	0.00	0.0%	0.88	3.3%	0.90	3.0%
Impuesto a la tierra	0.99	3.3%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Participación de la comunidad del impuesto a las ventas	0.21	0.7%	0.21	0.8%	0.26	0.9%
Cuota municipal del impuesto de retención sobre intereses y plusvalías	0.04	0.1%	0.04	0.1%	0.05	0.2%
Asignación tributaria del comercio	-0.06	-0.2%	-0.14	-0.5%	-0.16	-0.5%
Impuesto sobre espectáculos	0.04	0.2%	0.04	0.2%	0.05	0.2%
Impuesto al cuidado de perros	0.01	0.0%	0.01	0.0%	0.01	0.0%
Otros impuestos locales	0.00	0.0%	0.04	0.2%	0.06	0.2%
impuestos sobre la tierra	**1.09**	**3.7%**	**1.21**	**4.5%**	**1.47**	**4.9%**
Impuesto sobre transacciones inmobiliarias	0.73	2.5%	0.89	3.3%	1.09	3.7%
Impuestos de sucesión	0.26	0.9%	0.23	0.9%	0.28	0.9%
Impuesto sobre la loteria	0.06	0.2%	0.06	0.2%	0.06	0.2%
Control de incendios	0.02	0.1%	0.01	0.0%	0.02	0.1%
Impuesto totalizador	0.00	0.0%	0.00	0.0%	0.00	0.0%
Impuesto sobre la cerveza	0.02	0.1%	0.02	0.1%	0.02	0.1%
Grávámenes impositivos	**0.03**	**0.1%**	**0.03**	**0.1%**	**0.03**	**0.1%**
Gravámenes de casinos	**0.02**	**0.1%**	**0.01**	**0.0%**	**0.01**	**0.0%**
Otros	0.01	0.0%	0.01	0.0%	0.01	0.0%
Total de ingresos procedentes de impuestos y recursos propios	**14.89**	**50.0%**	**14.50**	**54.1%**	**16.82**	**56.5%**
Total de ingresos de la ciudad	**29.78**	**100.0%**	**26.80**	**100.0%**	**29.79**	**100.0%**

*Nota: i) El impuesto sobre la tierra ubicado dentro de la glosa referente a impuestos municipales es un impuesto distinto al rubro denominado con el mismo nombre, ii) el porcentaje asociado al total de ingresos procedentes de impuestos y recursos propios indica la participación de dicho rubro dentro del total de ingresos de la ciudad. El resto de los porcentajes se encuentran como proporción del total del rubro analizado en esta tabla.
Fuente: Ayuntamiento de Berlín. Elaboración propia.

En segundo lugar, los impuestos locales (municipales) son el segundo grupo más importante con una participación también estable dentro del total de ingresos procedentes por concepto de impuestos y recursos propios (28,2% en 2012 y el 27,8% en 2017). Al igual que el grupo anterior, el comportamiento de dichos impuestos no ha tenido variación significativa alguna dentro del periodo 2012-2017; lo cual indica la resiliencia de estos impuestos como generadores de recursos para la ciudad (Gráfico A13 y En lo que al rubro de ingresos por concepto de asignaciones y donaciones concierne, han sido las asignaciones generales provenientes del sector público las que más participación han tenido dentro del rubro en cuestión (casi que en su totalidad). No obstante, estas asignaciones no han sufrido variaciones considerables en su comportamiento pues solo han aumentado 1.2% en el periodo 2012-2017 (de 95,6 % en 2012 a 96,8% en 2017). Dentro de estas asignaciones sobresalen las transferencias provenientes de la Unión Europea (UE), asignaciones provenientes del gobierno federal alemán, reembolsos de los fondos de seguridad social y de la agencia federal de empleo, asignaciones de municipios, entre otros (Tabla A4).

). Dentro de este rubro sobresalen el impuesto a las actividades económicas, impuesto a la tierra, impuesto a la propiedad, la cuota municipal del impuesto sobre nómina, el impuesto a las ganancias, entre otros.

En lo que al rubro de ingresos por concepto de asignaciones y donaciones concierne, han sido las asignaciones generales provenientes del sector público las que más participación han tenido dentro del rubro en cuestión (casi que en su totalidad). No obstante, estas asignaciones no han sufrido variaciones considerables en su comportamiento pues solo han aumentado 1.2% en el periodo 2012-2017 (de 95,6 % en 2012 a 96,8% en 2017). Dentro de estas asignaciones sobresalen las transferencias provenientes de la Unión Europea (UE),

asignaciones provenientes del gobierno federal alemán, reembolsos de los fondos de seguridad social y de la agencia federal de empleo, asignaciones de municipios, entre otros (Tabla A4).

Tabla A4: Principales componentes del rubro de asignaciones y donaciones, 2012-2017 (% del total de asignaciones y donaciones)

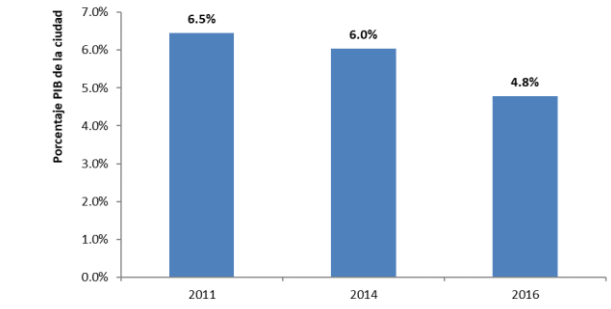
Categoría	2012		2015		2017	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total de ingresos de la ciudad	**29.78**	**100.0%**	**26.80**	**100.0%**	**29.79**	**100.0%**
Ingresos de asignaciones y donaciones	10.33	34.7%	9.20	34.3%	9.82	33.0%
Asignaciones Generales del sector público	9.87	95.6%	8.89	96.6%	9.50	96.8%
Asignaciones generales de países	4.38	42.41%	3.89	42.29%	4.30	43.81%
Asiganciones generales del gobierno federal	3.56	34.47%	2.70	29.36%	2.52	25.67%
Otras asignaciones del gobierno federal	1.68	16.29%	2.05	22.29%	2.39	24.36%
Reembolsos de los fondos de la seguridad social y de la agenc	0.14	1.33%	0.13	1.41%	0.15	1.51%
Otras asignaciones de países	0.09	0.86%	0.09	0.99%	0.11	1.12%
Otras asignaciones de municipios y asociaciones de municipi	0.03	0.25%	0.03	0.28%	0.03	0.32%
Otras asignaciones de los fondos de la seguridad social. Asi cc	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.04%
Subvenciones de la UE	0.27	2.59%	0.16	1.79%	0.15	1.55%
Otras subvenciones de la UE	0.27	2.58%	0.16	1.78%	0.15	1.54%
Reembolsos de la UE	0.00	0.01%	0.00	0.01%	0.00	0.01%
Otras subvenciones de otras áreas	0.14	1.39%	0.12	1.26%	0.12	1.22%
Deuda y reembolso de gastos administrativos en otras áreas	0.03	0.26%	0.03	0.29%	0.03	0.29%
Transferencias de capital, excepto para inversiones	0.00	0.03%	0.00	0.05%	0.00	0.04%
Alivio de la deuda del sector público	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%

*Nota: El porcentaje asociado al total de ingresos de asignaciones y donaciones indica la participación de dicho rubro dentro del total de ingresos de la ciudad. El resto de los porcentajes se encuentran como proporción de los ingresos de asignaciones y donaciones.
Fuente: Ayuntamiento de Berlín. Elaboración propia.

