Revisión de tendencias y perspectivas de las finanzas públicas del Distrito Capital y de sus fuentes de financiación

Fedesarrollo

Estructura Tributaria de Bogotá
Cámara de Comercio de Bogotá

Módulo 1

Juan Gonzalo Zapata
Daniela Trespalacios Leal

Bogotá, noviembre 2018

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

2018

Revisión de tendencias y perspectivas de las finanzas públicas del Distrito Capital y de sus fuentes de financiación

Fedesarrollo

Estructura Tributaria de Bogotá
Cámara de Comercio de Bogotá
Módulo 1

Juan Gonzalo Zapata
Daniela Trespalacios Leal

Noviembre 2018

Tabla de contenido

1 INTRODUCCIÓN 1

2 ECONOMÍA DE LA CIUDAD 5

2.1 Actividad Económica en la Ciudad 5

3 TENDENCIAS DE FINANCIAMIENTO EN BOGOTÁ: INGRESOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL 8

3.1 Ingresos corrientes 9
3.1.1 Ingresos tributarios 10
3.1.2 Ingresos no tributarios 27

3.2 Ingresos de Capital y Endeudamiento 28

3.3 Ingresos por transferencias 29

3.4 Retos Financieros de la Ciudad (MFMP) 30
3.4.1 Supuestos Macroeconómicos proyecciones MFMP 31
3.4.2 Perspectivas fiscales y presupuesto 2018 31
3.4.3 Perspectivas fiscales de mediano plazo: 2019 - 2028 32

4 COMPARACIÓN DE LOS INGRESOS DE LA CIUDAD CON EL ÁREA DE INFLUENCIA DE BOGOTÁ (SABANA) 34

4.1 Selección de los municipios 34

4.2 Ingresos de la Sabana y de Bogotá: Bogotá sigue siendo muy importante dentro del recaudo consolidado de la región 35
4.2.1 ICA: el recaudo en Bogotá es menos dinámico que en los municipios industriales 37
4.2.2 Predial: participación, dinámica y recaudo per cápita 40

5 COMPARACIÓN CON LAS PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA 42

5.1 Ingresos como porcentaje de la actividad económica 42

5.2 Tendencia de los ingresos corrientes y tributarios 42
5.2.1 ICA: La caída en la participación del ICA en los ingresos tributarios no es un fenómeno exclusivo a Bogotá 44
5.2.2 Predial: participación, dinámica y recaudo per cápita 45

6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 47

7 ANEXOS 50

Anexo 2. Comparación de tarifas del ICA: Bogotá, Funza, Tocancipá y Mosquera 50

8 BIBLIOGRAFÍA 54

Tabla de abreviaciones

Abreviación	Significado
EEB	Empresa de Energía de Bogotá
ETB	Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá
FUT	Formulario Único Territorial
ICA	Impuesto de Industria, Comercio y Complementario de Avisos
IDU	Instituto de Desarrollo Urbano
IPU	Impuesto Predial Unificado
MTMR	Muestra Trimestral Manufacturera Regional
PIB	Producto Interno Bruto
SHD	Secretaría de Hacienda Distrital
UAECD	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital

Resumen ejecutivo.

Bogotá enfrenta grandes retos de mediano y largo plazo en términos de financiación. Esto como consecuencia de las crecientes necesidades de gasto en infraestructura y provisión de servicios públicos y de un crecimiento lento, en los últimos años, de sus fuentes principales de financiamiento. El presente trabajo estudia las fuentes de financiación del distrito de Bogotá. La capital ha logrado incrementar su capacidad de generación de recursos propios y cada vez depende menos de las transferencias del nivel central. Estos recursos propios representan hoy en día el 53% de los ingresos totales del distrito. Además, como la estructura tributaria de la ciudad depende en una proporción del 65% de los impuestos a la actividad económica, esto la hace vulnerable a los ciclos económicos. Adicionalmente, se ha dado una recomposición de la importancia de los impuestos en la capital. Al analizar los principales impuestos, se encontró que el predial ha tomado fuerza mientras que ICA ha perdido la dinámica que tenía en el pasado. De otra parte, aunque Bogotá sigue concentrando la mayor parte del recaudo de la región, otros municipios de la Sabana han aumentado su participación pues han tenido recientemente altas tasas de crecimiento en su recaudo. Esto resultados son similares al efectuar una comparación con las otras cuatro ciudades más grandes del país. Con base en estos resultados, se hacen sugerencias de política, principalmente centradas en que es necesario promover las simplificaciones a la estructura tributaria de la ciudad para generar un crecimiento dinámico de sus principales fuentes de financiamiento. Adicionalmente, se reconoce la necesidad de integrar a Bogotá con los municipios de la Sabana, con el fin de promover la potencialidad existente en términos económicos. Además, para evitar episodios de competencia tributaria y mejorar las distribuciones de los impuestos departamentales, se requiere una mayor coordinación entre los territorios. Hay avances en este camino, pero falta mucho por recorrer.

Revisión de tendencias y perspectivas de las finanzas públicas del Distrito Capital y de sus fuentes de financiación[1]

1 Introducción

Las grandes ciudades en el mundo enfrentan retos en infraestructura y equipamiento urbano, gasto social y seguridad, entre otros retos adicionales. La agenda pública de estos municipios guarda relación con las condiciones sociales, económicas y fiscales propias, las de su entorno geográfico, de su país e inclusive de su región. En general, todos tienen como objetivo convertirse en espacios económicos o regiones exitosas o inteligentes (*Smart cities* o *City leaders*).[2] De acuerdo con trabajos recientes, las ciudades de mayor progreso y mejor calidad de vida son aquellas que logran construir y desarrollar una estrategia de largo plazo que tiene como eje central una apuesta económica en donde prioriza los sectores y las actividades que quiere apoyar a través de incentivos de planeación urbana, con una política fiscal diferenciada o, con el desarrollo de zonas con una infraestructura adecuada y equipamiento urbano, entre otras medidas. Se busca así, atraer el capital privado nacional o internacional. Lo anterior, no puede dejar de lado que, en algunas ciudades, dado el rápido crecimiento poblacional, la atención de los servicios básicos se convierte en una tarea costosa para las autoridades municipales. Esto las obliga a priorizar proyectos que generalmente responden a necesidades de corto plazo.

Uno de los temas centrales que refuerza las posibilidades de construir una estrategia de desarrollo de cualquier ciudad, es una buena situación en sus finanzas públicas. Sin finanzas sanas y bien administradas es imposible hacer un buen gobierno. Recientemente algunos trabajos como el del BID (2013) *Recaudar no Basta* analiza el desempeño de los ingresos propios del nivel local en América Latina y las conclusiones no son las mejores. El nivel del recaudo es muy bajo de acuerdo con patrones internacionales y aún falta por mejorar la gestión de los recursos locales. Aunque se reconocen avances de algunas ciudades en cuanto a su capacidad de recaudo, la tendencia general es mediocre[3]. Lo anterior se puede mirar también desde otra perspectiva, porque a pesar de los avances en la descentralización, esta no ha sido acompañada por un aumento en los recursos propios de los territorios. Tal parece que los esfuerzos han sido más fuertes en consolidar sistemas de transferencias intergubernamentales, en apoyar la cofinanciación y crear líneas de crédito y no en consolidar un buen mecanismo de generación de ingresos propios.

[1] Se agradecen los valiosos comentarios recibidos por Leonardo Villar y demás compañeros de Fedesarrollo. Igualmente, de Ricardo Ayala y John Wilson Buitrago de la Cámara de Comercio de Bogotá. La discusión durante la elaboración del informe permitió enriquecerlo. Los errores son responsabilidad de los autores.

[2] Marco Kamiya y Le-Yin Zhang Eds. (2017). **CITY LEADERS Improving Municipal Finance to Deliver Better Services.** UN Habitat. Washington.

[3] Corbacho A., Fretes, V. Lora, E. **Recaudar No Basta: los impuestos como instrumento de Desarrollo**. BID. Washington. 2013. Ver también, Sanguinetti, P et. al. **Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones.** Serie: Reporte de Economía y Desarrollo. CAF. Bogotá. 2010.

En Colombia desde finales de los 90, las finanzas territoriales entraron en una fase de ordenamiento y sostenibilidad a largo plazo. Esto implicó que leyes como la 358/97, 617/00 y 819/03 lograran limitar el acceso al endeudamiento por parte de los territorios, generar ahorro corriente o recursos propios y limitar los gastos de funcionamiento de los entes territoriales. Producto de esto, se encuentra que en los territorios ha aumentado la generación de recursos propios y también de ahorro corriente, que les permite financiar buena parte de sus inversiones con sus recursos.

Asimismo, en Colombia hay dos grandes sistemas de transferencias intergubernamentales: Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías (SGP y SGR) que compensan las disparidades regionales de las fuentes de recursos propios de los entes territoriales. Para el caso de Bogotá, este porcentaje de transferencias es reducido, debido a que estos recursos se distribuyen según criterios como la pobreza de los municipios. De esta forma, gran parte de los entes territoriales aún depende de las transferencias nacionales, bien sea por el SGP o por SGR.

No obstante, hay que reconocer que las limitaciones de las fuentes de financiamiento de los municipios son importantes, para lo cual Bogotá no es excepción. Los impuestos a la propiedad y a la actividad económica han sido y seguirán siendo una parte importante de los ingresos de la ciudad, por su importante potencial de generación de ingresos; sin embargo, algunos de estos impuestos son vulnerables a los cambios de los ciclos económicos y a factores externos. Asimismo, la capacidad de recaudo de impuestos como el predial, requiere de grandes esfuerzos por parte de las autoridades locales para su eficiente recaudo y administración. Factores como la actualización catastral, hacen que muchas veces los gobiernos locales asuman un elevado costo para poder mejorar su potencial de recaudo. Lo mismo ocurre con otros ingresos que demandan una importante capacidad administrativa para su recaudo, lo cual suele traducirse en una carga para los entes territoriales y para los contribuyentes, a través de los costos de cumplimiento tributario.

Para el caso particular de Bogotá, se ha encontrado que la fuente de financiación más importante son los recursos propios, tributarios y no tributarios. Específicamente, impuestos como el de industria y comercio y el complementario de avisos y tableros (ICA), el predial, el impuesto unificado de vehículos, la sobretasa a la gasolina y la delineación urbana representan en conjunto el 53% de los ingresos totales del Distrito. Es importante anotar que en Bogotá se ha dado una recomposición de los ingresos en los últimos 16 años. En particular, las transferencias de la Nación pasaron de representar el 30% de los ingresos totales en el 2001 a un 21% en el 2017. Esto significa que los recursos propios de la capital crecen a un ritmo muy superior a los de las transferencias. Esta recomposición en los ingresos corrientes de la ciudad se ha dado porque en los últimos años, fuentes tributarias como el predial y cigarrillos extranjeros han aumentado su participación, lo mismo que algunos ingresos no tributarios como sanciones e intereses y multas. Mientras esto ocurre, el ICA ha perdido importancia dentro del recaudo y su estructura interna se ha modificado de tal forma que el mayor recaudo es por cuenta de establecimientos financieros, mientras

que el recaudo del ICA industrial se desacelera en los últimos años. En cambio, en los municipios vecinos se evidencia un fuerte crecimiento de los ingresos corrientes, especialmente del ICA.

Las razones de esta recomposición serán analizadas en este documento; sin embargo, se puede adelantar el recaudo de este impuesto es reflejo de la actividad económica de la ciudad e inclusive del país, la cual ha tenido una notable caída en los últimos años. Por lo pronto se puede adelantar que la diferencia en favor del crecimiento de la ciudad al compararlo con el resto del país, que fue durante algunos años de más un punto porcentual anual, se perdió en los últimos tres años y en el 2016 fue sólo de 0.3%.

Al comparar el recaudo de Bogotá con los municipios vecinos de la Sabana, se encuentra que en estos municipios hay un mayor crecimiento de su recaudo y por esto la ciudad pierde participación frente al total. Municipios como Cota y Tocancipá tienen resultados notables en la materia. Como veremos el crecimiento de las dos principales fuentes de recursos locales, ICA y predial, es muy alto en estos municipios. Diversos factores explican este desempeño fiscal, como por ejemplo las menores tasas impositivas locales, el menor precio de la tierra y, los beneficios impositivos de las Zonas Francas y Parques Industriales, que abundan en la sabana. Esto hizo que estos municipios atrajeran inversión extranjera y que algunas de la ciudad se desplazaran.

Los efectos de esta recomposición industrial en esta región son de diverso tenor. Unos son fiscales y económicos puesto que la actividad empresarial se desplaza de Bogotá hacia afuera y en el neto es muy posible que la ciudad pierda en este proceso. Otros, nos confirman que de facto la ciudad esta conurbada geográfica y económicamente con un alto número de municipios y esta realidad debería tener una expresión legal y administrativa. Es imposible pensar la ciudad sin su entorno y viceversa. Recientemente, se habla otra vez de promover la creación de un área metropolitana, que integre algunos municipios de la Sabana con la capital. Las ventajas de esta figura son numerosas y su no creación se convierte en una talanquera para los desafíos de la región en infraestructura y logística, sólo por mencionar algunos retos en la actual coyuntura. El establecimiento de un área metropolitana de Bogotá le permitiría a la ciudad recuperar y mejorar su potencial como generador de recursos, empleo y oportunidades para la innovación, al aprovechar una dinámica regional que ha dejado rezagada a la ciudad en términos de crecimiento. Se deben promover políticas que maximicen su potencial y lo integren con el de sus vecinos que han crecido gracias a la dinámica del mercado bogotano. La sinergia que se daría es fuerte.

Trabajos anteriores han mostrado el sostenido avance de las finanzas de la ciudad desde la expedición del Estatuto Orgánico y los resultados encontrados no se alejan de esta tendencia. En una primera parte se analizarán a las tendencias de financiamiento de Bogotá, haciendo especial énfasis en los impuestos de ICA y predial, que en conjunto representan el 72% de los ingresos corrientes de la ciudad. Asimismo, se realizará un análisis comparativo de la estructura tributaria de Bogotá con sus municipios vecinos y las ciudades principales de Colombia. Sin embargo, inicialmente se hará un resumen de la actividad de

Bogotá, con el fin de comprender la dinámica reciente de la ciudad y, asimismo, buscar una explicación a la desaceleración del crecimiento del recaudo propio

Segundo, en el análisis de los principales tributos a la ciudad se analizará la pertinencia de la actual estructura de financiamiento de la ciudad por dos razones. La primera de ellas es que es necesario revisar algunos gravámenes o rentas de destinación específica dado que algunos pueden ser anti técnicos, cada vez es más difícil su cobro o es muy costosa su vigilancia. Hay que recordar que Bogotá comparte varios impuestos con Cundinamarca y esto siempre ha sido objeto de discusión. Igualmente, se considera relevante revisar el cobro de las estampillas, 4 en total, y el destino de un alto porcentaje del predial al sector ambiental, entre otros problemas. Segundo, esta estructura tributaria puede afectar la actividad empresarial y las decisiones de inversión. La ciudad tiene tarifas más altas frente a los demás municipios y hace cobros de otros gravámenes como estampillas e ICA que la hacen más *costosa* en términos tributarios.

METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN
Para el análisis de la tendencia de las finanzas públicas de Bogotá se utilizó información suministrada por la Secretaría de Hacienda Distrital (SHD), que incluye el detalle del recaudo del ICA por tipo de actividad económica y del predial por localidad y destino del uso del predio. Además, la información incluye el detalle de los demás impuestos que recauda la ciudad para el periodo 2001-2017. En la clasificación realizada por la SHD, los ingresos no tributarios incluyen una serie de impuestos que hacen parte de los ingresos de Bogotá, pero que son cobrados por el departamento o por la Nación. Para efectos de este trabajo, se realizó una nueva clasificación de estos ingresos, debido a que en el fondo siguen siendo ingresos tributarios. Por esta razón, en los ingresos no tributarios únicamente se analizan los ingresos de multas, sanciones e intereses y derechos de tránsito, mientras que en los tributarios, se incluyen los impuestos a los cigarrillos nacionales, la sobretasa al ACPM, el impuesto de registro y anotación, el impuesto a la gasolina y al ACPM, el impuesto del uso del espacio público y plusvalía y el impuesto de transporte por oleoductos y gasoducto. Para efectos de comparación, se utilizó información de las Operaciones Efectivas de Caja del Formulario Único Territorial (FUT), que incluye información desde el 2000 hasta el 2016 de los ingresos municipales. Por esta razón, para las secciones 2 y 3, la información de Bogotá será tomada del FUT. Los análisis de los ingresos a precios constantes se realizaron con el IPC del 2017.

2 Economía de la ciudad

Bogotá representa el 26% del Producto Interno Bruto (PIB) a nivel nacional y es la ciudad que concentra la mayor parte del mercado laboral y la actividad empresarial formal del país, mientras que concentra solamente el 16% de la población del país. El dinamismo económico de la ciudad se ha extendido hacia lugares externos a su jurisdicción, creando corredores en donde se estructuran actividades industriales y logísticas, mientras que en Bogotá se concentran otras ramas de actividad económica como el comercio, los servicios, los establecimientos financieros y la industria. Como consecuencia de esa expansión, la industria ha tendido a desplazarse o a establecerse en los municipios cercanos a Bogotá, aprovechando la cercanía al mercado metropolitano y otras ventajas que, para algunas de ellas, no ofrece la ciudad.

En términos regionales, a pesar de diversos estudios previos, aún no hay una visión conjunta y consensuada de una región productiva que integre a Bogotá con los principales municipios vecinos. De hecho, la desarticulación entre Bogotá y la Sabana podría explicarse por las diferentes estrategias territoriales para atraer inversión. Un ejemplo de estas estrategias es la fijación de las tarifas y beneficios tributarios de los impuestos municipales, que según diferentes autores ha generado un fenómeno de competencia tributaria.

La economía de Bogotá se ha caracterizado por tener tasas de crecimiento similares a las de la economía Nacional. Desde el 2013, la economía bogotana ha crecido por encima de la economía nacional y aunque la tendencia de crecimiento fue similar, la brecha entre las tasas de crecimiento se amplió en el 2015. Sin embargo, para el 2016 y los primeros tres trimestres del 2017, la diferencia entre el crecimiento nacional y el de Bogotá se ha reducido. Es decir, el ritmo de la economía bogotana está convergiendo a la dinámica del crecimiento del país.