Londres[6]

Londres es la ciudad capital de la nación de Inglaterra y a su vez del Reino Unido. Al analizar el comportamiento de los ingresos totales de la ciudad como porcentaje del PIB de la ciudad, se evidencia una tendencia decreciente en la relación ingresos totales/PIB ciudad (IT/PIB), al caer ésta de 6,5% en 2011 a proporciones cercanas a los 4,8% del PIB.

Gráfico A14: Ingresos de Londres, 2011-2016 (% PIB ciudad)

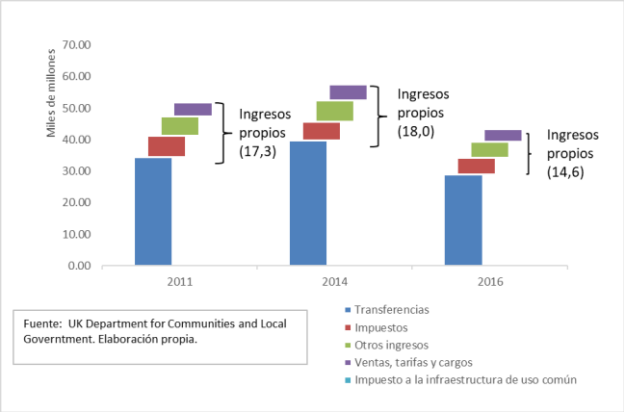


Según los informes presupuestales, los ingresos totales de la ciudad se encuentran compuestos por dos grandes rubros de ingresos: i) los ingresos propios generados por la ciudad, que a su vez se dividen en: a) Impuestos, b) Impuesto a la infraestructura de uso

[6] En este análisis se opta por utilizar la metodología utilizada en Slack (2013,2016), donde se define la ciudad metropolitana de Londres como la ciudad de Londres más sus 32 distritos (London borouhgs) y la autoridad de la gran Londres (GLA).

común, c) Ventas, tarifas y cargos, y d) Otro tipo de ingresos generados por la ciudad; ii) ingresos percibidos por concepto de transferencias realizadas hacia la ciudad (Gráfico A15).

Gráfico A15 : Principales fuentes de financiamiento de Londres, 2011- 2016.



Por un lado, Las transferencias (principal fuente de financiamiento de la ciudad), evidenciaron un comportamiento creciente al aumentar de 34,5 mm en 2011 hasta alcanzar cifras de aproximadamente 40 mm de dólares en el 2014. A pesar de esto, en el periodo 2014-2016 dichas transferencias se redujeron a niveles inferiores a los observados inicialmente, pues en el año 2016 registraron valores observados de aproximadamente 29 mm de dólares. Por otro lado, el gran rubro de ingresos propios de la ciudad, el cual se halla principalmente conformado por los ingresos: i) provenientes de impuestos (council tax e impuesto a los negocios), ii) la categoría de otros ingresos de la ciudad, iii) ingresos provenientes de ventas, tarifas y cargos, y iv) el impuesto a la infraestructura de uso común; registró una caída de 2,7% al pasar de participaciones de 17,3% en 2011 a 14,6% del total de ingresos en el año 2016 (Gráfico A15).

Específicamente, los ingresos provenientes del rubro de impuestos inicialmente caen durante los primeros tres años (38,8% a 33,3% del total de ingresos propios) para luego aumentar al 35,9% del total de ingresos propios generados por la ciudad. Dado lo anterior, resulta razonable pensar en un intento de la ciudad por cambiar de estrategia de financiamiento, al conceder un poco más de importancia a los ingresos propios generados vía impuestos que a las transferencias recibidas en el periodo 2014-2016. Adicionalmente, puede observarse como las categorías de otros ingresos, y ventas, tarifas y cargos aumentan en el periodo 2011-2014 para luego decrecer nuevamente y ubicarse en 34% y 27,7% del total de ingresos propios de la ciudad, respectivamente.

Finalmente sobresale la categoría presupuestal asociada al impuesto a la infraestructura de uso común, la cual ha venido presentando un crecimiento estrictamente creciente en el periodo de muestra al pasar de una participación nula en 2011 a una participación del 2,4% dentro del total de ingresos propios en el año 2016 (Tabla A5). Nuevamente, esto último junto con el aumento observado de los impuestos en los últimos dos años puede verse como un intento de la ciudad por reducir su alta dependencia a las transferencias recibidas.

Tabla A5: Composición del rubro de ingresos propios de Londres (2011-2016)

Categoría	2011 (%)	2014 (%)	2016 (%)
Impuestos	38.8%	33.3%	35.9%
Otros ingresos	35.9%	37.3%	34.0%
Ventas, tarifas y cargos	25.3%	28.4%	27.7%
Impuesto a la infraestructura de uso común	0.0%	1.0%	2.4%
Ingresos Propios	100.0%	100.0%	100.0%
Ingresos Propios (% Ingresos totales)	33.4%	31.2%	33.6%

Fuente: UK Department for Communities and local Government. Elaboración propia.

Nueva York

La ciudad de Nueva York es una de las ciudades más pobladas de América. En relación con el comportamiento de sus ingresos totales, éstos han presentado una tendencia creciente en el periodo 2007-2017. En consecuencia, la relación IT/PIB aumentó en 0,9 puntos porcentuales al pasar de cifras cercanas al 4,1% a cifras del 5,0% (Gráfico A16). Si bien los ingresos totales percibidos por la ciudad y el nivel de PIB de ésta han aumentado en el periodo 2007-2017, el comportamiento observado en la relación IT/PIB es explicado principalmente por el aumento a mayor ritmo de los ingresos de la ciudad relativo al crecimiento de su actividad económica.

Gráfico A16 : Presupuesto de ingresos de Nueva York, 2007-2017 (% PIB ciudad)

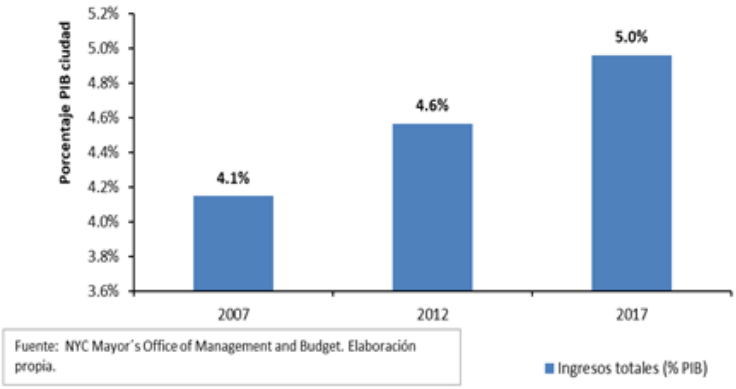
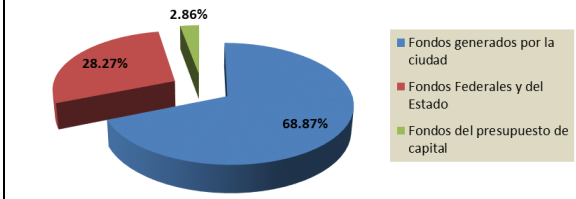
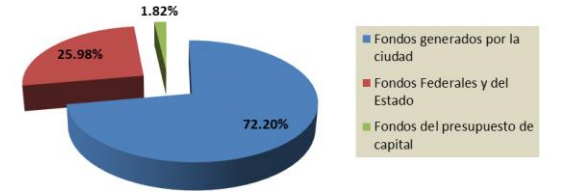


Gráfico A17 : Estructura del presupuesto de ingresos de Nueva York, 2007-2017 (% ingresos totales).