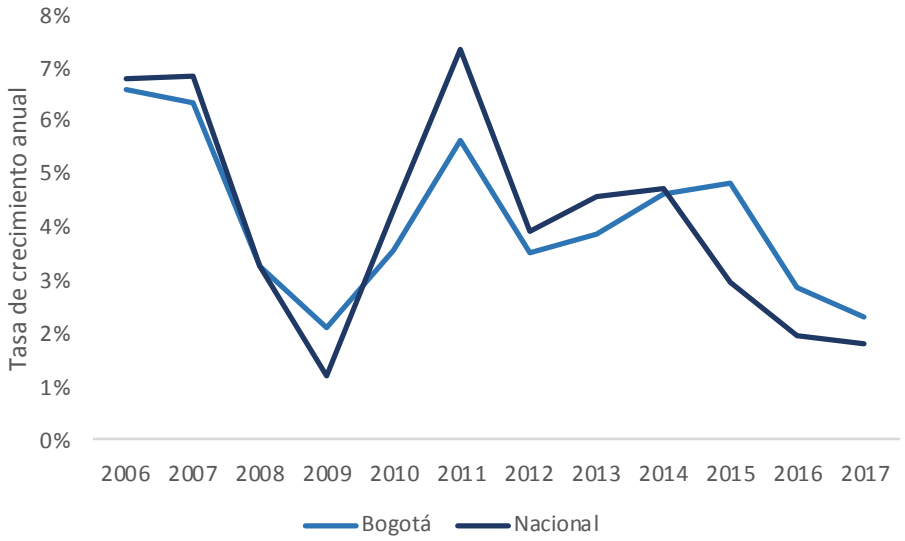
En el tercer trimestre del 2017, la economía de Bogotá continuó creciendo a un ritmo moderado de 2,2%, lo cual es consistente con el ajuste de la economía a una menor demanda interna, consecuencia de los choques externos recibidos por la economía colombiana desde mediados de 2014. Además, el bajo dinamismo de la economía se prolongó como consecuencia de los efectos de corto plazo de la reforma tributaria del 2016. Por otra parte, la confianza de los consumidores en Bogotá permaneció baja durante el 2017 y el consumo estuvo orientado hacia la compra de bienes con alta calidad y bajo precio[4]. Además, la confianza de los industriales y los comerciantes estuvo en terreno negativo, lo cual es consistente con los datos de producción y ventas reales en Bogotá.

2.1 Actividad Económica en la Ciudad

[4] Un ejemplo de estos casos es el de establecimientos que entraron recientemente al mercado local y generaron competencia entre grandes y pequeños almacenes, como es el caso de *Tostao*.

Desde el segundo trimestre del 2014, la economía bogotana ha presentado una disminución en su crecimiento real anual, pasando de tener una tasa de crecimiento de 5,7% a principios de 2014 a una expansión de 2,5% a principios del 2017. En el 2017, la economía de Bogotá presentó un crecimiento real de 2,3%, 0,5 puntos porcentuales (p.p.) por encima de la economía nacional y 0,5 p.p. menos que el crecimiento del año anterior.

Gráfica 1. Crecimiento real del PIB de Bogotá Vs. PIB Nacional



Fuente: DANE

El menor ritmo de crecimiento del 2017 es atribuible al menor crecimiento de los establecimientos financieros[5] y al deficiente desempeño del comercio, los servicios sociales y la construcción, que en conjunto representan el 70% del PIB metropolitano. Mientras que la rama de establecimientos comerciales aportó 1,4 puntos al crecimiento del tercer trimestre de 2017, los sectores de industria y transporte le restaron al crecimiento del PIB 0,5 y 0,1 puntos respectivamente.

La importancia del sector de establecimientos financieros sobre el PIB metropolitano responde a que en Bogotá se lleva a cabo el 60% de las transacciones financieras y el 43% del PIB de establecimientos financieros está en la capital. En el 2017, el crecimiento de los establecimientos financieros en Bogotá se explica principalmente por el comportamiento de la intermediación financiera, mientras que las menores tasas de crecimiento de la actividad inmobiliaria se derivan del pobre desempeño de la construcción en la ciudad.

Por su parte, el sector comercial contribuyó al crecimiento de la economía bogotana con 0,1 puntos. Este sector representa el 15% de la actividad productiva de la ciudad y además ha mejorado paulatinamente sus tasas de crecimiento anuales de 0,7% en el primer trimestre de 2017 a 1,7% en el tercer trimestre, superando también el crecimiento del año anterior, aunque en el último trimestre se contrajo 0,4%. El comportamiento favorable de

[5] La rama de actividad de establecimientos financieros incorpora el sector financiero e inmobiliario.

esta rama de actividad se atribuye principalmente al segmento de bares, hoteles y restaurantes.

Como respuesta a los incentivos para construir Vivienda de Interés Social (VIS), la construcción de edificaciones se potenció en el 2016. Sin embargo, dada la reducida demanda por vivienda, la construcción en el 2017 tuvo una tasa de crecimiento promedio de -16,9% en edificaciones, la cual fue contrarrestada por el destacado crecimiento de obras civiles de 53,4%, como consecuencia de las obras ejecutadas por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) en el 2017.

Antes de la crisis económica del 2008, la industria en Bogotá crecía a una tasa promedio de 5,3% entre el 2001 y el 2007. Incluso, del 2005 al 2007 el sector presentó tasas de crecimiento históricas de 6,9%, 10,3% y 4,3% respectivamente, reflejando la potencialidad de la industria en Bogotá y de la economía en general.[6] Sin embargo, la crisis y sus efectos sobre el consumo hizo que desde el 2008, la industria en Bogotá y en general, en el país entrara en un periodo de decrecimiento continuo, parcialmente contrarrestado por algunos años de crecimiento positivo, pero que no fueron suficientes para retornar la producción a los niveles del 2007.

En el 2017, el panorama de la industria no parece mejorar, debido a que la producción alcanzó niveles inferiores a los de los trimestres de los años anteriores. En el 2017, la industria ha caído por el bajo desempeño de sectores como alimentos y bebidas, textiles, productos de madera y papel, las actividades de edición, productos de la refinación del petróleo, químicos y minerales metálicos y la fabricación de maquinaria. Particularmente en el 2017, las mayores contracciones de la actividad fueron las de textiles, productos de madera, papel y edición y, la fabricación de maquinaria. Este último por la caída en la industria automotriz y de los otros sectores que hacen parte de su encadenamiento productivo.

Por otro lado, según el último reporte de economía regional de Bogotá del Banco de la República, la Muestra Trimestral Manufacturera Regional (MTMR) reportó una caída real anual de la industria de 5,6% en el 2017. Este comportamiento se derivó de la contracción generalizada de los subsectores de la industria, a excepción de la producción de bebidas y los productos de molinería y panadería. Además, la caída de la producción industrial se reflejó en la disminución del Índice de confianza industrial, el cual se vio particularmente afectado por el componente de pedidos (Banco de la República, 2017).

[6] En estos años, el motor de crecimiento de la industria se fundamentó principalmente en dos subsectores: el primero de transformación de madera, papel, cartón y en actividades de edición e impresión y el segundo de fabricación de productos de refinación de petróleo, químicos, caucho, plástico y minerales metalúrgicos. Del 2005 al 2007, estos sectores crecieron a tasas de 7% y 13,1% respectivamente.

3 Tendencias de Financiamiento en Bogotá: Ingresos de la administración central

En el 2017, los ingresos totales de la ciudad sumaron 13,1 billones de pesos corrientes, lo cual representa un crecimiento real de 9%, 8 p.p. superior al crecimiento real del 2016. Este comportamiento se explica en su mayoría por el crecimiento real de los ingresos de capital del 69%. Los ingresos corrientes de Bogotá representan el 62,8% de los ingresos totales, seguido por las transferencias (21,3%) y los ingresos de capital (15,9%). Como porcentaje del PIB de Bogotá, los ingresos totales fueron 5,4% del PIB (ver Tabla 1). En promedio entre el periodo de 2001 y 2017, los ingresos totales crecieron 6% en términos reales.

Tabla 1. Ingresos de la administración distrital

Ingresos	Millones de pesos corrientes			% PIB		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Corrientes	**$ 9.444.495**	**$ 9.423.735**	**$ 10.331.831**	**4,1%**	**4,0%**	**4,2%**
Tributarios	$ 7.354.325	$ 7.516.644	$ 7.609.711	3,3%	3,3%	3,2%
No Tributarios	$ 703.366	$ 668.647	$ 674.117	0,3%	0,3%	0,2%
Capital	$ 1.386.804	$ 1.238.444	$ 2.093.003	0,6%	0,5%	0,9%
Transferencias	**$ 2.524.099**	**$ 2.645.302**	**$ 2.805.254**	**1,1%**	**1,1%**	**1,1%**
Total	**$ 11.968.594**	**$ 12.069.036**	**$ 13.182.085**	**5,3%**	**5,2%**	**5,4%**

Fuente: SHD y DANE

En la Tabla 2 es posible ver que los ingresos corrientes han pasado de representar el 52% de los ingresos totales en el 2001 a 62,8% en el 2017, mientras que las transferencias pasan de 34,1% a 21,3%. Lo anterior, implica que Bogotá ha mejorado su capacidad de financiación propia y ha reducido su dependencia en las transferencias nacionales. Por su parte, los ingresos de capital recuperaron su participación inicial sobre los ingresos totales, después de una importante caída entre el 2009 y el 2014.[7] Las autoridades decidieron tomar crédito en la medida en que fuese necesario y no según lo presupuestado.

Tabla 2. Participación sobre los ingresos totales (%)

Ingresos	Participación sobre los ingresos totales			
	2001	2005	2010	2016
Corrientes	52,0%	58,0%	64,3%	62,8%
Transferencias	34,1%	29,2%	29,3%	21,3%
Capital	13,9%	12,8%	6,3%	15,9%

Fuente: Cálculos Fedesarrollo con datos de la SHD

[7] En Bogotá, los ingresos de capital están compuestos principalmente por recursos de crédito, utilidades y rendimientos de capital de las empresas distritales, rendimientos de operaciones financieras entre otros.

3.1 Ingresos corrientes

En el 2017 los ingresos corrientes alcanzaron $8,2 billones con un crecimiento real de 1%. Desde el 2015, los ingresos corrientes han crecido a tasas moderadas, entre 1% y 2%, a pesar de las fuertes caídas de los ingresos no tributarios en estos años. Esto es resultado de la elevada participación de los ingresos tributarios sobre los ingresos corrientes (95%).

En la Tabla 3 es posible ver que, aunque algunos de los ingresos tributarios y no tributarios tienen tasas de crecimiento bastante altas, su participación es mínima y por tanto, no tiene un efecto sobre el crecimiento de los ingresos corrientes. Este es el caso de ingresos como delineación urbana, publicidad exterior visual, los derechos de tránsito y la estratificación.

Es importante resaltar que la composición de los ingresos corrientes no ha cambiado significativamente desde el 2001. En el 2017 los impuestos que recauda el Distrito y que recibe del departamento junto con los de la nación representan más del 90% de los ingresos corrientes. Sin embargo, la ciudad ha generado nuevos ingresos no tributarios como la estratificación, las contribuciones del parqueo en vía pública y las sanciones e intereses que han cambiado levemente la composición de los ingresos corrientes, al reducir la participación de los ingresos tributarios de 98,8% en el 2001 a 94,9% en el 2017.

Asimismo, el Distrito ha creado nuevas fuentes de financiación, como las mencionadas anteriormente y a través de impuestos como el impuesto al deporte y las cuatro estampillas que actualmente cobra. Se eliminó el impuesto al deporte en el 2011 y recientemente se creó la estampilla por los 50 años de la Universidad Pedagógica Nacional. Estas estampillas junto con el tributo de la contribución especial de obra pública se cobran sobre el valor de los contratos públicos con el Distrito.

Tabla 3. Ingresos corrientes[8]

Ingresos	Millones de pesos constantes (2017)			Crecimiento promedio
	2001	2010	2017	
Corrientes	**$ 3.700.079**	**$ 6.757.419**	**$ 10.376.832**	**7%**
Tributarios	**$ 2.881.619**	**$ 5.764.814**	**$ 7.858.769**	**7%**
Industria Comercio y Avisos	$ 1.204.261	$ 2.800.790	$ 3.624.338	7%
Predial Unificado	$ 724.888	$ 1.200.542	$ 2.346.450	8%
Unificado de Vehículos	$ 164.896	$ 491.890	$ 567.643	9%
Sobretasa a la Gasolina	$ 361.199	$ 413.623	$ 380.538	0%
Delineación Urbana	$ 13.778	$ 135.542	$ 60.084	18%
Publicidad exterior	$ -	$ 3.452	$ 2.501	12%*
Otros	$ 412.598	$ 718.976	$ 877.214	5%
No Tributarios	**$ 35.834**	**$ 386.311**	**$ 425.060**	**22%**
Multas	$ -	$ 138.160	$ 141.265	7%*
Derechos de Tránsito	$ 9.598	$ 54.937	$ 69.401	72%
Sanciones e intereses	$ -	$ 155.311	$ 173.584	5%*
Estratificación	$ -	$ -	$ 1.153	21%*
Otros	$ 26.236	$ 37.902	$ 39.657	7%
Ingresos de capital	**$ 782.626**	**$ 6.757.419**	**$ 2.093.003**	**11%**

[8] En el Anexo 1 se encuentra el detalle de estos ingresos para todos los años

* Para estos ingresos, la tasa de crecimiento no está definida para todos los años

Fuente: SHD

3.1.1 Ingresos tributarios

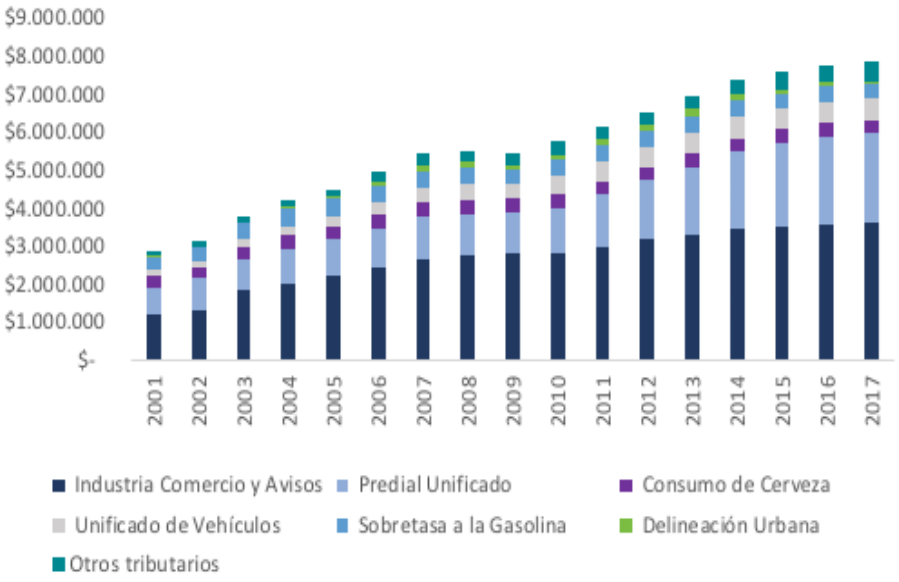
Los ingresos tributarios del Distrito Capital en el 2017 sumaron $7,9 billones de pesos, lo cual representó una variación de 1% frente al recaudo del 2016. Este rubro pasó de tener una participación sobre los ingresos totales de 51,3% en el 2001 a 59,6% en el 2017. Además, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB pasaron de 2,3% en el 2001 a un máximo de 3,4% en el 2016, es decir, que la presión fiscal en el distrito aumentó en casi un punto porcentual.

En el 2007, los ingresos tributarios representaron el 61,8% de los ingresos totales lo cual es consistente con el crecimiento del recaudo del ICA, el predial y el unificado de vehículos y el menor crecimiento de las transferencias y los ingresos de capital. Hasta el 2016, la importancia de los ingresos tributarios sobre los ingresos totales fue superior al 62% y para el 2017, la composición de los ingresos totales cambió levemente por la recuperación de los ingresos de capital.

Históricamente, el impuesto de industria y comercio, y su complementario de Avisos y Tableros (ICA) ha representado más del 40% del recaudo de impuestos de la ciudad, seguido por el impuesto predial unificado (IPU) con participaciones superiores al 20%. Sin embargo, en línea con el menor ritmo de actividad económica y teniendo en cuenta que la base gravable del ICA son los ingresos brutos, el recaudo de este impuesto ha perdido dinamismo. Por esto, su participación sobre los ingresos tributarios es cada vez menor. Por el contrario, el IPU ha tomado fuerza como consecuencia del crecimiento de la base gravable, como respuesta al esfuerzo del Distrito por actualizar el avalúo catastral en forma permanente. Por otro lado, otros impuestos han cobrado importancia sobre los ingresos tributarios, como es el caso de los cigarrillos extranjeros y la contribución a obra pública (Ver Gráfica 2).

En las siguientes secciones, se discutirá la dinámica de los ingresos tributarios agrupados según su potencialidad de recaudo. De esta forma, se analizarán los ingresos tributarios con capacidad de recaudo grande, mediana y pequeña. En el primer grupo, se encuentran el ICA y el predial. En el grupo de impuestos medianos, se tratarán los impuestos de vehículos, delineación urbana, sobretasa a la gasolina, el consumo de cerveza y cigarrillos. Por último, se abordarán los impuestos de menor escala como publicidad exterior y las cuatro estampillas del Distrito.