Fuente: NYC Mayor´s Office of Management and Budget. Elaboración propia.



Fuente: NYC Mayor´s Office of Management and Budget. Elaboración propia.

Según los informes recuperados de la oficina de administración y presupuesto de la ciudad, los ingresos percibidos se han encontrado conformados la mayor parte del tiempo por los fondos generados por la misma ciudad, seguido de las transferencias federales y aquellas provenientes del Estado, y finalmente de los fondos dimanantes del presupuesto de capital de la ciudad. Así, mientras que los fondos generados por la ciudad aumentaron ligeramente en 3,3%; los ingresos originarios de los fondos federales y del Estado mostraron un comportamiento ligeramente decreciente a lo largo del periodo de muestra, en tanto su participación se redujo de 28,3% en 2007 a proporciones cercanas al 26% de los ingresos totales. El mismo comportamiento a la baja se observa para los fondos del presupuesto de capital, los cuales disminuyeron de 2,86% a 1,82% en el periodo 2007-2017 (Gráfico A17).

Analizando con más detalle el rubro de fondos propios, se evidencia como tanto los impuestos a la propiedad como la categoría de otros impuestos (dentro del cual sobresale el impuesto sobre las utilidades, impuesto sobre el ingreso, impuesto comercial, impuesto a los negocios, impuesto hotelero, impuesto al cigarrillo, etc), han generado la mayor parte de los ingresos de la ciudad (Tabla A6).

Así pues, se observa una tendencia creciente en el uso de impuestos a la propiedad al aumentar ésta de 13 mm a aproximadamente 24 miles de millones de dólares. De la misma manera, los otros impuestos utilizados por la ciudad han venido ganando importancia al pasar de generar 19,5 mm de ingresos en 2007 a generar 31 miles de millones de dólares en el año 2017. Al fin y al cabo, los impuestos han venido conformando cerca del 90,7% de los ingresos generados por la ciudad en comparación a los demás rubros ilustrados en la Tabla A6.

Tabla A6: Fondos generados por la ciudad de Nueva York, 2007-2017 (mm de $USD)

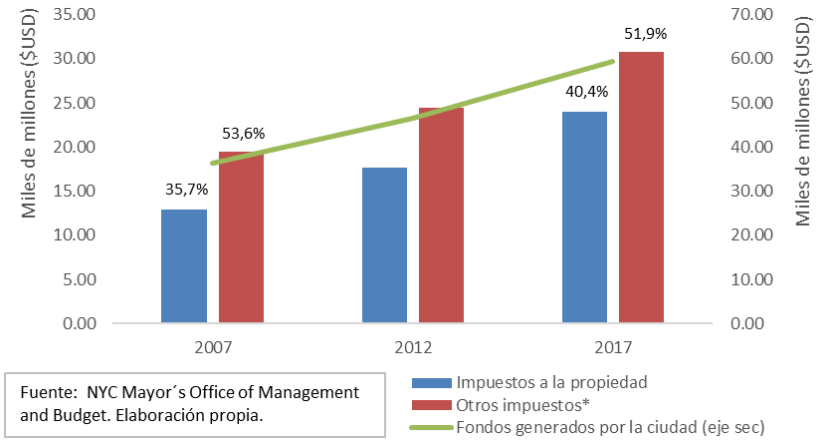
Concepto	2007	2012	2017
Impuestos a la propiedad	12,97	17,68	23,98
Otros impuestos*	19,45	24,41	30,81
Programa de reducción de impuestos	0,00	0,00	-0,15
Ingresos diversos	4,81	5,91	6,50
Ayuda federal y estatal sin restricciones	0,34	0,01	0,00
Acciones estatales y federales anticipadas	0,05	0,00	0,00
Descuento de subvenciones categóricas	-0,02	-0,02	-0,02
ingresos intra-urbanos	-1,31	-1,53	-1,76
Fondos generados por la ciudad	36,30	46,48	59,36

*Nota: Este grupo incorpora el impuesto a las utilidades, al ingreso, a los negocios, impuesto hotelero, al cigarrillo, entre otros.

Fuente: NYC Mayors´s Office of Management and Budget. Elaboración propia.

En línea con lo anterior, llama la atención el importante incremento en la participación que los tributos diferentes al impuesto sobre la propiedad han tenido en los últimos años. Como reflejo de ello, la brecha entre los ingresos generados a partir de los impuestos a la propiedad y los demás impuestos utilizados por la ciudad; ha venido cerrándose en el periodo 2007-2017 (Gráfico A18). De esta forma, mientras que en el año 2007 el impuesto a la propiedad y el rubro de otros impuestos diferían en 17.9%, diez años después dicha diferencia logró disminuir hasta el 11.5%. Esto último no solo indica la importancia que los demás impuestos han venido ganando dentro del presupuesto de ingresos de la ciudad, sino también el interés de ésta última por diversificar su espectro de fuentes de ingresos tributarios.

Gráfico A18 : Tendencias de los fondos generados por la ciudad y sus principales fuentes, 2007-2017



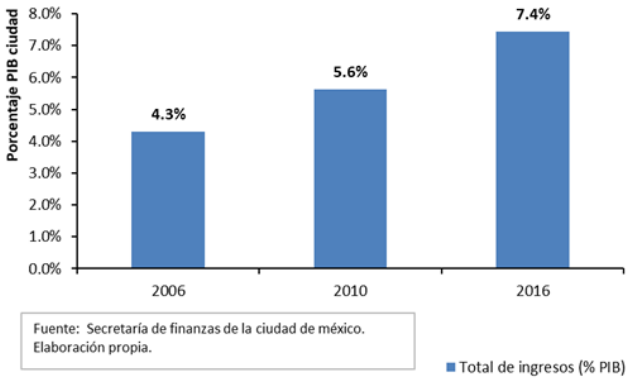
*Nota: los porcentajes indican la participación de dichas categorías dentro del total de recursos generados por la ciudad de Nueva York.

Ciudad de México

Ciudad de México además de ser la capital y uno de los 32 entes federales que conforman al país mexicano, es la ciudad más poblada de América Latina y el Caribe (ALC) y una de las más pobladas del mundo (8,9 millones de habitantes en 2016). En el periodo que contempla este estudio de tendencias, la ciudad reportó un comportamiento al alza en su nivel de ingresos totales (expresados como proporción del PIB de la ciudad), ya que la relación IT/PIB aumentó en 3,1% al pasar de 4,3% a porcentajes del 7,4% (Gráfico A19). Esta dinámica creciente se debe principalmente al mayor ritmo de crecimiento que han presentado los ingresos en comparación al ritmo de crecimiento observado para el nivel de actividad económica de la ciudad.

Según los informes publicados por el gobierno de Ciudad de México, los ingresos de la ciudad se dividen principalmente en dos grupos: i) los ingresos ordinarios, y ii) los ingresos extraordinarios. Mientras que el primero se encuentra compuesto por los ingresos provenientes del sector central y del sector paraestatal (siendo el primero cerca del 90% de los ingresos de la ciudad); los ingresos extraordinarios se encuentran conformados por el financiamiento neto, adefas y los ingresos ahorrados por la ciudad provenientes del presupuesto del año anterior.