Gráfica 2. Composición y dinámica de los ingresos tributarios



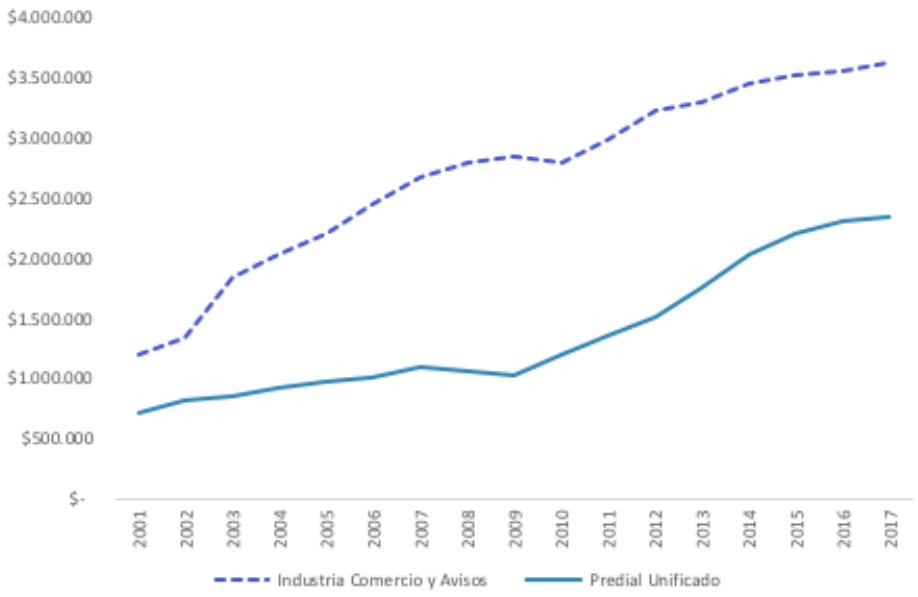
Fuente: SHD

3.1.1.1 Grandes impuestos: ICA y predial

Dentro de los grandes impuestos recaudados por el Distrito se encuentran el ICA y el Predial, que en conjunto suman $5,9 billones en el 2017, lo que representa el 75% de los ingresos tributarios y el 72% de los ingresos corrientes del 2017. Es importante resaltar que mientras que el ICA es un impuesto a la actividad económica, que grava los ingresos brutos de las empresas según el sector productivo, el predial es un impuesto a la propiedad, cuya base gravable es el avalúo catastral y la tarifa es diferenciada según el uso del predio y el valor del avalúo catastral, en el caso del predial residencial. La actualización de los avalúos ha permitido aumentar los recaudos del Distrito, presentando tasas de crecimiento real entre 11% y 16% desde el 2010.

En términos generales, la tendencia de estos dos impuestos ha sido su recomposición entre ellos. El menor dinamismo del ICA se explica no sólo a la menor actividad económica, sino por el desplazamiento de las industrias hacia los municipios de la zona de influencia de Bogotá (Secretaría de Desarrollo Económico, 2010). Al mismo tiempo, el crecimiento del predial se explica por actualización permanente del catastro, en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD). Este cambio en la composición se refleja en el ratio entre ICA y predial. En el 2009, el ICA superaba al predial en un ratio de 2,8, mientras que en el 2017 la brecha entre los dos impuestos se redujo a un ratio de 1,54 (ver en la Gráfica 3).

Gráfica 3. Dinámica del ICA y el Predial - Millones de pesos constantes de 2017



Fuente: SHD

3.1.1.1.1 ICA y actividad económica

El ICA es uno de los impuestos más importantes a nivel territorial, en términos de recaudo y está compuesto por el impuesto de industria y comercio y el impuesto complementario de avisos y tableros. Este es un impuesto diseñado para que las autoridades municipales tengan la libertad para fijar sus tarifas, las posibles exenciones o incentivos para el pago, los procedimientos y los calendarios tributarios.

Según el informe de la Comisión de Expertos para la Reforma Tributaria del 2015, El ICA, al ser un impuesto cuya base gravable son los ingresos brutos de cada empresa, se convierte en un impuesto costoso para actividades con un margen de utilidad reducido, que además afecta a todas las partes de una cadena de comercialización. En diferentes trabajos, se encuentra que el ICA es un impuesto regresivo que genera fuertes cargas impositivas sobre las empresas. Además, se han encontrado diferentes dificultades asociadas al ICA por factores como la territorialidad y los costos que implica su pago. Sobre el primer problema, para las actividades que operan en varios municipios, el pago del ICA se vuelve ineficiente debido a la falta de claridad del lugar en el que deben declarar la actividad económica (Comisión de Expertos para la Equidad y la Cometitividad Tributaria, 2015).

Es importante resaltar que Bogotá, a través de su estatuto tributario tiene la potestad de fijar tarifas más altas que las tarifas fijadas a nivel nacional. Por esta razón, aunque la

reforma tributaria del 2016 estableció tarifas para el ICA en un rango entre 2 y 7 por mil, Bogotá fija tarifas superiores para una parte importante de las actividades económicas.

Por otra parte, se ha identificado un problema por la territorialidad del impuesto de industria y comercio, por lo que, según la Dirección Distrital de Impuestos, se han encontrado empresas que cambian su lugar de operación en los registros oficiales, pero siguen operando en Bogotá. Además, la fijación de tarifas municipales inferiores a las de la capital, ha generado una competencia tributaria dentro de la región de influencia de la ciudad.

Asimismo, la multiplicidad de tarifas y el hecho que no todas las actividades son gravadas en todos los municipios, hace que el pago de impuestos de una empresa que opere en varios municipios se realice bajo múltiples tarifas. Esto último incrementa los costos asociados al pago de impuestos. Por otro lado, la multiplicidad de tarifas en Bogotá ha generado que los contribuyentes busquen la forma para pagar menos. Al respecto, la administración central ha encontrado inconsistencias en las bases gravables de algunas empresas, por lo cual ha tenido que adelantar tareas de fiscalización.

Por otro lado, la relación entre el ICA y la actividad económica es evidente, teniendo en cuenta la base gravable del impuesto. Para el caso de Bogotá, el crecimiento real entre el 2004 y el 2017 del PIB muestra una correlación con el crecimiento real del recaudo del ICA de 0,76. Asimismo, el ICA es una parte importante de la carga fiscal para las empresas. Por este concepto, la carga fiscal ha pasado de 1% en el 2001 a 1,6% en el 2007 y finalmente 1,5% en el 2017.

Gráfica 4. ICA y Actividad económica.

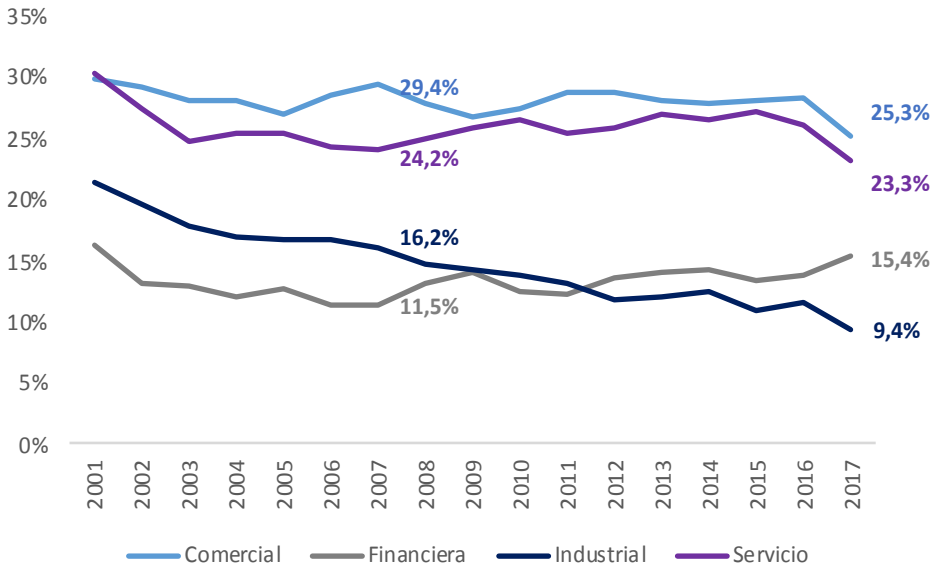


Fuente: SHD - DANE

Como ya se anotó anteriormente, en Bogotá el ICA ha perdido importancia en los ingresos corrientes y tributarios de la ciudad, a partir del 2009, en donde alcanzó un máximo histórico de 50,6% y 52,2% respectivamente. A partir del 2010, se ha dado una desaceleración del crecimiento y participación del recaudo real del ICA sobre los ingresos del Distrito.

En el recaudo del ICA en Bogotá la industria representaba más del 15% del recaudo total hasta el 2007. A partir del 2008, la tendencia cambió y la industria redujo significativamente su participación sobre el recaudo del ICA al 9% en el 2017. Por el contrario, el sector financiero, aunque redujo su participación sobre el recaudo desde el 2002, logró superar el peso del ICA industrial. En la Gráfica 5 se muestra que en el 2016 todas las ramas de actividad económica pierden participación sobre el recaudo del ICA, a excepción del sector financiero que aumenta en 2 p.p. su importancia.

Gráfica 5. Recaudo del ICA por actividad económica[9]



Fuente: SHD

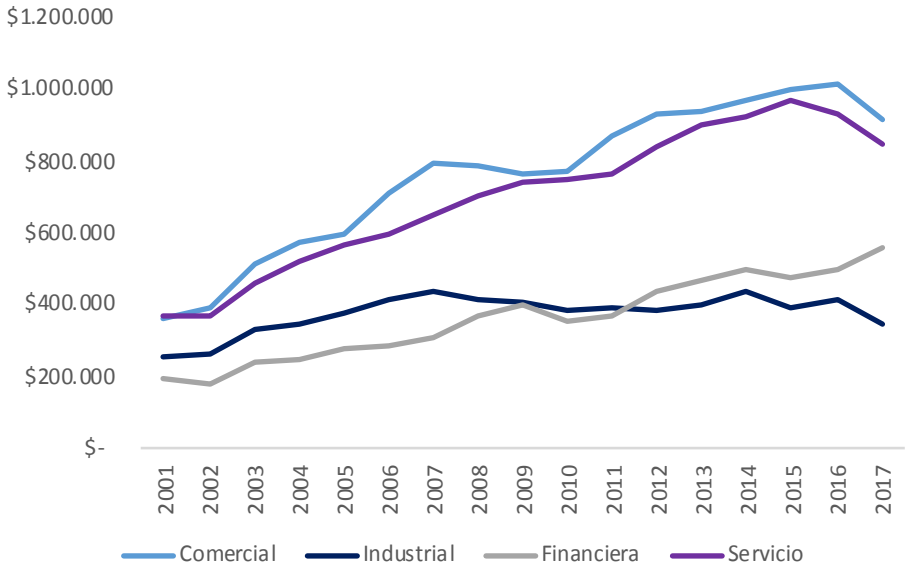
A continuación, se analizará el desempeño del recaudo ICA por actividad económica, teniendo en cuenta esa recomposición del impuesto. En la Gráfica 6 es posible ver que, aunque en el 2013 se recuperó levemente el recaudo del ICA industrial, en el 2014 y en el 2016, el recaudo cae a niveles similares a los del año 2003, en donde el PIB industrial creció a una tasa de 2,7%. Mientras que en todo el periodo 2001-2017, el ICA industrial creció a una tasa real promedio de 2,2%, el ICA comercial, financiero y de servicios se expandió a tasas promedio de 6,4%, 7,3% y 5,6% respectivamente. Además, a partir del 2016, el único

[9] Estos porcentajes no suman 100%, debido a que se excluye el ICA sin actividad. Este porcentaje se calculó como el cociente del ICA de cada actividad económica sobre el recaudo consolidado. Sin embargo, existe una leve discrepancia entre el consolidado de los datos de recaudo con la suma de los recaudos del ICA por actividad

recaudo que mantiene una tasa de crecimiento positiva y significativa es el ICA del sector financiero, lo cual es consistente con el buen desempeño de este sector. Estos resultados muestran la desaceleración del sector industrial, la cual es consistente con un menor volumen de producción, de pedidos y una elevada acumulación de inventarios.

Es importante anotar que el crecimiento real del ICA del 2017 se explica por los esfuerzos de la administración por recaudar el impuesto a través del nuevo sistema de retenciones. Específicamente, el sistema pasó de exigir retenciones de las empresas grandes a las pequeñas a exigir retenciones entre todas las empresas. Es decir, si una empresa mediana o pequeña contrata un servicio o compra bienes de empresas grandes, esas deben hacer retención a su proveedor. Con esta medida aprobada en la resolución 052377/16, se establece que además a los grandes contribuyentes, los contribuyentes del régimen común del ICA son objeto de retención del impuesto de industria y comercio. Con esta política, según la Dirección Distrital de Impuestos, fue posible tener un mejor recaudo en el 2017, al evitar la evasión en el pago del ICA.

Gráfica 6. Dinámica del recaudo del ICA por actividad económica – Millones de pesos del 2017



Fuente: SHD

Bajo el escenario actual de incertidumbre de crecimiento económico de la ciudad, es difícil que el recaudo por ICA industrial mejore en los próximos años. Esto como consecuencia de la baja demanda interna y de la estructura empresarial de Bogotá, que se concentra en industrias pequeñas. Según datos de la Cámara de Comercio de Bogotá, en el 2017 el 94% de las industrias de la ciudad son microempresas y pequeñas empresas.

Aunque la reciente tendencia de estancamiento del ICA surge como consecuencia de la desaceleración económica de la ciudad y de la mayor vulnerabilidad de la industria a las condiciones externas, podrían existir otras razones que expliquen el menor recaudo de este impuesto. En efecto, varios autores como Murcia, et. al. (2014), Zapata y Durán (2011)

hablan de un proceso de relocalización de las industrias hacia corredores de la Sabana de Bogotá, que siguen aprovechando el mercado metropolitano y que además acceden a beneficios como las Zonas Francas y las menores tarifas de los impuestos municipales.

Particularmente, Murcia, et. al. (2014) explican que, en la Sabana de Bogotá, especialmente en el corredor occidente se están llevando a cabo inversiones en la industria por las ventajas de localización. En este estudio, con una muestra de 337 industrias se identificaron cinco puntos de aglomeración industrial relevantes para la ciudad: Engativá, Fontibón (Aeropuerto), Fontibón (zona Franca), Puente Aranda y Sabana de Occidente. A través de un análisis espacial, se determinó que la aglomeración industrial liviana se focaliza principalmente en la zona occidental de la ciudad, por el corredor de Fontibón, Engativá, Barrios Unidos, Puente Aranda y Kennedy con un 50% de la participación total de industrias de Bogotá. Por otro lado, en las áreas urbanas y periurbanas por el corredor de la calle 13, el corredor Funza-Cota y el de la Autopista Norte, se han constituido ejes de industria pesada.

En línea con lo anterior, también es importante tener en cuenta que para la industria en Bogotá no sólo es más costoso el pago del impuesto de Industria y comercio, sino que tanto el precio de la tierra como el pago que debe hacer de predial es superior, si se compara con algunos municipios vecinos. En Bogotá, las tarifas para el predial industrial oscilan entre 8,5 y 10 por mil y, además, las industrias deben enfrentarse a la dificultad de conseguir espacios grandes para su instalación. Como consecuencia, varias industrias han trasladado sus plantas de producción. Sin embargo, para algunos lo anterior no necesariamente es malo. Esto porque estos predios se podrían usar para destino de construcción, y por lo tanto existiría un potencial del impuesto predial, el impuesto de delineación urbana (en caso de que se realicen obras) y la tasa de plusvalía por un factor de valorización. Ante esto, existe un debate, porque al no tener industria, se pierden empleos y aportes a la producción industrial de la ciudad

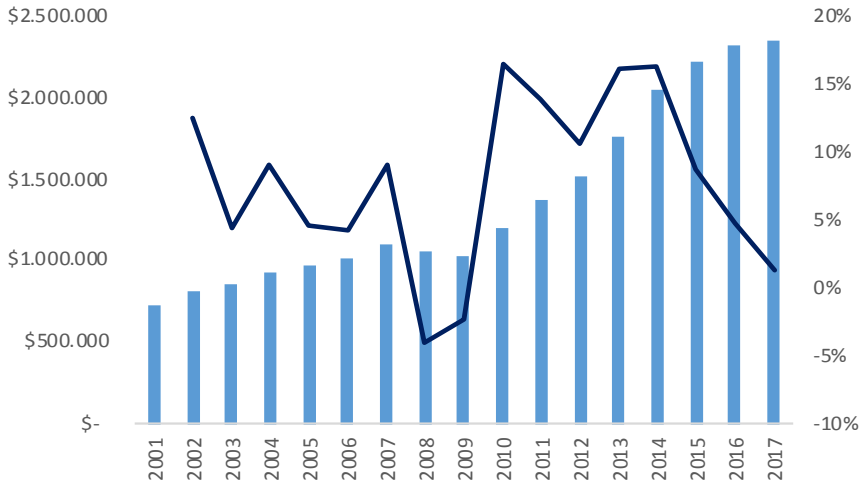
3.1.1.1.2 Tendencias de crecimiento del predial: cantidad de predios y avalúo

Como se afirmó anteriormente, el impuesto predial es el segundo impuesto de mayor importancia para la ciudad de Bogotá. La base gravable del IPU es el avalúo catastral y la tarifa se define en cada vigencia fiscal. Para el año 2017, el IPU representó el 28,3% y el 29,9% de los ingresos corrientes y de los ingresos tributarios respectivamente. Para esta vigencia, el recaudo por predial ascendió a $2,3 billones presentando un crecimiento real de 1% frente al año 2016. En los últimos 10 años, el predial ha crecido a una tasa promedio de 10% anual, aunque el crecimiento en su recaudo muestra una tendencia decreciente en los últimos años.

El crecimiento del predial de la última década se atribuye a diferentes factores como los esfuerzos realizados por el Distrito de promover la actualización catastral anual desde el 2011, los incentivos al pago oportuno de los contribuyentes y a la dinámica inmobiliaria de Bogotá. Además, los cambios normativos del predial han generado que una mayor cantidad

de predios sean objeto de contribución. A partir del 2008, se hace actualiza el catastro en forma permanente con lo cual se evitan crecimientos alto de un año a otro y se corrigen notable inequidades en el cobro de este impuesto (Contraloría de Bogotá D.C., 2017). Según estadísticas de la UAECD, desde el 2008 el número de predios y el valor del avalúo catastral de Bogotá han crecido significativamente.