Gráfico A19 : Evolución de los ingresos totales de Ciudad de México, 2006-2016 (% PIB ciudad)



Un análisis más detallado de las tendencias que se han observado en la categoría de los ingresos ordinarios originarios del sector central muestra lo siguiente: i) los ingresos propios disminuyeron su participación en 2,4 puntos porcentuales en los primeros cuatro años del periodo de estudio (40,9% a 38,5%) para luego ascender a proporciones cercanas al 44% en el año 2016, ii) las transferencias federales disminuyeron de 49% a 47,8% en el periodo 2006-2010 para luego ubicarse en una participación cercana al 45,4% del total de ingresos generados por la ciudad (Tabla A7).

Tabla A7: Composición del presupuesto de ingresos de la ciudad de México según grandes rubros, 2006-2016

Concepto	2006	2010	2016
Total de ingresos	100.0%	100.0%	100.0%
Ingresos Ordinarios	98.3%	96.4%	98.8%
Sector Central	90.0%	86.2%	89.6%
Propios	40.9%	38.4%	44.2%
Impuestos	17.4%	16.5%	22.9%
Contribuciones de mejoras	0.0%	0.0%	0.0%
Derechos	6.5%	6.3%	5.8%
Contribuciones no comprendidas	0.0%	0.0%	0.0%
Accesorios	0.6%	0.4%	0.0%
Productos	6.4%	5.4%	5.4%
Aprovechamientos	2.9%	3.8%	2.4%
Participaciones por actos de coordinación	6.3%	5.9%	7.6%
Accesorio de los aprovechamientos	0.0%	0.0%	0.0%
Productos financieros	0.7%	0.2%	0.0%
Ingresos de origen Federal	49.1%	47.8%	45.4%
Participación en ingresos federales	36.7%	32.3%	29.2%
Transferencias del gobierno federal	12.4%	15.5%	16.2%
Sector paraestatal	8.3%	10.1%	9.1%
Cuotas y aportaciones de seguridad social	0.0%	0.0%	1.2%
Ingresos Propios	8.3%	10.1%	8.0%
Ingresos Extraordinarios	1.7%	3.6%	1.2%

Fuente: Secretaría de finanzas de la ciudad de México. Elaboración propia.

Lo anterior sugiere que la brecha existente entre los ingresos provenientes del Fondo General de Participaciones (FGP) y los ingresos generados de forma propia (tributarios y no tributarios) por la ciudad, han venido disminuyendo de forma considerable. Muestra de ello es que mientras en 2006 los ingresos propios representaban un 41% de los ingresos totales de la ciudad, las transferencias para ese mismo año representaban el 49% de éstos (brecha cuya magnitud era de 8%); caso contrario ocurre para el último año del periodo de muestra (2016) en donde la magnitud de la brecha en cuestión es de tan solo 1% (44% para ingresos propios y 45% para transferencias federales). Lo anterior indica que la ciudad de México es otra de las ciudades de las cuales conforma la muestra de este módulo (junto con Madrid, Berlín) que ha venido otorgando una mayor importancia a la generación de ingresos propios mediante mecanismos tributarios y no tributarios al tiempo que ha descontado dependencia de sus ingresos totales hacia las transferencias de origen federal (Gráfico A20).

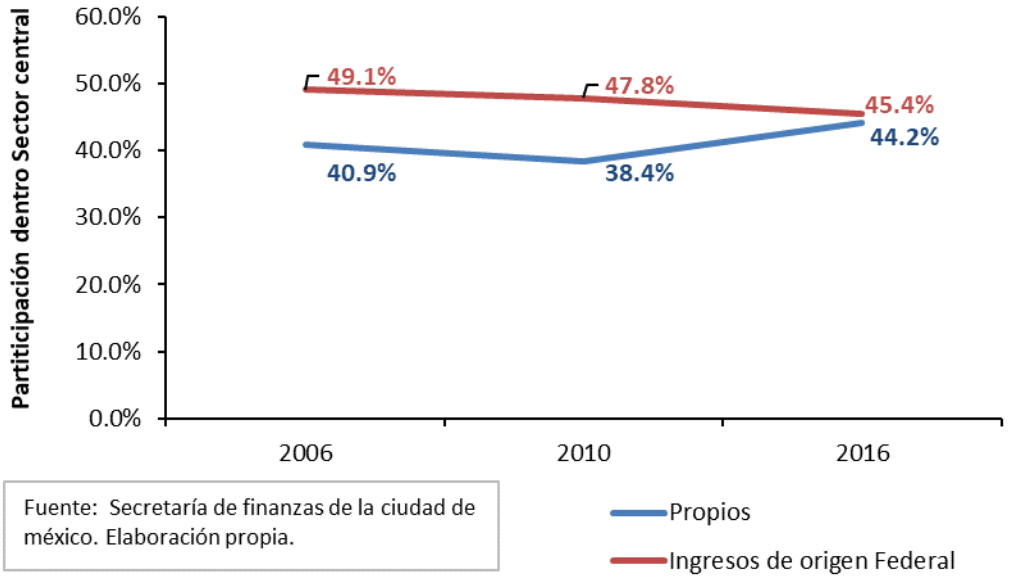
Ahora bien, los impuestos han sido la mayor fuente de recursos propios a lo largo del periodo de estudio. Este rubro se encuentra compuesto principalmente por los impuestos al patrimonio (predial, adquisición de inmuebles y tenencia o uso de vehículos), impuestos a la producción, el consumo y las transacciones (sobre espectáculos públicos, sobre loterías y juegos de azar, prestación de servicios de hospedaje), entre otros. Así, éstos han venido creciendo en los últimos 11 años al observarse un incremento del 17,4% a valores cercanos del 23% dentro del total de ingresos del sector central (Gráfico A21).

Paralelamente, los recursos propios de la ciudad se componen de los ingresos recaudados por derechos (en su mayoría conformado por las prestaciones de servicios públicos[7]) y los ingresos provenientes de participaciones por actos de coordinación. Según la secretaria de finanzas de la ciudad de México, se definen los ingresos recaudados por derechos como

[7] De los cuales se destacan los derechos por prestación de servicios por el suministro de agua, por los servicios de control vehicular, estacionamiento de vehículos en la vía pública, entre otros.

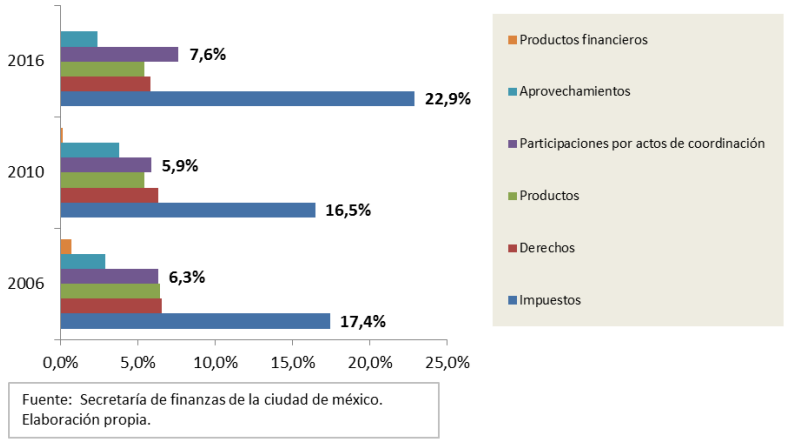
aquellos ingresos generados a partir del: i) uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público (dentro de los cuales se destacan los servicios de grúa y almacenaje de vehículos, estacionamiento de vehículos en vía pública, servicios de recolección de residuos sólidos, etc.), ii) por prestación de servicios (cuotas de recuperación por servicios médicos, prestación de servicios de registro civil, prestación de servicios por el suministro de agua, entre otros.) y iii) otros derechos. (Secretaria de Finanzas de la Ciudad de México, 2016). En cuanto a los ingresos provenientes de participaciones por actos de coordinación, estos se definen como aquellos ingresos generados a partir de fondos de compensación del régimen de pequeños contribuyentes y algunas participaciones de la recaudación de impuestos, como el impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos y el impuesto sobre automóviles nuevos.

Gráfico A20 : Evolución de la brecha existente entre las transferencias y los ingresos propios de la ciudad dentro de los ingresos generados por el sector central (2006-2016)



Fuente: Secretaría de finanzas de la ciudad de méxico. Elaboración propia.

Gráfico A21 : Ingresos propios generados por la ciudad de México, 2006-2016 (% de ingresos del sector central).



Fuente: Secretaría de finanzas de la ciudad de méxico. Elaboración propia.

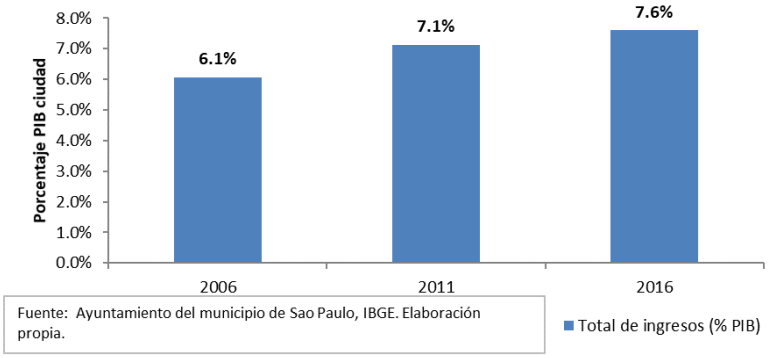
Las tendencias asociadas los tipos de ingresos recientemente mencionados reflejan como las participaciones por actos de coordinación aumentaron de 6,3% a 7,6% y los ingresos generados por concepto de derechos disminuyeron gradualmente de 6,5% a 5,8% del total de ingresos percibidos por la ciudad de México en el periodo 2006-2016 (Gráfico A21).

Sao Paulo

Sao Paulo es la ciudad más importante del estado de Sao Paulo. Después de Ciudad de México, esta es la ciudad con mayor área metropolitana poblada de ALC y logra llegar a ser una de las más pobladas del mundo. No obstante, al igual que las demás ciudades que se han venido estudiando a lo largo de este trabajo, la población y las cifras que se estudian aquí corresponden únicamente a la ciudad *per se* y no tienen en cuenta el área metropolitana (a excepción de la recientemente estudiada ciudad de Londres).

Tomando como medida de desempeño la relación IT/PIB, se refleja el crecimiento de los ingresos percibidos por la ciudad en el periodo 2006-2016, pues mientras en el 2006 dicha relación era del 6,1%; para el año 2016 los ingresos totales percibidos alcanzaron proporciones del 7,6% del PIB Paulistano (creció en 1,5% en diez años) (Gráfico A22).

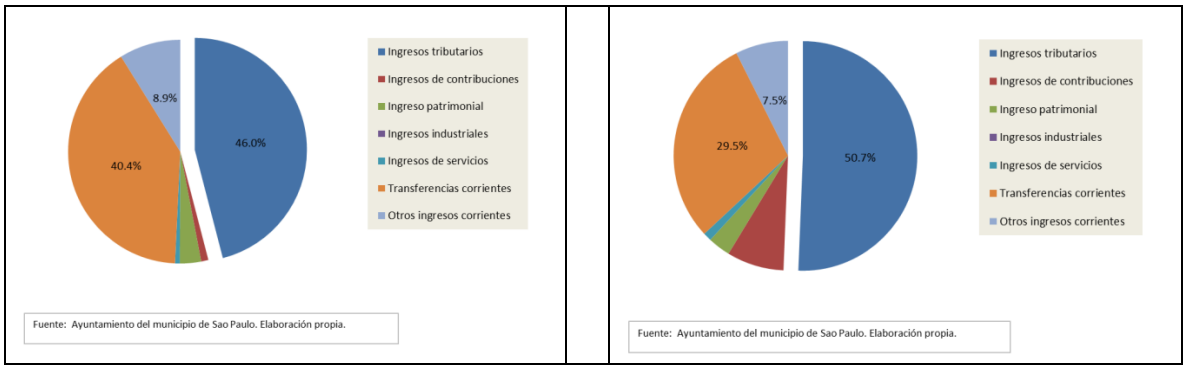
Gráfico A22 : Ingresos percibidos por Sao Paulo, 2006-2016 (% PIB ciudad)



Fuente: Ayuntamiento del municipio de Sao Paulo, IBGE. Elaboración propia.

Gráfico A23 : Composición de los ingresos corrientes de Sao Paulo, 2006-2016

a) 2006 **b) 2016**



El análisis de tendencias basado en los informes de la ciudad de Sao Paulo, muestra como los ingresos corrientes de la ciudad de Sao Paulo representan el 93,3% del total de ingresos de la ciudad frente al restante 6,7% conformado por los ingresos de capital y el déficit presupuestal.

En línea con lo anterior, los ingresos corrientes de la ciudad dependen en gran medida de los ingresos tributarios y de las transferencias corrientes. Los ingresos tributarios han ganado importancia dentro del total de ingresos corrientes al pasar de una participación de 46% a una participación de aproximadamente el 51% dentro del total de ingresos corrientes en el periodo 2006-2016 (Gráfico A23). Dentro de este grupo tributario sobresalen impuestos tales como el impuesto a la propiedad, impuesto a la renta, impuesto predial, impuesto a la producción, impuesto a los servicios, entre otros.

Por otro lado, las transferencias corrientes han venido perdiendo participación dentro de los ingresos corrientes de la ciudad. En especial, el uso de este tipo de ingresos disminuyó en 10.9 puntos porcentuales, al caer de participaciones cercanas al 40,4% a 29,5% del total de ingresos corrientes. En cuanto a los demás rubros de financiamiento, estos parecen tener un comportamiento estable a lo largo del periodo, con una excepción asociada a los ingresos provenientes del rubro de ingresos de contribuciones.