Gráfica 7. Dinámica del predial – millones de pesos de 2017 y variación porcentual anual



Fuente: SHD

Tabla 4. Cantidad de predios y avalúo catastral - billones de pesos de 2017

Año	Predios	Avalúo	Variación anual
2008	1.969.447	168	-
2009	2.057.764	210	24%
2010	2.140.409	259	24%
2011	2.213.981	304	17%
2012	2.269.252	348	14%
2013	2.326.967	406	17%
2014	2.384.390	456	12%
2015	2.429.238	492	8%
2016	2.481.705	506	3%
2017	2.543.290	528	4%

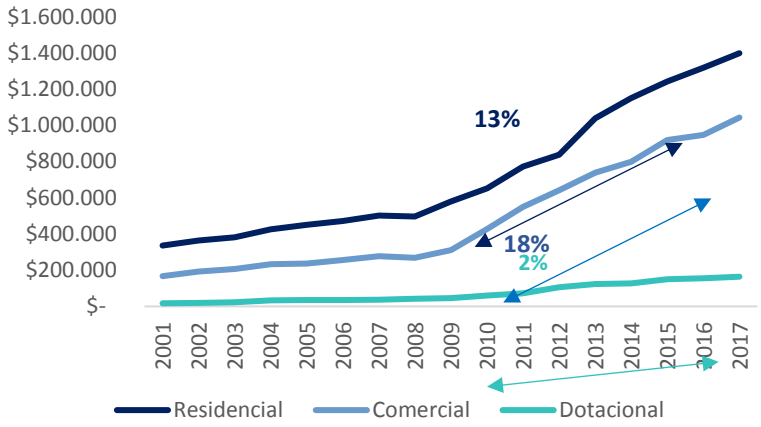
Fuente: UAECD y Contraloría de Bogotá

En términos de uso, en Bogotá el recaudo del predial se concentra en el uso residencial, teniendo en cuenta que el 75,4% de los predios son residenciales. En segundo lugar, se destaca la importancia del sector comercial al contribuir con el 36% del recaudo del predial del 2017. En conjunto, estos dos destinos de uso del predio constituyen el 81% del recaudo del predial del 2017.

Es importante resaltar que la dinámica del predial residencial se afianzó entre el 2009 y el 2011 y tuvo un crecimiento histórico de 27% en el 2013. Pese a que el predial residencial es

el más importante, entre el 2008 y el 2013, el predial comercial creció a una tasa promedio de 18%, 5 p.p. superior a la tasa de crecimiento del predial residencial durante el mismo periodo. Igualmente, para el 2017, mientras el predial residencial creció a una tasa real de 6%, el recaudo por uso comercial se incrementó en 10%. Estas diferencias en las dinámicas de crecimiento han hecho que el predial comercial aumente su participación sobre el recaudo total del 22% en el 2001 a 35% en el 2017. Asimismo, en la vigencia de 2017, el destino de uso de los predios de la ciudad fue el residencial, seguido por los predios destinados a hotelería y bodegas. Sin embargo, el destino con mayor valorización fue el de hoteles, seguido por bodegas y oficinas. (UAECD, 2017)

Gráfica 8. Dinámica del predial por destino de uso – Millones de pesos de 2017

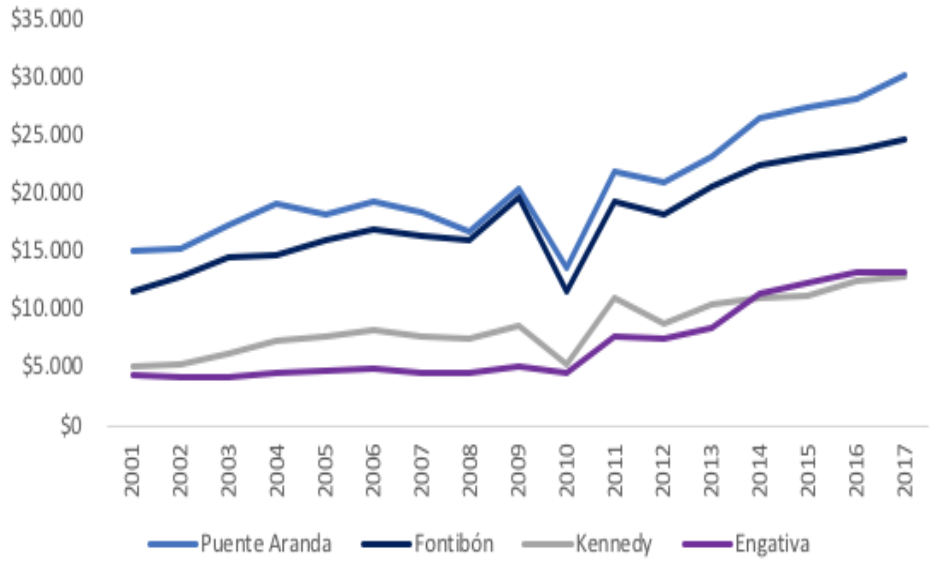


Fuente: SHD

En Bogotá, el recaudo del predial industrial y de servicios representa el 7% del recaudo total. Es importante resaltar que en el caso del predial industrial, este llegó a representar el 7% del recaudo total en el 2006 aunque cayó al 4% en el 2017. Igualmente, si se analiza la importancia del predial industrial sobre el recaudo total de las localidades típicamente industriales, se identifica una caída importante de este recaudo (ver Gráfica 9 y Gráfica 10).

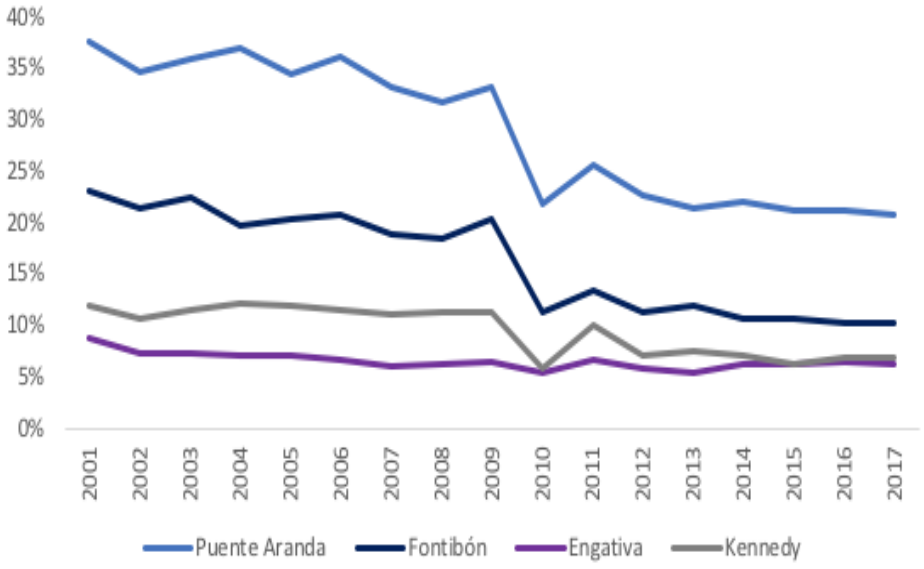
Al analizar el predial por localidades se encontró que las localidades que más recaudan son Usaquén, Suba y Chapinero. Esta concentración se explica por la mayor cantidad de predios gravados de estratos 3, 4 y 5 y 6, cuyas tarifas son superiores. Les siguen las localidades de Engativá, Puente Aranda y Fontibón en donde además se cobran tarifas elevadas por el tipo de actividad que se desarrolla en las mismas. En estas localidades el predial se multiplicó entre 5 y 7 veces en términos reales desde el 2001 hasta el 2016. En las demás localidades el aumento es importante pero menor; por ejemplo en Ciudad Bolívar, La Candelaria, Puente Aranda, Los Mártires y Kennedy, el recaudo ha crecido más del doble.

Gráfica 9. Predial industrial - Millones de pesos de 2017



Fuente: SHD

Gráfica 10. Participación del predial industrial sobre el recaudo de las localidades



Fuente: SHD

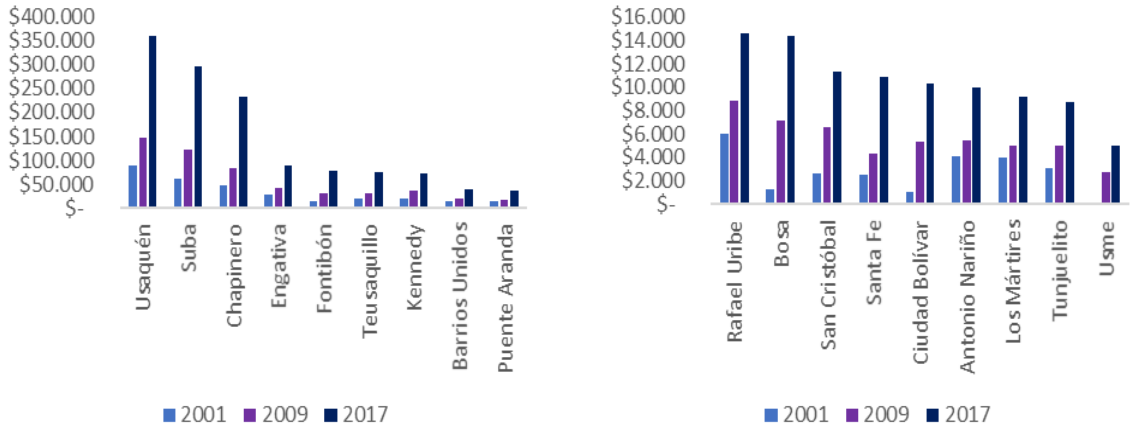
En el 2017, el recaudo por predial que más creció fue el de Teusaquillo, seguido por Chapinero y Puente Aranda con tasas del 15% y 10% respectivamente. Por el contrario, en la localidad de Sumapaz se registró una caída del recaudo de predial del 2017 en 24%. Asimismo, según el Censo inmobiliario, la localidad que más se valorizó en el 2017 fue la

localidad de Ciudad Bolívar (20,9%), en donde hay una alta concentración de la nueva oferta de vivienda de estrato 2. Sin embargo, el crecimiento en el recaudo del predial fue únicamente del 6%.

En términos per cápita, la localidad con mayor recaudo del predial en el 2017 fue Chapinero, seguida por Usaquén y Teusaquillo. En efecto, para todas las localidades, el ingreso per cápita por concepto de predial en el 2017 es casi el doble o incluso el triple que en el 2005, a excepción de Sumapaz, en donde el recaudo per cápita del 2017 cayó 16% frente al recaudo del 2005.

Esta mejora del predial residencial para todas las localidades se explica porque la tarifa dejó de depender del estrato. El Acuerdo 648/16 determinó que el avalúo sería el determinante de la tarifa que deben pagar los predios (Ver Tabla 5). Con esto, se evita que predios de estrato 3 cuyo avalúo catastral sea similar al avalúo de un predio de estrato 1 o 2 deba pagar más. Para los demás estratos, la tarifa depende del avalúo comercial de los predios.

Gráfica 11. Predial residencial por localidad – Millones de pesos de 2017



Fuente: SHD

Tabla 5. Tarifas para predios de estratos 1, 2 y 3

Estrato	Desde	Hasta	Tarifa
1 y 2	16 SMLMV	107 SMLMV	1x1000
2	Más de 107 SMLMV	135 SMLMV	3x1000
3	0	135 SMLMV	3x1000

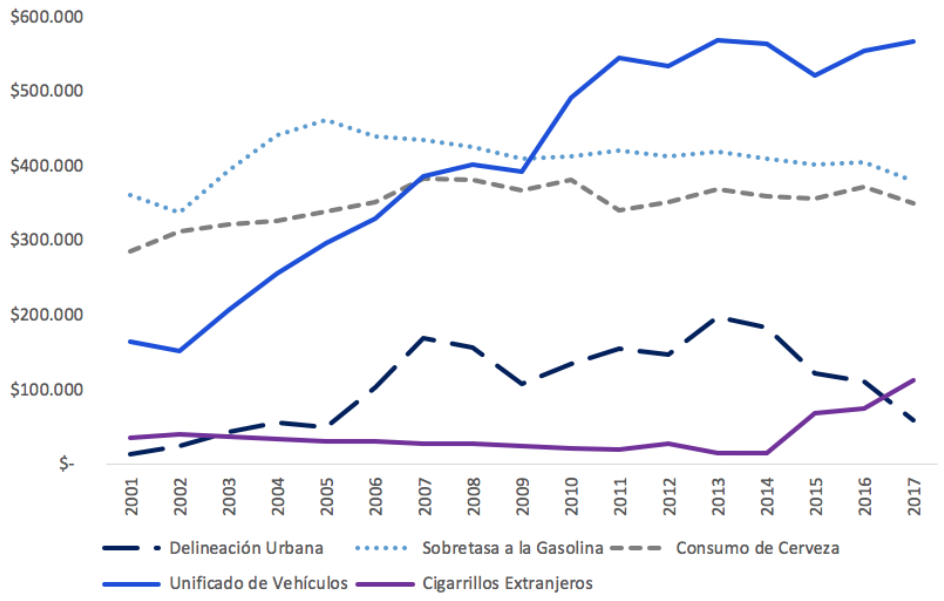
Fuente: Acuerdo Distrital 648 de 2016

3.1.1.2 Impuestos medios: unificado de vehículos, sobretasa a la gasolina, consumo de cerveza, delineación urbana y cigarrillos extranjeros

Antes de presentar el análisis de estos gravámenes, se debe aclarar que se realizó una reclasificación de algunos ingresos en las cuentas fiscales de la ciudad. Esto porque consideramos que algunos impuestos están mal clasificados, porque si bien no son recaudados directamente por el Distrito, son ingresos esencialmente tributarios. Además, para facilidad del análisis se sumó la sobretasa al ACPM con la Sobretasa a la gasolina.

En los últimos años, Bogotá ha mejorado su capacidad de recaudo de la mayoría de sus impuestos de tamaño medio. En el periodo analizado se identifica un importante crecimiento del impuesto unificado de vehículos y más recientemente, del impuesto a cigarrillos extranjeros. Por el contrario, delineación urbana entró en un ciclo negativo a partir del 2013. Además, al analizar el impuesto al consumo de cerveza y la sobretasa a la gasolina y al ACPM, se encontró que estos han estabilizado su recaudo desde el 2010.

Gráfica 12. Dinámica de los impuestos medios



Fuente: SHD

3.1.1.2.1 Impuesto Unificado de Vehículos

El aumento del recaudo del impuesto unificado de vehículos se debe principalmente a la importante expansión que tuvo el parque automotor en Bogotá y que parece no tiene signos de caer; por ejemplo entre el 2009 y el 2011, el parque automotor creció un 25%. Para el 2017, el recaudo del impuesto de vehículos ascendió a $568 mil millones lo que significó un crecimiento de 2% frente al 2016.

El impuesto de vehículos representa el 6,9% y el 7,2% de los ingresos corrientes y tributarios respectivamente. Esta participación ha aumentado en los últimos años, especialmente entre el 2009 y el 2011, en donde el crecimiento real promedio del recaudo fue de 11%. El

crecimiento de este impuesto entre el 2001 y el 2017 ha presentado una elevada volatilidad, alcanzando incluso tasas de crecimiento anual superiores al 25% en algunos años, como consecuencia de los esfuerzos realizados para actualizar los avalúos comerciales de los vehículos y, por lo tanto, la base gravable del impuesto.[10] Además, el impuesto unificado de vehículos es un impuesto que puede ser afectado por los ciclos de la economía. En los últimos dos años la venta de vehículos ha disminuido frente a los anteriores y esto se reflejará en el recaudo futuro.

Recientemente, en la administración de Bogotá se ha contemplado la posibilidad de agrupar varios impuestos como el unificado de vehículos y el derecho por semaforización, con el fin de simplificar el pago de este impuesto. Actualmente, el derecho por semaforización se paga al tiempo que el impuesto unificado de vehículos a una tarifa fija.

3.1.1.2.2 Sobretasa a la gasolina y al ACPM

En la Gráfica 12 es posible ver que desde el 2004, la sobretasa a la gasolina y al ACPM se estabiliza en un promedio de $ 456.252 millones. Este impuesto responde principalmente a la dinámica del consumo de gasolina y ha mostrado ser estable en el periodo analizado. Hay que recordar que el precio de referencia para la liquidación del impuesto lo fija el Ministerio de Minas. En un informe de finanzas públicas de la SHD, se resalta la relación entre el recaudo y la volatilidad del consumo de combustible (Secretaría de Hacienda Distrital, 2015). En general, desde el 2005, la tasa de crecimiento real de este recaudo ha oscilado alrededor de cero y su participación en los ingresos tributarios se redujo del 13% en el 2001 a únicamente 5% en el 2017.

3.1.1.2.3 Consumo de cerveza

El siguiente impuesto en términos de importancia sobre los ingresos tributarios es el consumo de cerveza. En el 2017 el impuesto tuvo una caída real de 6% y su recaudo fue de $349 mil millones. Además, al mantenerse estable su recaudo a lo largo de los 16 años analizados, este impuesto paso de representar el 10% de los ingresos tributarios en el 2001 a sólo el 4,4% el año anterior. El mal desempeño del impuesto se explica por problemas de diverso orden. Por lo pronto se puede mencionar que su desempeño está relacionado con la demanda interna y la capacidad adquisitiva. También, factores como el clima afectan su consumo, se afirma que a mayor frio y lluvia en Colombia se consume menos cerveza. Citan los años de 2010 y 2011 en donde el crudo invierno disminuyó el consumo de cerveza. Hay también problemas puntuales importantes, como la interpretación de una norma hace que las empresas del sector consideren que las cervezas con menos de 1º grado de alcohol no paguen este impuesto. Las cervezas en cuestión tienen 0,9º grados. La administración defiende que si deben pagar. El consumo de este tipo de cervezas ha aumentado y esto explica en buena parte el mal desempeño del recaudo de este impuesto al consumo.

[10] La base gravable de este impuesto depende del valor comercial de los vehículos, que se actualiza todos los años. El responsable es el Ministerio de Transporte.

3.1.1.2.4 Delineación urbana

El impuesto de delineación urbana es el que se cobra por la expedición de licencias de construcción en la jurisdicción del Distrito. Debido a la desaceleración del otorgamiento de licencias en Bogotá desde el 2013, el recaudo de este impuesto ha caído desde este año en adelante. En el 2017, la caída fue de 46%, lo cual es consistente con el menor ritmo del sector de construcción de la ciudad. Incluso, en el 2016 con los incentivos a la construcción de vivienda de interés social, el recaudo de delineación se contrajo en un 9%.

3.1.1.2.5 Impuesto a cigarrillos extranjeros

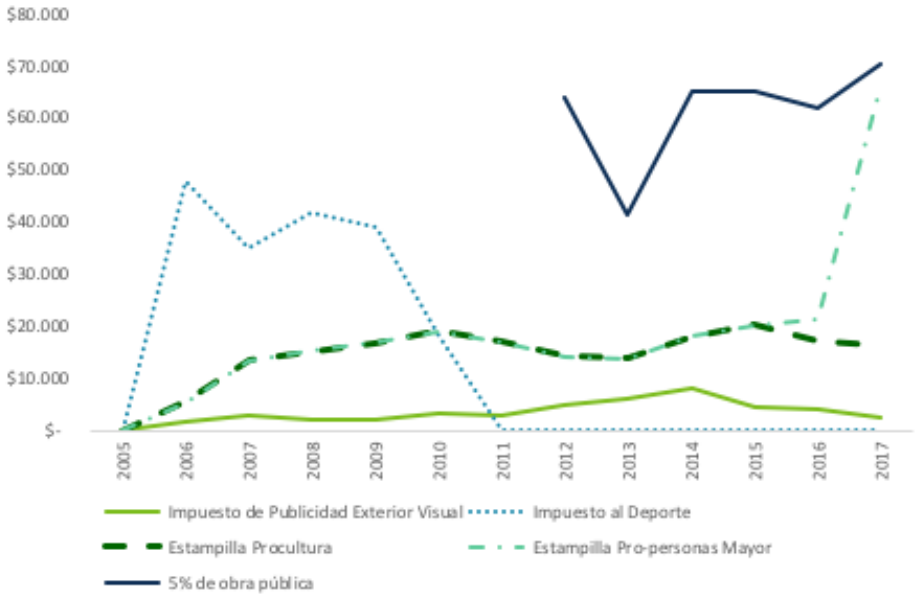
Por último, dentro del grupo de ingresos de potencialidad media se encuentra el impuesto a los cigarrillos extranjeros. En el 2017 su recaudo fue de $ 112 mil millones. Hasta el 2014, este impuesto no superaba los $20 mil millones; sin embargo, como consecuencia de un cambio en la actividad industrial del sector aumentó el recaudo. Uno de los más grandes productores cerró su planta en Bogotá y decidió abastecer este mercado con cigarrillos importados. Esta decisión fue favorable en términos de recaudo, pero al mismo tiempo el cierre de la planta tiene efectos económicos negativos. Hay que recordar que de este impuesto a Bogotá le corresponde el 100% del recaudo, en tanto que del impuesto a los cigarrillos nacionales le corresponde sólo el 20% y el resto es de Cundinamarca. Además, la reforma tributaria 1819 de 2016 aumentó la tarifa en $ 1.400 pesos por cajetilla lo que tuvo un efecto positivo en el recaudo.

3.1.1.3 Impuestos adicionales: publicidad exterior y estampillas

En el Distrito se han creado nuevas fuentes de financiamiento, a través de impuestos que gravan los contratos públicos en la ciudad. Los ingresos de Bogotá provenientes de las estampillas y la contribución a obra pública en conjunto sumaron $153 mil millones en el 2017, lo cual representa un crecimiento real de 52% frente al año anterior. El recaudo por el concepto de estampillas y contribución de 5% de obra pública ha crecido de forma acelerada, a excepción de la estampilla Procultura. Este comportamiento se debe a razones normativas que han creado las estampillas y que además aumentan sus tarifas, como es el caso de la Estampilla Pro-personas Mayor. En la Gráfica 13 también es posible ver que se elimina el impuesto al deporte y que además el impuesto de publicidad exterior visual no muestra un comportamiento muy dinámico.

Varios autores han manifestado que las estampillas generan sobrecostos para las empresas, debido a que gravan el valor de los contratos. Como consecuencia, aunque la estampilla es un ingreso del Distrito, la administración central podría estar perdiendo estos recursos cuando esta estampilla se traduce en un costo mayor de los contratos. De este modo, el ingreso recibido podría ser compensado por un costo más elevado en las inversiones del Distrito (Comisión de Expertos para la Equidad y la Cometitividad Tributaria, 2015).

Gráfica 13. Impuestos y Estampillas 2005 -17



Fuente: SHD

En este grupo igualmente se encuentran impuestos como el de registro, la contribución y parqueo en vía pública. El impuesto de registro y anotación hace referencia al 30% que entra al Distrito como ingreso por el registro de empresas o contratos que se realicen ante la Cámara de Comercio dentro de su jurisdicción. Para el caso de Bogotá, el ingreso por este concepto ha crecido en promedio 6% entre el 2001 y el 2017 y representa el 1,4% de los ingresos tributarios de la ciudad, con un recaudo de $107.304 millones de pesos.

Es importante resaltar varios factores de estos impuestos de corto alcance pero que han crecido en los últimos años. El primero es que, con el impuesto a la publicidad exterior, se genera una doble tributación en términos económicos. Esto debido a que hay empresas que pagan por un lado el impuesto de industria y comercio y por otro, el impuesto a la publicidad exterior. De esta forma, aunque en términos jurídicos no se genera doble tributación por la diferencia en las bases gravables de los impuestos, en términos económicos está pagando más por su actividad económica. Este es el caso de empresas como OPE.

Asimismo, en las rentas de destinación específica en Colombia se ha extendido la excepción a gran parte de la inversión social, sin que exista una relación de causalidad entre el origen y el destino de la renta (Junguito, 2008). Este es el caso de las estampillas en Bogotá que, como se explicó anteriormente, gravan los contratos de obra pública en la ciudad y, al volverse permanentes se convierten en una fuente fija de ingresos para las instituciones a las que están asignadas, cubriendo gastos recurrentes. Esto representa un problema debido a que, en el momento en que se empiecen a suscribir obras como las del metro de Bogotá,

el recaudo por este concepto crecerá a una tasa muy alta, que después será difícil alcanzar, incluso si se subieran las tarifas.

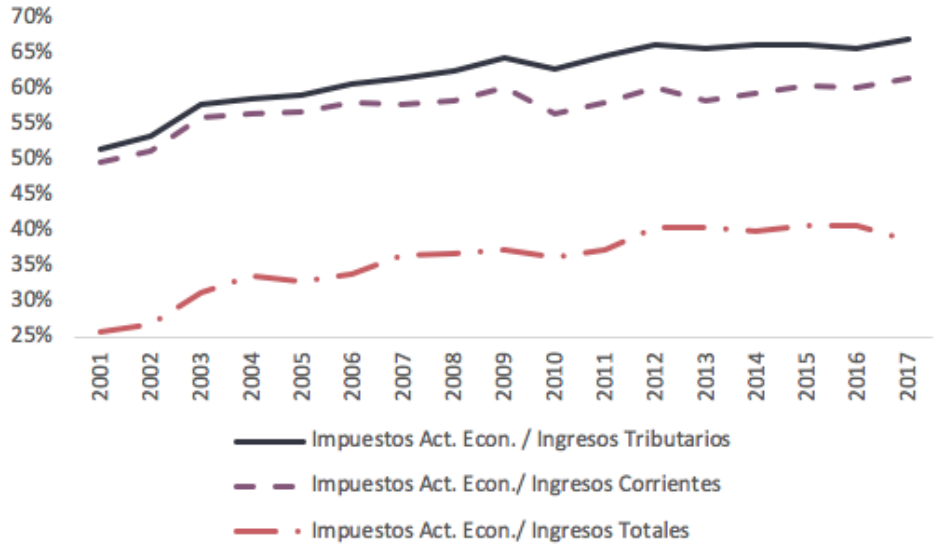
3.1.1.4 Impuestos a la actividad económica

A continuación, se hace una estimación de los impuestos a la actividad económica. Para nuestro interés consideramos que los impuestos a la actividad económica son la suma de tributos y gravámenes que deben pagar las empresas de la ciudad. Por esta razón, se agregaron los impuestos de predial de comercio, financiero, industrial y de predios destinados a la producción agrícola, el ICA, la delineación urbana y, las estampillas y contribución del 5% a obra pública. Esta estimación nos permite analizar qué tanto dependen las principales fuentes de financiamiento de la ciudad de los impuestos que afectan directa o indirectamente a la actividad económica. Además, en esta sección, se analizará la carga tributaria de las empresas por el pago del impuesto de industria y comercio y el complementario de avisos y tableros

La Gráfica 14 muestra que los impuestos a la actividad económica representaron en el 2017 el 65%, 61% de los ingresos tributarios y corrientes. Esto significa que gran parte de las fuentes de financiamiento de Bogotá de la ciudad provienen de impuestos que afectan la actividad económica. Es decir, la mayor parte de la financiación del gasto del Distrito depende del desempeño de la actividad económica de la ciudad y por ende del país.

Por otro lado, al analizar el cociente entre los impuestos a la actividad económica y el PIB a precios corrientes, es posible observar un aumento paulatino de los impuestos como porcentaje del PIB, lo cual es muestra de una mayor presión fiscal sobre los empresarios de la ciudad (Ver Tabla 6)

Gráfica 14. Impuestos a la actividad económica



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en información de la SHD

Tabla 6. Impuestos a la actividad económica como porcentaje del PIB

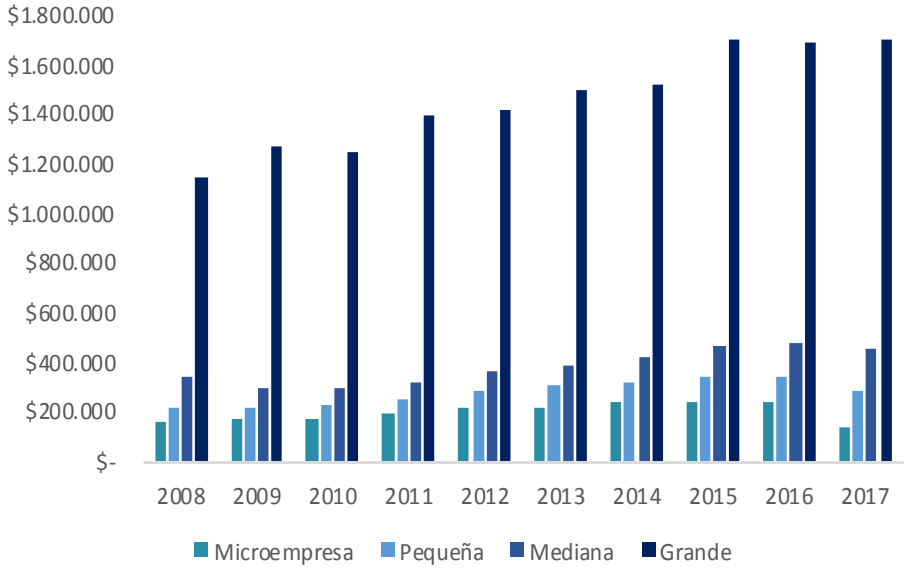
Año	Impuestos a la actividad económica (% PIB)
2001	1,1%
2005	1,7%
2010	1,9%
2016	2,1%

Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en información de la SHD

3.1.1.4.1 Impuestos por tipo de empresa

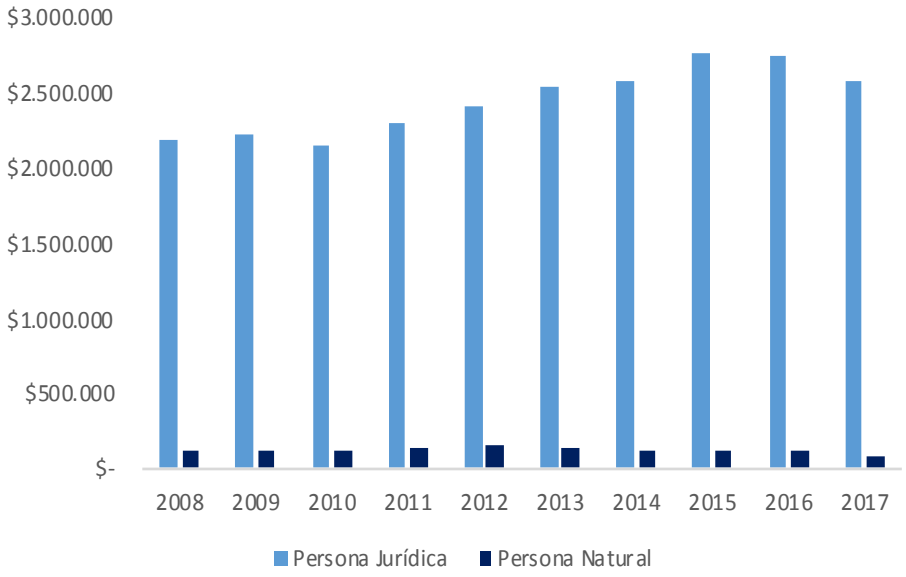
Teniendo en cuenta que gran parte de los impuestos están relacionados con la actividad económica, en esta sección se analiza cómo se distribuye el pago del impuesto más importante para las empresas, según el tipo de empresa por tamaño y por figura jurídica. En la Gráfica 15 vemos que la carga tributaria está relacionada con el tamaño de la empresa; es decir, a medida que el tamaño de la empresa es mayor, es posible ver un mayor recaudo del ICA. En el 2017 recaudo fue menor, a excepción del recaudo de las empresas grandes.
Por otra parte, en la Gráfica 16 es posible ver que el pago de ICA se ha reducido en los últimos dos años, tanto para las empresas de persona jurídica como para las personas naturales. Sin embargo, esto podría estar asociado o a un menor recaudo o a que hay menos empresas pagando este impuesto

Gráfica 15. Pago del ICA por tamaño de empresa - Millones de pesos de 2017



Fuente: SHD

Gráfica 16. Pago de ICA por figura jurídica - Millones de pesos de 2017

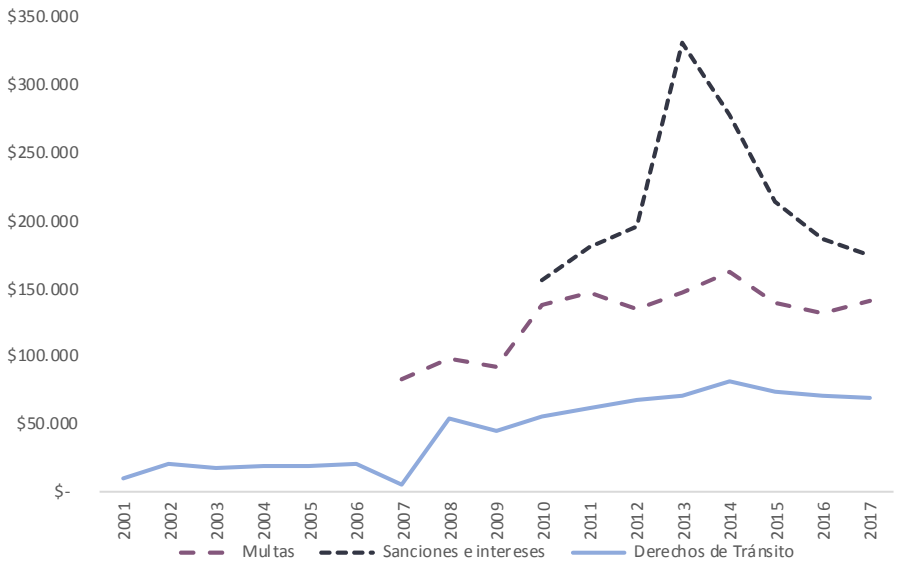


Fuente: SHD

3.1.2 Ingresos no tributarios

Pese a que el 95% de los ingresos corrientes corresponde a los ingresos tributarios, los ingresos no tributarios han pasado de representar 1,2% de los ingresos corrientes en el 2001 al 5% en el 2017. Estos ingresos no tributarios están compuestos por los ingresos de estratificación, multas, sanciones e intereses y derechos de tránsito, entre otros. Entre el 2001 y el 2017, estos ingresos crecieron a una tasa real promedio de 22% (ver Gráfica 15). El rubro más importante de estos ingresos es el de sanciones e intereses, que representa el 25,7% de los ingresos tributarios, seguido por las multas de tránsito, con 21% y derechos de tránsito con 10,3%. Con la expedición de nuevos códigos de tránsito el Distrito ha logrado incrementar el recaudo por este concepto; por ejemplo, se han dado incentivos para el pago de las obligaciones y deudas atrasadas.

Gráfica 17. Ingresos no tributarios



Fuente: SHD

3.2 Ingresos de Capital y Endeudamiento

La ley 358/1997 le impuso límites al endeudamiento de departamentos y municipios. Se busca que los territorios tengan un endeudamiento acorde con su capacidad fiscal; es decir que tengan un buen nivel de liquidez y de solvencia. Bogotá desde hace un buen tiempo tiene muy buenos indicadores de deuda. Esto significa que Bogotá genera un alto nivel de ahorro operacional que le permite pagar con facilidad los intereses de la deuda que tiene contratada. El límite de ley es el 40% y Bogotá está en menos del 10%. En estas condiciones la ciudad puede contratar aún más deuda con la seguridad que genera los recursos propios que garantizan su pago.

De otra parte, el indicador de solvencia está alrededor del 40% cuando el máximo permitido es del 80%. En otras palabras, de acuerdo con este indicador la ciudad puede contratar el doble del endeudamiento que tiene en el momento, pues el monto de los ingresos corrientes así lo permite. Estas buenas condiciones de sus indicadores de deuda son los que permiten que la ciudad tenga aprobado un cupo de endeudamiento de $6.9 billones. El cupo mas alto en su historia. La solidez de las cifras financieras hace que la discusión de los problemas de la ciudad se centre más en los proyectos a ejecutar y, la gestión necesaria para que esto sea una realidad. Infortunadamente en los últimos años se han dado atrasos en las grandes obras y los anteriores cupos de endeudamiento aprobados no se han ejecutado en su totalidad. Los retos se centran en la ejecución de los recursos disponibles.