Santiago de Chile

Santiago de Chile es la principal ciudad de Chile además de ser su capital. Dada la disponibilidad de datos para esta ciudad, el análisis del presupuesto de ingresos de la ciudad se centrará únicamente en un periodo de cinco años (2012-2017), teniendo en cuenta los datos obtenidos a partir de los presupuestos publicados en la página oficial de la municipalidad de Chile[8]. Es importante anotar que para esta ciudad no es posible realizar el

[8] La administración de la ciudad de Santiago se divide en dos órganos: por un lado, se encuentra la municipalidad de Santiago la cual hace parte de las otras 37 municipalidades que conforman al país y es dirigida por un alcalde electo. Por otro lado, se encuentra el gobierno regional el cual es conformado por el consejo regional. De igual manera, el Área metropolitana de Santiago se encuentra conformada por seis provincias (Talagante, Santiago, Melipilla, Maipo, Cordillera y Chacabuco), cada una con su ciudad capital, siendo la ciudad de Santiago la ciudad principal de la provincia de Santiago.

análisis de las tendencias observadas en sus niveles de ingreso (expresadas como porcentaje del PIB de la ciudad), pues las cifras disponibles en el banco central chileno y en el Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre actividad económica solo hacen referencia a la Región Metropolitana de Santiago (RMS) y no a la ciudad.

El presupuesto de ingresos de Santiago se ha compuesto principalmente por los tributos al uso de bienes y a la realización de actividades (ingresos tributarios), siendo este grupo el que mayor participación ha tenido dentro de la generación de recursos de la ciudad. Si bien este tipo de fuente de financiación ha caído en el periodo 2012-2017, al pasar de ocupar un 77,5% en 2012 a un 65,8% del total de ingresos de la ciudad para el último año observado, éste último se ha mantenido como la principal fuente de ingresos de la ciudad (Tabla A8).

Tabla A8: Presupuesto de ingresos de Santiago de Chile, 2012-2017 (% del ingreso total).

Ingresos	2012	2014	2016	2017
Tributos sobre el uso de bienes y la realización de actividades	77,5%	75,7%	74,4%	65,8%
Transferencias corrientes	1,9%	2,7%	4,2%	3,2%
Rentas de la propiedad	1,2%	1,5%	0,7%	0,6%
Ingresos de operación	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%
Otros ingresos corrientes	9,0%	8,9%	11,0%	9,8%
Ventas de activos no financieros	0,0%	0,3%	0,1%	5,9%
Venta de activos financieros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Recuperacion de prestamos	1,1%	1,6%	1,5%	1,6%
Transferencias para gastos de capital	0,5%	0,6%	1,8%	3,4%
Endedudamiento	0,0%	0,0%	1,6%	5,8%
Subtotal	**92,1%**	**92,1%**	**96,1%**	**96,9%**
Saldo inicial de caja	7,9%	7,9%	3,9%	3,1%
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fuente: Municipalidad de Santiago de Chile. Elaboración propia.

Dentro de los ingresos tributarios, se encuentran ingresos por concepto de patentes y tasas por derechos[9] (Patentes municipales, Derechos de aseo, Derechos de explotación y otros Derechos), permisos y licencias (permisos de circulación y licencias de conducción y similares) e impuestos territoriales. Las patentes municipales han compuesto la mayoría de los ingresos por concepto de patentes y tasas por derechos, reduciendo su participación de forma leve en el periodo 2012-2017 en aproximadamente 1,3% (Tabla A9). Los impuestos territoriales han oscilado entre el 22% y el 23% de participación dentro del total de ingresos tributarios (ingresos provenientes por tributos sobre el uso de bienes y la realización de actividades).

Tabla A9: Ingresos tributarios de Santiago de Chile, 2012-2017

[9] Según el artículo 23 de la ley 3063 de 1979, el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, se encuentra sujeta a una contribución de patente municipal. En cuanto a los derechos de explotación, estos hacen referencia al gravamen a las actividades relacionadas con la elaboración de productos, tales como aserraderos de maderas, moliendas o concentración de minerales, entre otros.

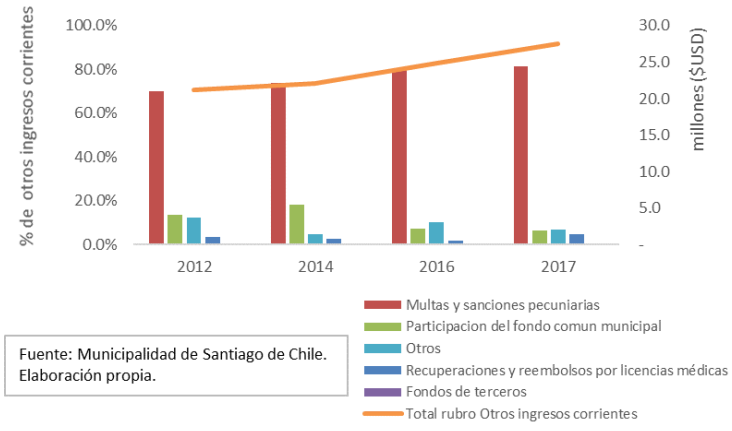
Concepto	2012	2014	2016	2017
Tributos sobre el uso de bienes y la realización de actividades	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Patentes y Tasas por derechos	68,7%	67,3%	68,5%	67,5%
Patentes municipales	48,4%	47,8%	48,1%	46,8%
Derechos de Aseo	5,6%	5,7%	5,4%	5,6%
Otros derechos	11,8%	13,1%	12,2%	12,9%
Derechos de explotación	2,9%	0,8%	2,8%	2,2%
Permisos y licencias	9,3%	9,7%	9,6%	9,6%
Permisos de circulación	6,9%	7,1%	7,0%	7,2%
Licencias de conducir y similares	2,4%	2,6%	2,6%	2,3%
Participacion en impuesto teritorial	22,1%	23,0%	21,9%	22,9%

Fuente: Municipalidad de Santiago de Chile. Elaboración propia.

Los otros ingresos corrientes tienen un peso importante (Tabla A8). En este rubro sobresalen los ingresos provenientes de multas y sanciones pecuniarias y los ingresos provenientes del fondo común municipal. Este rubro de ingresos ha mantenido su participación dentro del total de ingresos de la ciudad.

El rubro de otros ingresos se ha conformado principalmente por ingresos provenientes de multas y sanciones pecuniarias (entendidas como infracciones en espacio público u otro tipo de agresión) (Gráfico A24). De igual forma se observa una leve participación (del 6,5% en 2017) de los ingresos provenientes del fondo común municipal. Según un informe de la cámara de comercio de Bogotá (2013), este fondo tiene como principal objetivo funcionar como fondo de redistribución entre las municipalidades, conformado por las comunas las cuales "restituyen un porcentaje de los impuestos que perciben (…) con el ánimo de disminuir los efectos de la centralización y las fuertes desigualdades territoriales" (CCB, 2013). Según dicho informe, este fondo también es financiado por el gobierno chileno, el cual contribuye de forma anual.

Gráfico A24 : Evolución del rubro de otros ingresos de Santiago, principales fuentes (2012-2017)



Fuente: Municipalidad de Santiago de Chile. Elaboración propia.

Ciudad de Buenos Aires

La ciudad autónoma de Buenos Aires (CABA) es la capital de la república de Argentina. Los ingresos totales de la ciudad han crecido en el periodo 2005-2016 en términos del Producto Geográfico Bruto (PGB) de la ciudad.[10] De este modo, se exhibe como la relación IT/PGB ha crecido en 2,3% en el rango de 11 años estudiados, pues dicha cifra ascendió de 5,2% a 7,4% en el año 2016 (Gráfico A25). Este comportamiento se explica, al igual que en otras ciudades ya analizadas, debido al acelerado crecimiento que han tenido los ingresos totales en comparación al nivel de actividad económica de la ciudad.

Gráfico A25: Ingresos totales de la CABA, 2005-2016 (% PGB)

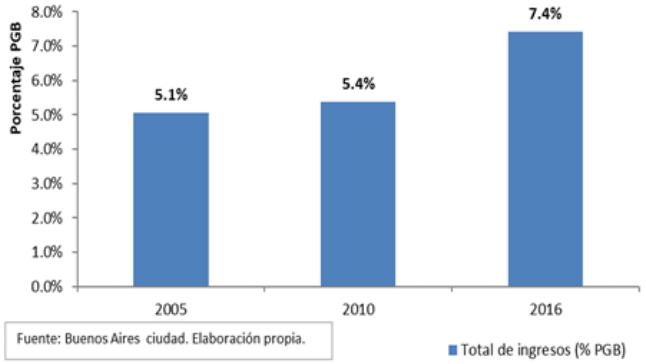


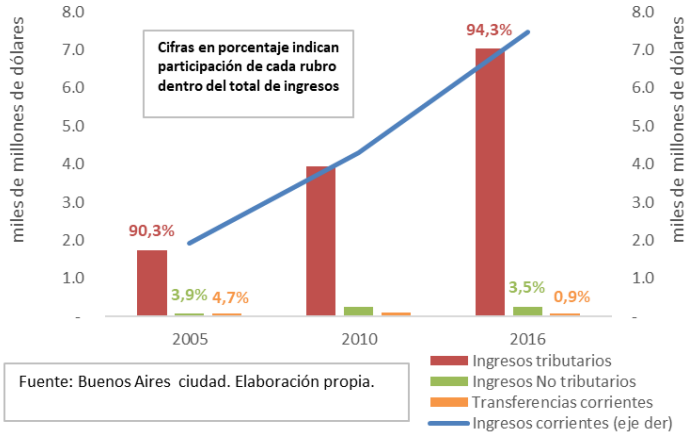
Tabla A10: Presupuesto de ingresos de la CABA según grandes rubros, 2005-2011 (mm $USD).

Concepto	2005		2010		2016	
	valor	%	valor	%	valor	%
Ingresos corrientes	1,93	98,3	4,30	95,2	7,45	99,1
Ingresos tributarios	1,74	88,7	3,93	87,1	7,03	93,5
Ingresos No tributarios	0,07	3,8	0,24	5,3	0,26	3,5
Venta de bienes y servicios	0,02	0,9	0,03	0,6	0,04	0,5
Rentas de la propiedad	0,00	0,2	0,01	0,1	0,06	0,8
Transferencias corrientes	0,09	4,6	0,09	2,0	0,07	0,9
	-	-	-	-	-	-
Recursos de Capital	0,03	1,7	0,22	4,8	0,07	0,9
Recursos propios de capital	0,00	0,0	0,14	3,1	0,01	0,2
Transferencias de capital	0,03	1,4	0,07	1,6	0,05	0,7
Disminución de la inversión financiera	0,01	0,3	0,00	0,1	0,00	0,1
	-	-	-	-	-	-
Total de ingresos	1,97	100,0	4,51	100,0	7,52	100,0

Fuente: Buenos Aires Ciudad. Elaboración propia.

Gráfico A26: Evolución de los ingresos corrientes de CABA, 2006-2016 (mm $USD)

[10] En Argentina, el Producto Geográfico Bruto es el término utilizado para el Producto Interno Bruto a nivel local (provincias y ciudades).



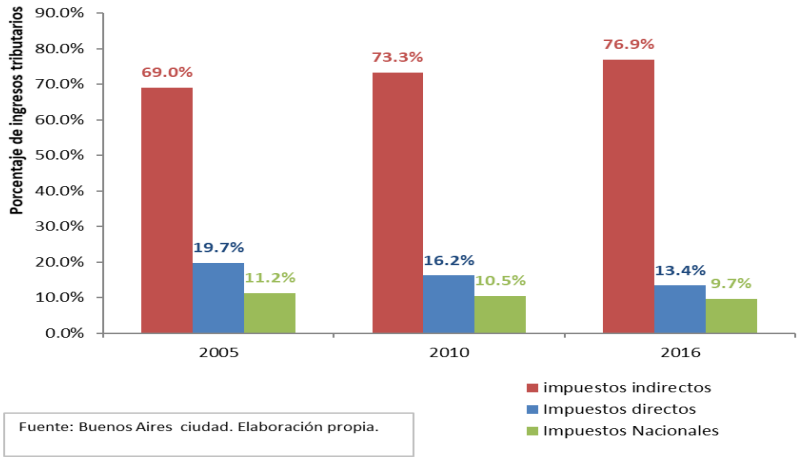
Fuente: Buenos Aires ciudad. Elaboración propia.

En línea con lo anterior, los ingresos corrientes constituyen más del 95% de los ingresos totales de la ciudad. Dado esto último, el análisis de tendencias se realiza sobre el rubro de ingresos corrientes, el cual se ha encontrado conformado la mayor parte del tiempo por los ingresos tributarios (90,3% en 2005 y 94,3% del total de ingresos corrientes en 2016) y en menor medida por los ingresos no tributarios (3,9% en 2005 y 3,5% en 2016) y las transferencias corrientes realizadas hacia la ciudad (4,7% en 2005 y 1% en 2016) (Tabla A10).

Ahora bien, las dinámicas observadas dentro del rubro de ingresos tributarios pueden analizarse desde dos ópticas distintas: i) bien sea por carácter económico o ii) según el origen y el tipo de recurso. Así pues, bajo una perspectiva según carácter económico sobresalen los impuestos directos (principalmente el impuesto sobre el patrimonio), los impuestos indirectos (impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones y otros impuestos locales) y el rubro de impuestos nacionales (que incluye otros impuestos diferentes a los mencionados anteriormente).

La importancia que tienen los impuestos indirectos en la generación de recursos de la ciudad resulta ser alta, en especial, se evidencia como dichos ingresos han venido incrementándose al pasar de generar del 69% al 76,9% de los ingresos tributarios de la ciudad. No obstante, los dos otros rubros (impuestos directos e impuestos nacionales) han venido perdiendo participación dentro del total de ingresos tributarios de la CABA (Gráfico A27).

Gráfico A27: Principales Ingresos tributarios de la CABA, 2005-2011 (% total ingresos tributarios)



Fuente: Buenos Aires ciudad. Elaboración propia.

Al analizar el comportamiento de los ingresos tributarios bajo una perspectiva según origen y tipo de recurso, sobresalen cinco tipos de impuestos, que van en línea según lo expuesto por el ya anteriormente referenciado informe de la Alcaldía de la ciudad de Buenos Aires (2015). Estos hacen referencia al impuesto sobre los ingresos brutos, el impuesto inmobiliario/alumbrado, Barrido y limpieza (ABL), patentes sobre vehículos en General y el impuesto de sellos. Según este informe, estos impuestos explicaron más del 97% de la recaudación tributaria de la ciudad en 2015, situación casi que igual a la observada al momento de analizar los balances presupuestales de la ciudad.