El saldo de la deuda de la ciudad es de aproximadamente $1.5 billones y el 75% es deuda de externa y lo restante es deuda interna. El pago de intereses anuales está alrededor de los $100 mil millones en los últimos años y las variaciones año a año se explican más por los cambios de la tasa de cambio que por cambios en el saldo. En general, la deuda externa está contratada en buenas condiciones financieras, en especial la de la banca multilateral y los bonos, pero la reciente devaluación ha tenido impacto en el monto de los intereses pagados.

De otra parte, en su mayoría, los ingresos de capital de Bogotá corresponden a los ingresos y dividendos de la Empresa de Energía de Bogotá (EEB) y de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB). En el 2017, los ingresos de capital representaron el 15% de los ingresos totales de la ciudad, aunque a lo largo del periodo analizado tuvieron una participación menor (alrededor del 10%). El aumento en el 2017 se explica por las mayores utilidades de la EEB.

Por otra parte, según la Contraloría de Bogotá, la caída de la participación de los ingresos de capital en Bogotá entre los periodos 2005 - 2007 y 2009 – 2010, fue consecuencia de una reducida utilización de los recursos de crédito por parte del Distrito (Contraloría de Bogotá D.C., 2017). Este informe llama la atención sobre el crecimiento de estos recursos en el mediano plazo por los compromisos de la ciudad con el Metro y las nuevas rutas de Transmilenio.

3.3 Ingresos por transferencias

Finalmente, Bogotá recibe ingresos por transferencias por parte del Gobierno Nacional, a través del Sistema General de Participaciones (SGP) y por parte de entidades distritales. En Bogotá, los ingresos por transferencias han reducido su participación sobre el total de ingresos del Distrito, lo que puede ser reflejo de una mayor capacidad para la generación de recursos propios. De este modo, la participación de estos ingresos pasó de 34,1% en el 2001 a 21,3% en el 2017. Los recursos por SGP tienen definidos unos porcentajes establecidos para la destinación específica de los recursos a los sectores de salud, educación y saneamiento básico y agua potable. En los últimos años, las transferencias del SGP en Bogotá ha perdido dinamismo y su tasa de crecimiento real para el 2017 fue de 6%. El estancamiento de estos recursos para la ciudad se explica por el nivel de cumplimiento de los criterios que se utilizan para distribuir estos recursos. Por ejemplo, en educación, una parte importante del giro de recursos depende de la cantidad de estudiantes matriculados, que en el caso de Bogotá presenta poca variación, debido a que el nivel de cobertura en educación de la ciudad es elevado (Secretaría de Hacienda Distrital, 2015). Además, en las fórmulas de distribución del SGP tiene un gran peso el NBI y como se conoce, el NBI de Bogotá es menor que el promedio nacional. A menor pobreza relativa, menor transferencia.

De otra parte, el Sistema General de Regalías (SGR) de acuerdo con sus criterios de distribución favorece a los territorios productores y a los que tienen un mayor nivel de pobreza. Dado que Bogotá tiene indicadores aceptables de pobreza en comparación con el

resto del país, los ingresos que recibe de regalías son muy bajos. Estos representan alrededor del $25 mil millones anuales en los últimos años. Sin embargo, dos hechos pueden modificar en favor de la ciudad la distribución de los recursos del SGR. La primera de ellas es el aumento de los precios internacionales de los recursos naturales no renovables que tendrán un efecto positivo en el monto total de las regalías y por ende en las regalías para Bogotá. El presupuesto bienal recientemente presentado incrementa las regalías en cerca del 75%.

Segundo y más importante, el nuevo gobierno nacional entre sus reformas quiere hacer cambios importantes en el SGR. Por lo pronto se discute la posible eliminación y/o modificación del uso de los recursos de algunos de los seis fondos vigentes. También hay propuestas para aumentar el monto de las regalías directas y, para modificar las reglas del juego de los Órganos Colegiados de Decisión (OCADs). Por ejemplo, que este espacio institucional solo se utilice para proyectos con un mínimo de recursos y que los proyectos de menor cuantía tengan un mecanismo más ágil de presentación y aprobación. La ciudad debe estar atenta a la discusión de esta reforma en la medida que le puede representar más recursos y una mejora importante en la gestión de estos recursos.

3.4 Retos Financieros de la Ciudad (MFMP)

La situación financiera de una gran ciudad como Bogotá y su prospectiva es uno de los temas centrales de su agenda pública. Por fortuna, ahora se dispone de información de buena calidad que analiza a largo plazo las finanzas de todas las administraciones estatales en Colombia. Todos los años los gobiernos estatales deben publicar su Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) lo cual es una obligación legal. Este MFMP se hace con un horizonte de diez años y el mismo busca dar un parte de solidez de las finanzas de cualquier ente territorial. En el mismo, además de una descripción de los ingresos y gastos, se incluyen temas importantes como la estrategia de financiamiento de largo plazo y las contingencias que enfrenta un ente territorial en los años venideros. El marco fiscal de Bogotá es muy detallado y hace tanto un análisis de la actual coyuntura como de la prospectiva de las finanzas de la ciudad.

A continuación, se hace una reflexión de la sostenibilidad de las finanzas de Bogotá en el futuro próximo. Se pone especial atención a las proyecciones de recaudo de la ciudad y a las fuentes alternativas financiamiento que se tienen consideradas. Este análisis nos permitirá identificar los retos que tiene la ciudad a futuro. En una primera parte se hace una breve reflexión sobre los supuestos macroeconómicos con los que se hacen las proyecciones mencionadas y se hace igualmente una comparación con los supuestos que utiliza Fedesarrollo en sus análisis macro. Segundo, se analizan las proyecciones de ingresos y gastos de la ciudad en el largo plazo. Tercero, se estudia el monto de las inversiones en equipamiento urbano e infraestructura proyectadas y las fuentes de financiamiento

consideradas.[11] Finalmente, se hace una reflexión sobre la sostenibilidad de las finanzas de la ciudad.

3.4.1 Supuestos Macroeconómicos proyecciones MFMP

Al analizar el año 2017 incluido en el MFMP se encuentra que las proyecciones de la ciudad son muy similares a los datos efectivamente observados. Las proyecciones de Bogotá de la tasa de cambio como de crecimiento del PIB estuvieron un poco por debajo de lo observado, pero la inflación fue acertada. Asimismo, al comparar las proyecciones para el 2018 de la ciudad en su MFMP con las de Fedesarrollo, se encuentra que las de Bogotá están por debajo; en especial la proyección del crecimiento del PIB de la ciudad que la Fundación estima en 3.4% en tanto que la ciudad lo estima en el 3% anual. Fedesarrollo encuentra que hay un mayor dinamismo en los sectores de industria y comercio y que esto es muy positivo para la actividad económica, a pesar de mal comportamiento del sector de la construcción.[12]

Este mayor crecimiento económico del 2018 es importante en la medida que, las proyecciones de ingresos estimada en el MFMP 2018 – 2018 deberán ser corregidas al alza en el siguiente marco fiscal. En otras palabras, la ciudad debería generar un mayor recaudo por los impuestos a la actividad económica de estos dos sectores que tienen una mejora notable en su desempeño. También generar un mayor ahorro corriente y, por ende, tener más capacidad de endeudamiento y de financiamiento de sus inversiones.

Al analizar las proyecciones de 2019 -2018 se encuentra que estas son muy prudentes. Tanto en ingresos como en gastos corrientes e inversiones, se proyecta una caída como porcentaje del PIB de la ciudad. Por ejemplo, en ingresos corrientes, tributarios y no tributarios, se estima que pasaran del 3.6% del PIB a sólo el 3.3% en el 2028. Se presentan caídas similares en gastos y especialmente en inversiones. Proyectaron que las inversiones de la ciudad se estabilizaran alrededor del 3.4% PIB en los últimos años y un pico de 5% del PIB en el 2020. Esto último consistente con las inversiones proyectadas del actual Plan de Desarrollo.

Asimismo, para la proyección de los gastos el MFMP se estimó que todos los gastos de funcionamiento (nómina y generales) crecen anualmente entre 0.5% y 1.5% en términos reales. También se tuvo en cuenta el cumplimiento de la ley 617/2,000 y, los intereses proyectados se hicieron a partir de la deuda vigente junto con la utilización esperada del cupo de endeudamiento aprobado. Estos supuestos se consideran apropiados a la vez que mantienen la prudencia en la gestión financiera.

3.4.2 Perspectivas fiscales y presupuesto 2018

Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de Bogotá 2018 – 2028, en el 2018 se espera que los ingresos totales de la ciudad asciendan a $13.2 billones de pesos, de los cuales $8.9 billones corresponden a los ingresos corrientes, $3 billones a transferencias y

[11] Se invita igualmente a consultar el MFMP de Bogotá. Este aporta elementos importantes para los que quieran estudiar el presente y el futuro de las finanzas de la ciudad: http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/MFMP_2018_2028.pdf

[12] Fedesarrollo. **Prospectiva Económica**. Septiembre 2018. Bogotá.

$1.2 billones a los recursos de capital. La dinámica de los recursos de la ciudad estaría explicada por el crecimiento favorable de los ingresos corrientes y de transferencias. De esta forma, los ingresos corrientes tendrían un crecimiento real de 4.9%, explicado principalmente por el crecimiento real del 5% de los ingresos tributarios. Particularmente, la mayor contribución al crecimiento de los ingresos tributarios sería la del ICA, como consecuencia de la recuperación esperada de la economía.

Por otra parte, los gastos proyectados del distrito para el 2018 son de $15.1 billones de pesos, debido a que se espera que la inversión presente un incremento real del 21%. Los gastos de funcionamiento, que incluyen gastos administrativos y operativos, además de las transferencias para establecimientos públicos, la universidad Distrital, la Contraloría de Bogotá, entre otras transferencias.

La carga fiscal del Distrito para el 2018 sería de $20.8 billones. De este total, la Administración Central generaría el 89.6% de los recursos que financian el Presupuesto Anual, mientras que los Establecimientos Públicos, las Unidades Administrativas Especiales, la Universidad Distrital y la Contraloría Distrital generarían el restante 10.4% de los recursos. Además, s encuentra que buena parte del presupuesto distrital depende de los ingresos de la Administración Central, que a su vez dependen en un 57% de los ingresos corrientes. El restante 43% de los ingresos de la Administración central proviene de los ingresos por transferencias y los ingresos de capital. En general, los ingresos del SGP y de regalías tienen poco potencial de crecimiento o, no dependen de la gestión de la ciudad; además, las fórmulas actuales de distribución de estas transferencias *castigan* a Bogotá pues tiene menos población pobre en promedio y tiene más altas coberturas en salud y educación. Sin embargo, es posible que en medio plazo aumenten los recursos de regalías por efecto del aumento de los precios internacionales del carbón y el crudo.

3.4.3 Perspectivas fiscales de mediano plazo: 2019 - 2028

El MFMP de Bogotá proyecta una senda estable para los ingresos de la Administración Central, inclusive se proyecta que estos ingresos caigan ligeramente como % del PIB. Se estima que los ingresos corrientes tengan el mayor dinamismo, con un crecimiento real promedio de 3.6% entre el 2019 y el 2028. Dentro de los ingresos tributarios, la senda estimada de crecimiento real promedio del ICA y del IPU es aproximadamente del 4%, mientras que se espera que el impuesto de vehículos crezca en promedio a una tasa de 3.2% real. El único impuesto que se espera tenga un potencial de crecimiento importante en el mediano plazo es el de delineación urbana, como consecuencia del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Por su parte, para el mismo periodo, los ingresos no tributarios y los ingresos de transferencias del SGP (21% de los ingresos de transferencias) tendrían un crecimiento real promedio de 1.4% y 1.6% respectivamente. Por otro lado, los ingresos totales de la Administración Central como porcentaje del PIB en el 2019 serían de 5.1% y se estabilizarán alrededor del 4.5% en el 2028.

Asimismo, el PDD 2016-2020 *Bogotá Mejor Para Todos* requiere una financiación que asciende a $95.9 billones de pesos de 2016. De estos el 56% corresponde a la Administración Central. Las estrategias de financiación que se proponen en el plan de

desarrollo son 8: i) la optimización de los ingresos tributarios, ii) el fortalecimiento de los ingresos no tributarios y recursos propios de las entidades descentralizadas, iii) la búsqueda de otras fuentes de financiación (principalmente la venta de las acciones de ETB), iv) la cofinanciación con recursos del nivel nacional, v) la gestión de recursos adicionales, vi) la consolidación de Asociaciones Público Privadas (APP), vii) endeudamiento y viii) utilización de vigencias futuras (SHD, 2018).

Gran parte del esfuerzo de financiamiento que la ciudad proyecta son para ejecutar las obras de infraestructura del Plan de Desarrollo. Este es un tema muy importante en términos económicos no sólo para la ciudad, sino también para Colombia. Las inversiones en obras públicas dinamizan fuertemente el PIB de la ciudad y lo sitúan muy por encima del promedio nacional; tal y como sucedió con la primera fase de Transmilenio cuando el PIB de la ciudad fue los más altos en su historia, a pesar de que el PIB nacional era negativo. El impacto de la inversión en infraestructura y equipamiento urbano de Bogotá es muy importante en el contexto económico nacional y eso debe tenerse presente. Se genera así, un impacto positivo adicional además de la mejora en la prestación de los servicios de salud y educación y, en la movilidad.

Además de las medidas de mejora de los ingresos y otras fuentes de financiamiento, la ciudad en su estrategia financiera busca reducir la evasión, atraer capital e inversión privada, racionalizar el gasto público y tener un endeudamiento prudente. Parte central de esta estrategia es la gestión del endeudamiento en el medio y largo plazo. La decisión más importante durante la actual administración fue la aprobación de un cupo de endeudamiento de cerca $7 billones para financiar el Plan de Desarrollo. El cual además se complementa con los recursos por la venta parcial de la EEB y con el compromiso de vigencias futuras para financiar el metro.

Al analizar de una manera integral la estrategia de financiamiento de largo plazo de Bogotá se encuentran las siguientes tendencias generales. Primero, la ciudad es muy responsable en el cobro de los impuestos como en el control de sus gastos de funcionamiento. Esto le permite generar un alto nivel de ahorro corriente que puede ser utilizado en el financiamiento parcial de su ambicioso plan de inversiones. Además, si bien los ingresos propios crecen estos lo hacen a tasas discretas y por lo tanto no pueden generar ingresos adicionales importantes a largo plazo. Segundo, las proyecciones del MFMP nos muestran además que la situación fiscal mejora a lo largo del tiempo, con lo cual es posible comprometer recursos en el largo plazo en proyectos de gran calado. La ciudad tiene alta capacidad legal de endeudamiento y para el medio plazo no tiene problemas financieros. Tercero, la ciudad igualmente dispone de un generoso cupo de endeudamiento (acuerdo 690/2017) que le permite diseñar una estrategia de financiamiento acorde con el desarrollo de los proyectos de inversión incluidos en el Plan de Desarrollo, especialmente las obras de infraestructura. Cuarto, sin embargo, hay problemas, no se ve posible que la ciudad ejecute los niveles de inversión inicialmente proyectados en los años 2019 y 2020. Las principales obras aún no comienzan y esto hace que el efecto positivo de las mismas sobre la actividad económica no se vea aún. Preocupa además que, si estas se entienden en el tiempo, una nueva administración las ponga en cuestionamiento o no las considere prioritarias y se deba nuevamente comenzar con su discusión.

A continuación, se mencionarán los avances del Distrito en términos de recaudo y simplificación tributaria, con el fin de mostrar que, en efecto, el potencial de generar un mayor recaudo de los principales impuestos de la ciudad es reducido y, por otro lado, señalar que algunas de las preocupaciones alrededor de la simplificación tributaria fueron resueltas con el acuerdo 648 de 2016.

4 Comparación de los ingresos de la Ciudad con el área de influencia de Bogotá (Sabana)

4.1 Selección de los municipios

Para esta comparación, se incluyeron los siguientes municipios de la Sabana: Bojacá, Cajicá, Chía, Cota, El Rosal, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha, Sibaté, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá. Asimismo, cuando se hace la comparación del ICA, se utilizará una muestra más reducida de estos municipios. El criterio de selección de estos últimos municipios es la importancia relativa de la producción industrial de cada municipio en el consolidado industrial de la región. Para su estimación se utilizó la información del DANE como la importancia de cada municipio en el valor agregado (producción) del departamento y, de estimaciones del DNP de la participación sectorial en cada municipio sobre este valor agregado. Con base en este ejercicio se encontró que el grupo de municipios industriales de la Sabana son Cota, Facatativá, Funza, Mosquera y Tocancipá, los cuales representan más del 65% de la producción industrial de la Cundinamarca (ver Tabla 7).

Al comparar la estructura y evolución del recaudo tributario de Bogotá con el de los municipios de la Sabana, se encuentran cinco hechos estilizados que vale la pena resaltar: i) A pesar de que Bogotá sigue siendo importante en términos de recaudo, otros municipios de la Sabana han elevado su importancia relativa dentro del recaudo de la región; ii) Mientras que en Bogotá el crecimiento de los ingresos corrientes y tributarios per cápita se estanca, en los municipios industriales se acelera; iii) En los municipios industriales se identifica un crecimiento acelerado en el recaudo del ICA; iv) En Bogotá cae la participación del ICA dentro de los ingresos corrientes y tributarios, no ocurre lo mismo en los municipios cercanos, donde el ICA incrementa su importancia; y v) Para gran parte de los municipios el ICA es más importante que el Predial, sin embargo, se evidencia un acelerado crecimiento del predial y de su importancia relativa dentro de los ingresos tributarios de la región.

Tabla 7. Dinámica de la zona de influencia de Bogotá.