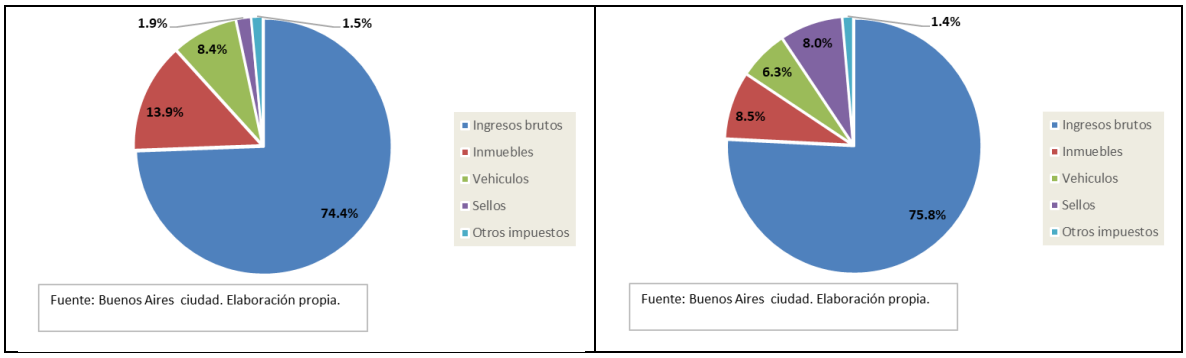
Los impuestos a los ingresos brutos son los que más ingresos tributarios generan (

Gráfico **A28**), aunque su participación se ha mantenido estable. El ABL es el segundo impuesto generador de recursos más importante dentro de esta categoría de ingresos tributarios, a pesar de que su participación ha venido reduciéndose de 13,9% al 8,5% del total de ingresos tributarios entre 2005 y 2016. También se ha reducido la participación del impuesto a los vehículos en comparación con los impuestos por concepto de sellos[11], que han ganado un 6,1% de participación dentro del total de ingresos tributarios en el periodo 2005-2016 (Gráfico A28).

Gráfico A28: Ingresos tributarios de la CABA según origen y tipo de recurso, 2005-2016

a) 2005 **b) 2016**

[11] Según el informe de la alcaldía de la ciudad de Buenos Aires (2015), se encuentran sujetos al impuesto de sellos los actos y contratos de carácter oneroso, siempre que éstos sean otorgados en la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como también los otorgados fuera de ella y que tengan impactos en la jurisdicción de la ciudad.

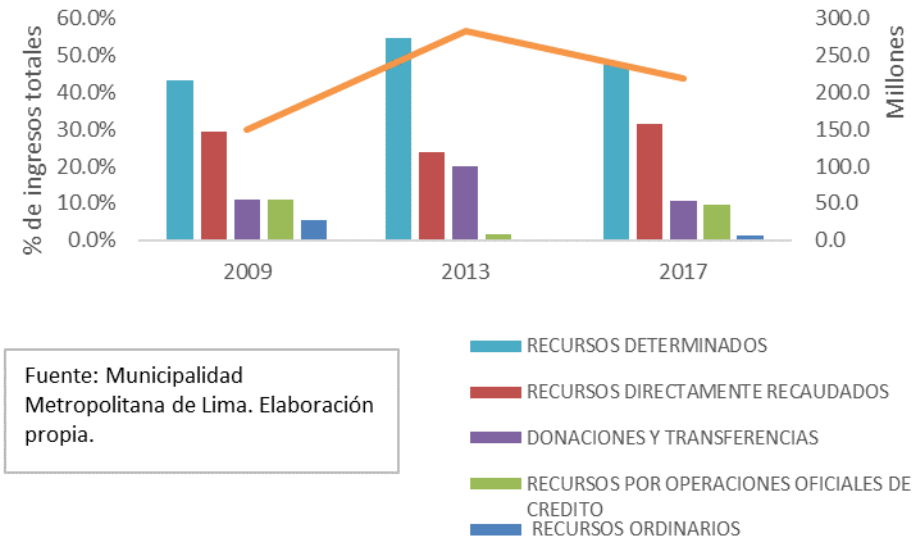


Municipalidad metropolitana de Lima

Lima es la capital del Perú. De acuerdo con la ley 27783 del 2001 la cual hace referencia a las bases de la descentralización a lo largo del territorio nacional, "*las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional, son transferidas a la municipalidad metropolitana de Lima, con arreglo a lo previsto en la presente ley.*" *Por ello resulta más adecuado* analizar el comportamiento del presupuesto de la municipalidad metropolitana de Lima. Una limitación importante del análisis es la agregación con la que se publican las cifras. Otra limitación es que las cuentas nacionales en Perú expuestas en la página oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), muestran únicamente las cifras relacionadas con el departamento de Lima (conformado por la municipalidad metropolitana de Lima y el gobierno regional de Lima) y no las de la municipalidad metropolitana de Lima que son las de interés en este estudio.

Teniendo en cuenta lo anterior, las fuentes de financiamiento de la ciudad de lima se dividen en cinco principales rubros: i) Recursos ordinarios, ii) Recursos directamente recaudados, iii) Recursos por operaciones oficiales de crédito, iv) Donaciones y transferencias, y v) Recursos determinados. Los ingresos totales generados por la ciudad de Lima dependen en mayor medida del comportamiento observado por el rubro de recursos determinados (el cual incluye ingresos por concepto de regalías, impuestos municipales, Ingresos provenientes del fondo de compensación individual, contribuciones provenientes de fondos, entre otros tipos de transferencias). En especial, se evidencia como mientras que los ingresos totales de la ciudad aumentan en el periodo 2009-2013, los ingresos provenientes del rubro de recursos determinados también aumentan al ascender del 43,2% al 54,5% del total de ingresos en 2013. Se evidencia de igual forma que la caída en los ingresos de la ciudad en el periodo 2013-2017 se derivan de la caída de este mismo rubro hasta ubicarse en cifras del 47,3% del total de ingresos (Gráfico A29).

Gráfico A29: Presupuesto de ingresos de Lima según principales fuentes de financiamiento, 2011-2017 (millones de $USD).



Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima. Elaboración propia.

Aunque el comportamiento de los ingresos de la ciudad se encuentra mayormente explicado por las tendencias observadas dentro del rubro de recursos determinados, se evidencia también como los recursos directamente recaudados de la ciudad se constituyen como fuente secundaria de recursos. Así, estos ingresos exhiben un comportamiento inverso al observado por los ingresos totales de la ciudad, pues mientras que estos últimos aumentan en el periodo 2009-2013, los recursos directamente recaudados caen de una participación del 29,3% al 23,7% del total de ingresos; en el resto del periodo, este rubro aumenta hasta alcanzar una participación del 31% (mientras que los ingresos totales caen para ubicarse en 218 millones de dólares en 2017).

El análisis de la principal fuente de financiamiento de la ciudad muestra como sobresalen dos categorías importantes: la primera asociada a los impuestos municipales y la segunda, asociada a los ingresos provenientes del fondo de compensación municipal. De esta manera, en el periodo 2009-2017 los impuestos municipales han tendido a ubicarse entre el 85% y el 88% del total de recursos determinados, a comparación de los ingresos originarios del fondo de compensación municipal, los cuales han oscilado en tan solo el 12% y el 14% del total de recursos determinados (Tabla A11).

Tabla A11: Composición del rubro de recursos determinados, 2009-2017.

Detalle	2009	2013	2017
Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	0.0%	0.9%	0.7%
impuestos municipales	86.9%	85.4%	87.5%
Fondo de compensación municipal	13.1%	13.7%	11.8%
Contribuciones a fondos	0.0%	0.0%	0.0%
Participacion en rentas de aduanas	0.0%	0.0%	0.0%
Canon, sobrecanon, regalías y participaciones	0.0%	0.0%	0.0%
Total de recursos determinados	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima. Elaboración propia.