Municipio	Industria/PIB Municipal	PIB industrial	Participación
Bogotá	9%	$ 16.549.461	-
Bojacá	1%	$ 644	0,0%
Cajicá	52%	$ 565.922	7,5%
Chía	7%	$ 110.311	1,5%
Cota	23%	$ 649.147	8,6%
El Rosal	0%	$ 474	0,0%
Facatativá	50%	$ 1.287.324	17,1%
Funza	44%	$ 786.740	10,5%
Gachancipá	22%	$ 33.334	0,4%
La Calera	25%	$ 99.964	1,3%
Madrid	30%	$ 278.239	3,7%
Mosquera	42%	$ 645.518	8,6%
Sibaté	35%	$ 268.034	3,6%
Soacha	13%	$ 495.067	6,6%
Sopó	61%	$ 393.658	5,2%
Tabio	1%	$ 2.365	0,0%
Tenjo	32%	$ 259.765	3,5%
Tocancipá	71%	$ 1.569.211	20,9%
Zipaquirá	5%	$ 65.412	0,9%

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE y el DNP

4.2 Ingresos de la Sabana y de Bogotá: Bogotá sigue siendo muy importante dentro del recaudo consolidado de la región

Como se ilustra en la Tabla 8, a pesar de que la importancia de Bogotá dentro de los ingresos corrientes consolidados ha caído en 6 puntos porcentuales (p.p.) a lo largo de los últimos 16 años, el Distrito sigue representando el 90% del total de los ingresos corrientes de los municipios de la región. La participación que ha perdido Bogotá ha sido en favor de varios municipios industriales. Entre el 2000 y el 2016, Tocancipá incrementó su participación en 0.6 p.p., Cota al igual que Chía aumentó su participación en 0.5 p.p., mientras que el consolidado de otros municipios lo hizo en 0.3 p.p.

Lo anterior está fuertemente correlacionado, y como se mostrará a lo largo de esta sección con la dinámica del recaudo del ICA. Al observar detenidamente el comportamiento del recaudo de este impuesto, entre el 2000 y el 2016, se destaca cómo Bogotá ha reducido su participación de manera acelerada, sobre todo hacia el final del período de estudio – en total ha decrecido en 6 p.p., 4 de ellos en los últimos seis años. Los municipios que observaron un incremento en su participación dentro del recaudo del ICA fueron Cota (en 1 p.p.), Tocancipá (en 1 p.p.), y otros municipios (en 3 p.p).

Tabla 8. Ingresos corrientes e ICA consolidados: 2000-2010-2016

Municipio	2000	2010	2016	2000	2010	2016
	% sobre ingresos corrientes consolidados			% sobre ICA Consolidado		
Bogotá, D.C.	92%	**92,7%**	**90%**	95,6%	**93,6%**	**90,0%**
Cota	0,3%	**0,6%**	**0,8%**	0,2%	**0,7%**	1,5%
Soacha	1,1%	**0,7%**	**0,9%**	0,8%	0,82%	0,9%
Tocancipá	0,3%	**0,7%**	**0,9%**	0,3%	**0,9%**	1,5%
Chía	0,8%	**0,9%**	**1,3%**	0,3%	0,5%	1%
Otros	5,2%	**4,3%**	**5,5%**	3%	**4%**	**6%**

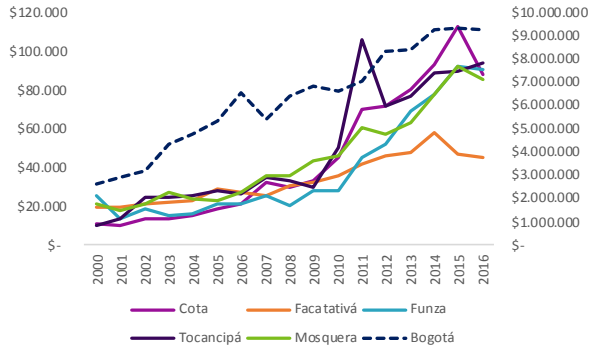
Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2000-2010-2016.

La pérdida en la participación de Bogotá dentro del total consolidado de los ingresos corrientes se explica por un estancamiento del recaudo si se compara con el dinamismo del recaudo de los municipios industriales de la Sabana. Como muestra la Gráfica 18 - Panel A, el recaudo de los ingresos corrientes de Bogotá, entre el 2000 y el 2006 crecía más aceleradamente que el recaudo de los municipios industriales de la región. Seguidamente, entre el 2007 y 2009 sus recaudos se incrementaron a tasas similares. Finalmente, desde el 2010, el recaudo en los municipios industriales se aceleró, y el de Bogotá prácticamente se estancó.

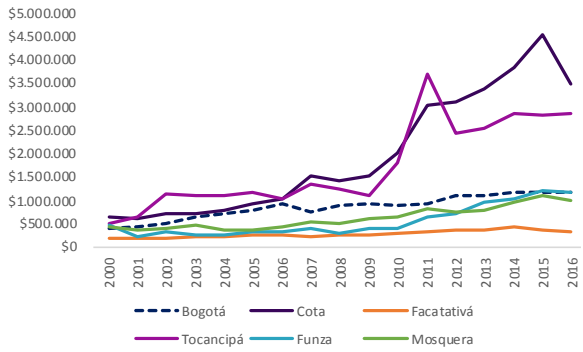
De otra parte, el Panel B de la misma Gráfica, muestra la dinámica de los ingresos corrientes per cápita para el mismo grupo de municipios. El crecimiento de los ingresos per cápita del Distrito ha sido muy bajo y parece que guarda la misma tendencia de crecimiento que el de su población. Por el contrario en Cota y Tocancipá, esta relación tiene un crecimiento vertiginoso a partir de 2010, en promedio crecieron a tasas de 13 y 16% respectivamente. Además, se observa que Mosquera y Funza convergen a los niveles de ingresos corrientes per cápita de Bogotá, con tasas de crecimiento promedio de 7 y 12% respectivamente.

Gráfica 18. Dinámica de los ingresos corrientes e ingresos corrientes per cápita: 2000-2016

Panel A: Ingresos corrientes (Millones 2017)



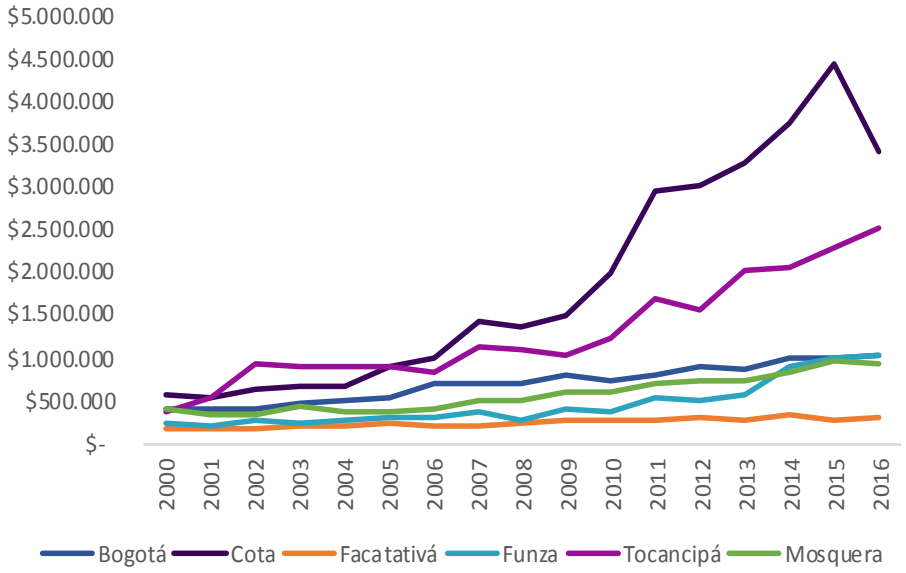
Panel B: Ingresos corrientes per cápita (2017)



Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2000-2016.

En forma complementaria, al analizar la dinámica de los ingresos tributarios per cápita (Ver Gráfica 19), es posible ver que en la mayoría de los municipios industriales esta relación crece en forma notable y muy por encima de Bogotá. El quiebre importante de la tendencia se da a partir del 2011. Periodo que coincide con la creación de zonas francas y parques industriales. Solamente un municipio, Facatativá, se aleja de la tendencia del resto de los municipios industriales de la Sabana. Por último, sobresale el crecimiento en Cota y Tocancipá.

Gráfica 19. Ingresos tributarios per cápita Municipios de Sabana y Bogotá (2000-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2000-2016

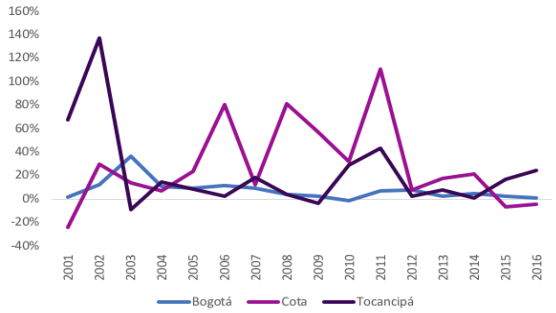
4.2.1 ICA: el recaudo en Bogotá es menos dinámico que en los municipios industriales

La falta de dinamismo en el recaudo per cápita bogotano está asociada al bajo crecimiento del ICA. En el Gráfico 20 - Panel A, se observa cómo el crecimiento del ICA en Bogotá es moderado en comparación con otros municipios de la Sabana. Por su parte, en el Panel B, vemos que Bogotá tiene la tasa de crecimiento más baja de todos los municipios analizados.

Dado el regular comportamiento del ICA de Bogotá, es pertinente analizar si esta tendencia se presenta con otros ingresos tributarios. La Gráfica 21, muestra el crecimiento de los ingresos tributarios y del ICA en Bogotá (panel A) y del consolidado de los municipios vecinos (panel B). En Bogotá los ingresos tributarios crecen por encima del ICA, en tanto que en la Sabana el crecimiento del ICA es mayor al de los ingresos tributarios. En otras palabras, el ICA en Bogotá está pierde relevancia dentro de los ingresos tributarios, mientras que en los municipios industriales adquiere importancia.

Gráfica 20. Crecimiento real ICA: 2001-2016

Panel A: Crecimiento real ICA



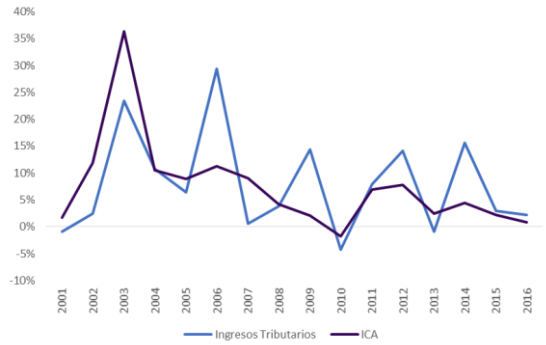
Panel B: Crecimiento del ICA

Municipio	Promedio 2001-2016	Mínimo	Máximo
Bogotá	7%	-2%	36%
Cota	29%	-6%	111%
Tocancipá	23%	-9%	137%
Funza	20%	-40%	103%
Mosquera	12%	-1%	37%
Facatativá	9%	-30%	80%

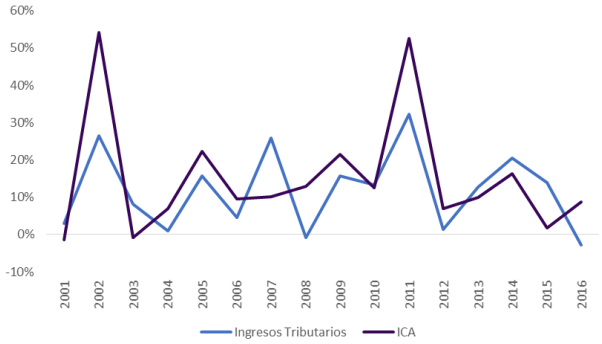
Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2000-2016.

Gráfica 21. Crecimiento de los ingresos tributarios de ICA de Bogotá y Sabana: (2001-2016)

Panel A: Crecimiento Bogotá

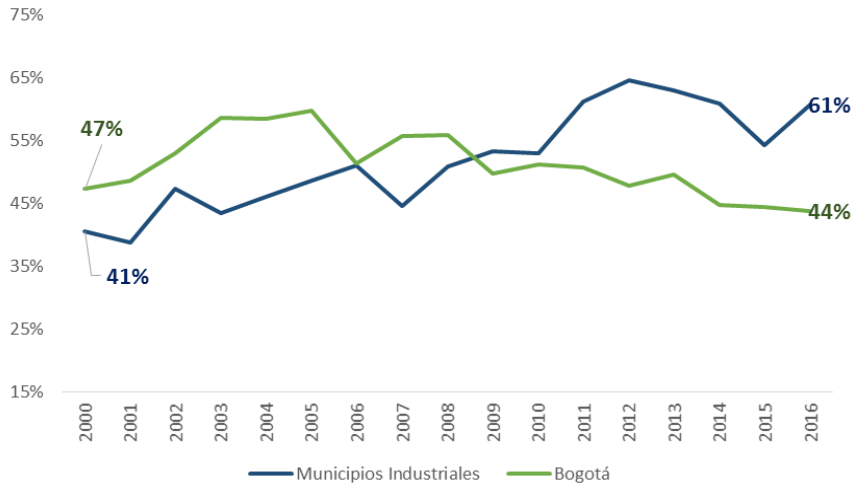


Panel B: Crecimiento Municipios Industriales



Fuente: Elaboración propia con base en SISFUT 2000-2016.

Gráfica 22. Participación del ICA sobre los ingresos corrientes



Fuente: Elaboración propia con base en SISFUT 2000-2016.

El comportamiento del recaudo por parte del ICA hasta aquí descrito puede ser parcialmente explicado por un proceso de relocalización empresarial que va desde Bogotá a los municipios vecinos. Alonso (2001) encuentra que, las posibles causas para dicha reubicación empresarial en la Sabana son: i) Precios favorables del suelo; ii) Menores tasas contributivas locales (una menor exigencia fiscal); iii) Poca congestión vehicular; iv) Disponibilidad de mano obra; v) Débil y flexible regulación urbanística; y vi) bajas tarifas de servicios públicos. Igualmente, La Cámara de Comercio de Bogotá (2011) encontró que los factores que pesan en la decisión de ubicarse en los municipios vecinos son la disponibilidad de infraestructura, mano de obra y la tributación. El estudio muestra que uno de los atributos más valorados por los empresarios son los impuestos. Específicamente, se menciona la importancia de tener bajas tarifas de los impuestos inmobiliarios, del ICA, la posibilidad de las exenciones tributarias en los impuestos locales y, la existencia de parques industriales y zonas francas (Cámara de Comercio de Bogotá, 2011).

Al analizar las tasas del ICA por sectores: industrial, comercial y de algunos ejemplos de servicios[13], en Bogotá, *vis à vis*, Funza, Tocancipá y Mosquera, se observa que las tarifas de Bogotá son mayores que las de los otros tres municipios (ver Tabla 9[14]). En la Tabla 9 se enumera el total de actividades gravadas por el ICA en cada uno de los sectores mencionados para los tres municipios, y en adición, se calcula el porcentaje de tarifas por actividad que son menores a las tarifas homólogas establecidas en Bogotá[15]. A su vez, al comparar las tarifas de transporte, alojamiento, y servicios de alimentos, las diferencias de tarifas con Bogotá son menores.

Tabla 9. Comparación Tarifas ICA Industria, Comercio, Transporte, Alojamiento y Servicios de Comida: Funza, Tocancipá, y Mosquera

	Funza		Tocancipá		Mosquera	
Actividad	Total de Actividades gravadas	% de tarifas menores a las Bogotanas	Total de Actividades gravadas	% de tarifas menores a las Bogotanas	Total de Actividades gravadas	% de tarifas menores a las Bogotanas
Industria	22	100%	16	94%	24	88%
Comercio	3	100%	3	100%	4	75%
Transporte, Alojamiento y Servicios de Comida	5	40%	3	67%	12	25%

Fuente: Elaboración propia con base en los estatutos tributarios de Bogotá, Funza, Tocancipá y Mosquera

[13] Para más información de otras actividades con sus correspondientes divisiones referirse al Anexo 1

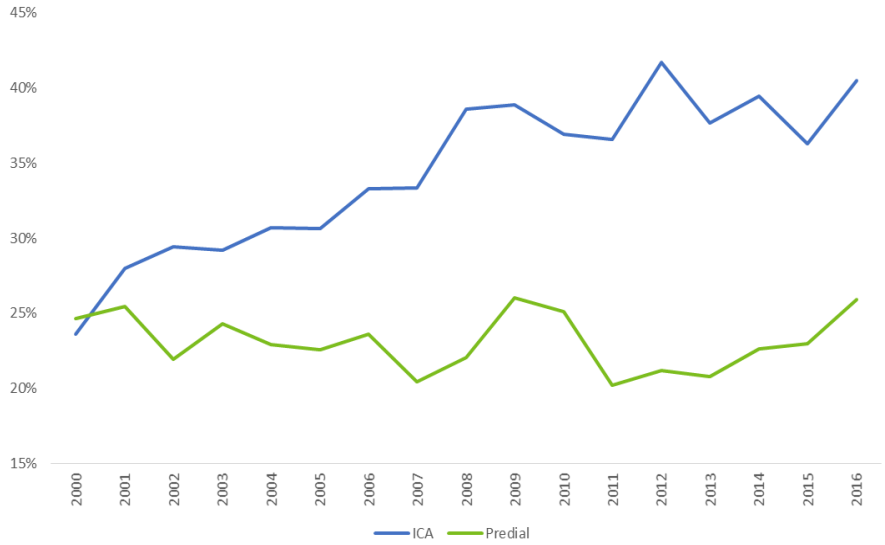
[14] Optamos por comparar únicamente con estos tres municipios por la similitud en la construcción de su esquema tarifario. Las tarifas del estatuto tributario de Cota no están directamente asociadas a la clasificación CIIU. Las de Facatativá son muy agregadas.

[15] Para las actividades que presenten más de una tarifa se hace la comparación basada en el promedio de las tarifas correspondientes.

4.2.2 Predial: participación, dinámica y recaudo per cápita

A pesar de que el recaudo por ICA ha aumentado su importancia de manera continua dentro de los ingresos corrientes de los municipios de la Sábana, el Predial ha venido recuperando espacio desde el año 2013. Inclusive en algunos municipios es el impuesto más importante en términos de recaudo. La Gráfica 23, muestra cómo el recaudo del ICA como porcentaje de los ingresos corrientes de los municipios de la Sábana ha venido en ascenso continuo. La diferencia entre los dos impuestos es de 20 p.p. en promedio.

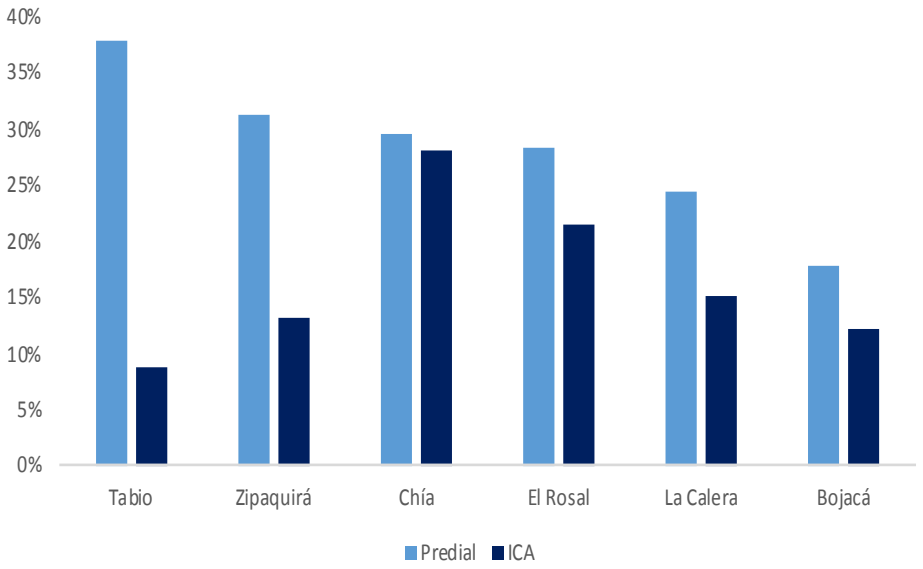
Gráfica 23. Sabana ICA y Predial como porcentaje de los ingresos corrientes



Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2000-2016.

La importancia del Predial en los municipios de la Sabana se ejemplifica en la Gráfica 24. En 6 municipios el recaudo del Predial es mayor que el del ICA. En Tabio, el recaudo del Predial como porcentaje de los ingresos corrientes es 29 p.p. superior al del ICA, en Zipaquirá 18 p.p., en la Calera 9 p.p., en el Rosal 7 p.p., en Bojacá 5.7 p.p, y en Chía 1 p.p.

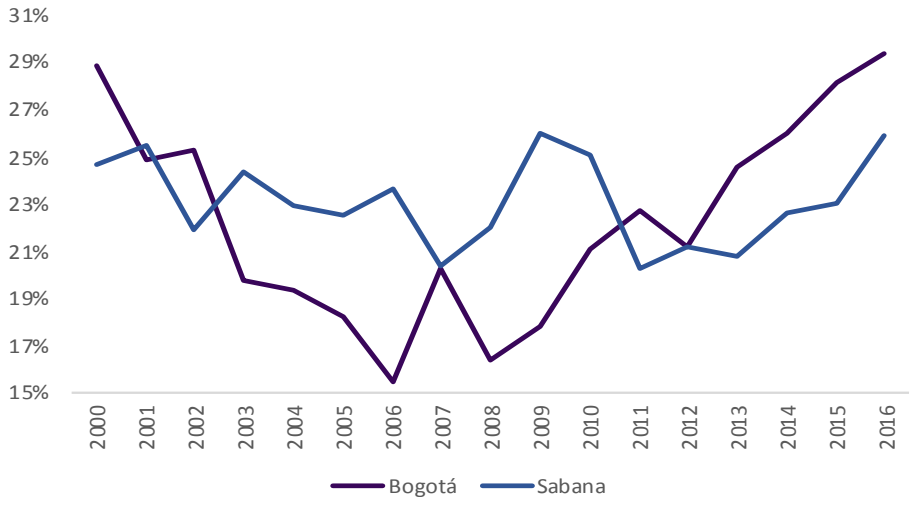
Gráfica 24. ICA y Predial como porcentaje de los ingresos corrientes: 2016



Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2000-2016.

A su vez, al observar el predial como porcentaje de los ingresos tributarios, se encuentra que para los municipios de la sábana, dicho recaudo estuvo estancado, y en 2016 se disparó, alcanzando una participación del 29% sobre el total de ingresos tributarios. En tanto que en Bogotá, el recaudo del predial ha ganado importancia desde 2009 al pasar del 21% a 34% en 2016, con un incremento de 10 p.p. en los últimos 7 años.

Gráfica 25. Predial como porcentaje de los ingresos tributarios: 2000-2016



Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2000-2016

5 Comparación con las principales ciudades de Colombia

El comportamiento tributario hasta aquí descrito está directamente relacionado con el nivel de desarrollo de la capital y su región; pero este puede ser diferente al de otras ciudades del país. En consecuencia, en esta sección se hará un análisis comparativo de Bogotá versus Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cali y Medellín, las cinco Ciudades Principales (CP) de Colombia.

5.1 Ingresos como porcentaje de la actividad económica

La Tabla 10, es una gran ayuda para poder entender las similitudes y diferencias entre las CP. Como se puede observar, los ingresos totales como porcentaje del valor agregado municipal para cada ciudad son bastante parecidos. Entre Bucaramanga que es la CP con menores ingresos totales como porcentaje del valor agregado, y Barranquilla o Medellín, CP con mayores razones de ingresos totales a valor agregado, existen apenas 4 p.p de diferencia.

La Tabla 10 muestra que la composición de los ingresos por municipios tiene importantes diferencias. Por ejemplo, en Barranquilla, Medellín, Cartagena y Bucaramanga, los ingresos de capital son más importantes que los ingresos tributarios, mientras que para Bogotá sucede lo contrario. Finalmente, en Cali ambas fuentes de ingresos son de igual importancia.

Tabla 10. Ingresos Municipales como porcentaje del Valor Agregado Municipal: 2015

Ciudad	Ingresos Totales	Ingresos Corrientes	Ingresos Tributarios	Ingresos de Capital
Bogotá	7%	5%	4%	2%
Cali	8%	4%	3%	3%
Barranquilla	9%	4%	4%	5%
Medellín	9%	4%	3%	5%
Cartagena	8%	4%	3%	5%
Bucaramanga	5%	3%	2%	3%

Fuente: Elaboración propia con base en FUT – DANE.

En las siguientes secciones, se analizarán cuatro hallazgos que resultaron del análisis general de la tendencia de los ingresos de estas ciudades: i) La participación del ICA en los ingresos tributarios cae en todas las CP con excepción de Cartagena; ii) En todas las CP existe un incremento sostenido del recaudo del Predial; iii) el crecimiento de los ingresos corrientes per cápita es similar en las principales ciudades de Colombia y, iv) Los ingresos tributarios per cápita de Bogotá son superiores a los de las demás ciudades, no obstante, su crecimiento es menor.

5.2 Tendencia de los ingresos corrientes y tributarios

Como se puede observar en la Tabla 11, a pesar de la diferencia entre los niveles de los ingresos corrientes per cápita de las CP, sus tasas de crecimiento promedio guardan importantes diferencias. Cali tuvo la menor tasa de crecimiento promedio (5%), y Bucaramanga la mayor (10%). La tasa de crecimiento de los ingresos corrientes de Bogotá (7%) es superada únicamente por Barranquilla y Bucaramanga. Asimismo, hay que resaltar que, en el 2005 el ingreso corriente per cápita de Medellín sobrepasó al de Bogotá; sin embargo, desde el 2010 en adelante Bogotá nuevamente es la de mayor ingreso corriente per cápita. Incluso, Medellín es superada por Barranquilla.

Tabla 11. Ingresos corrientes per cápita CP: 2000, 2005, 2010, 2016

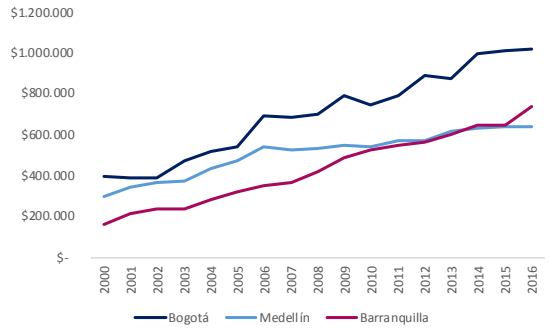
Municipio	Ingresos corrientes Per Cápita				Promedio de crecimiento
	2000	2005	2010	2016	
Bogotá	$ 420.980	$ 780.299	$ 882.409	$ 1.145.193	7%
Medellín	$ 351.381	$ 846.250	**$ 673.879**	**$ 773.458**	6%
Barranquilla	$ 212.549	$ 319.066	$ 585.311	$ 857.367	9%
Bucaramanga	$ 169.163	$ 388.852	$ 450.192	$ 639.960	10%
Cartagena	$ 255.761	$ 367.524	$ 504.449	$ 630.785	6%
Cali	$ 331.317	$ 372.807	$ 480.852	$ 620.645	5%

Fuente: Elaboración propia con base en FUT

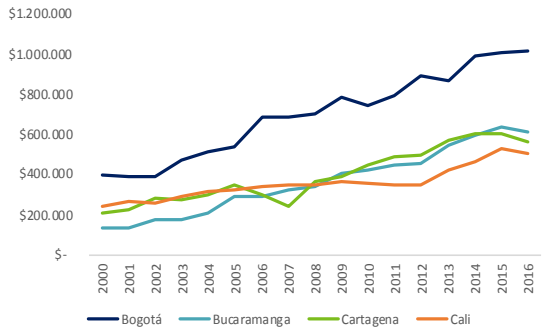
De otra parte, aunque Bogotá tiene los ingresos tributarios per cápita más altos, su tasa de crecimiento real es inferior al crecimiento de las demás ciudades. La Gráfica 26 muestra la evolución de los ingresos tributarios per cápita de Bogotá, Medellín y Barranquilla en el Panel A, y de Bogotá, Bucaramanga, Cartagena y Cali en el Panel B. Como se puede observar, el nivel de ingresos tributarios per cápita de Bogotá es superior al del resto de ciudades. En 2016, el recaudo per cápita bogotano fue $281.000 pesos superior al de Barranquilla, $383.000 pesos superior al de Medellín, $403.000 pesos al de Bucaramanga, $453.000 pesos al de Cartagena, y $512.000 pesos mayor al de Cali. En general, es posible ver que la brecha entre ciudades por el ingreso tributario per cápita se reduce, con excepción de Medellín.

Gráfica 26. Ingresos tributarios per cápita (Millones de pesos de 2017): 2000-2016

Panel A: Bogotá, Medellín y Barranquilla



Panel B: Bogotá, Bucaramanga, Cartagena y Cali



Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2000 – 2016

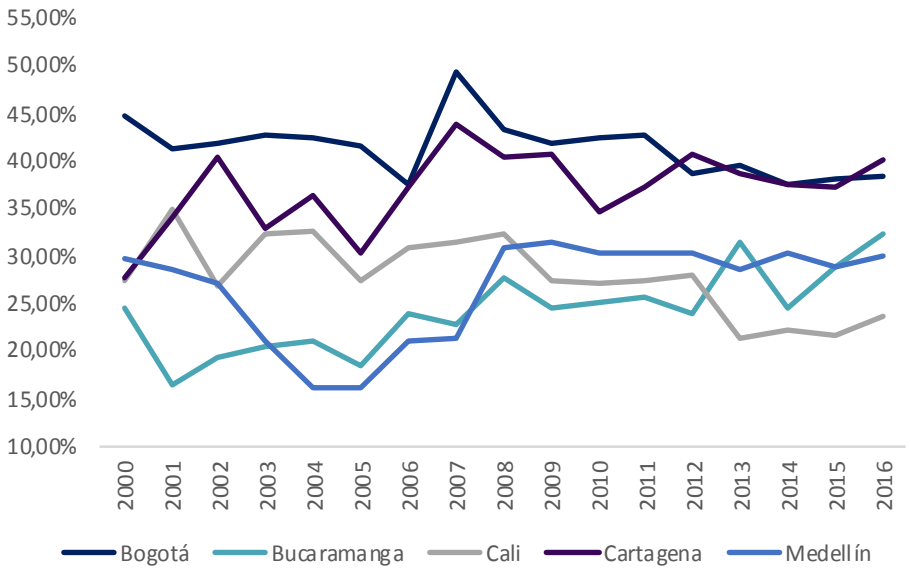
5.2.1 ICA: La caída en la participación del ICA en los ingresos tributarios no es un fenómeno exclusivo a Bogotá

Como se puede observar en la Gráfica 27, la caída de la participación del ICA dentro de los ingresos tributarios de las ciudades principales, no es un fenómeno eminentemente capitalino. Entre el 2000 y el 2016, la tendencia es decreciente para Bogotá y Cali, mientras que es creciente para Bucaramanga, Medellín y Cartagena. Sin embargo, cuando tomamos como punto de referencia el año 2010, la participación de ICA dentro de los ingresos tributarios ha caído en todas las CP, con excepción de Cartagena.

Cali entre 2010 y 2016 tuvo la caída más estrepitosa entre todas las ciudades principales, 7.5 p.p., seguida por Bogotá (7.3 p.p), Bucaramanga (6.6 p.p.), y Medellín (1.4 p.p.). Cartagena por su parte, incrementó la participación del ICA dentro de los ingresos tributarios en 5.8 p.p. Vale la pena resaltar que, entre 2015 y 2016, todas las ciudades principales a excepción de Bogotá obtuvieron un quiebre en la tendencia negativa que se venía observando.

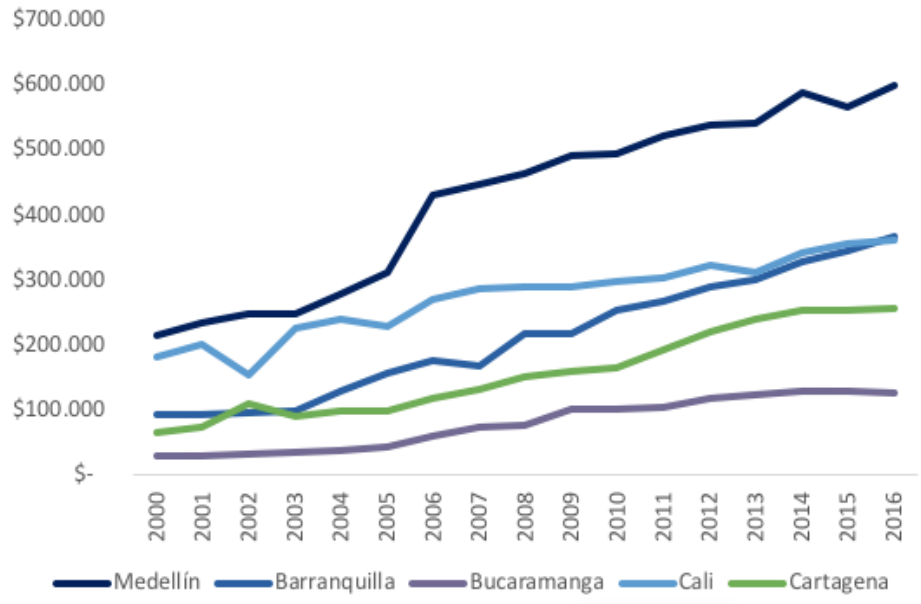
Ahora bien, al referirse al comportamiento del recaudo del ICA en las ciudades principales, se encuentra que, en promedio, las ciudades con mayor dinamismo fueron Cartagena (con una tasa de crecimiento real promedio de 10%), Bucaramanga (10%) y Barranquilla (9%). Bogotá, Medellín y Cali exhibieron crecimientos reales promedios positivos pero menores (7%, 7% y 5% respectivamente). En consecuencia, el recaudo del ICA por parte de Cartagena, Bucaramanga y Barranquilla tiende a converger a los valores bogotanos.

Gráfica 27.Participación del ICA en los ingresos tributarios: 2000-2016



Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2000 – 2016

Gráfica 28. Recaudo de ICA (Millones de pesos de 2017): 2000-2016



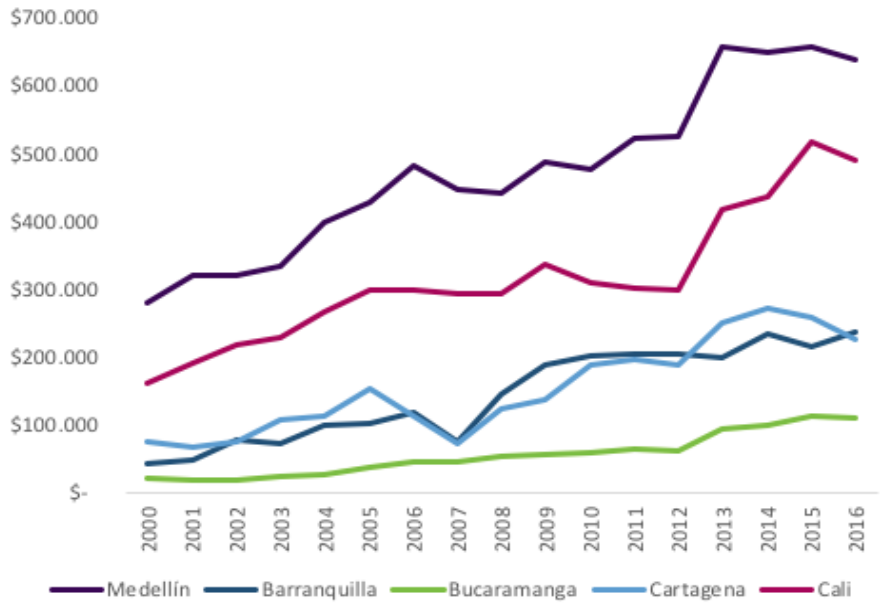
Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2000 – 2016

5.2.2 Predial: participación, dinámica y recaudo per cápita

En la Gráfica 29, muestra que el crecimiento en el recaudo del impuesto predial no se presenta únicamente en Bogotá. Todas las ciudades principales presentan crecimientos positivos a lo largo del período de estudio. En promedio, las ciudades con un mayor dinamismo en el recaudo del impuesto predial entre 2000 y 2016 han sido Barranquilla con una tasa de crecimiento real promedio de 15%, seguida por Bucaramanga (12%), Cartagena

(10%), y con menores crecimientos Bogotá (8%), Cali (8%) y Medellín (6%). Es importante recordar que, al igual que en Bogotá, Medellín y Cali, tienen un catastro descentralizado. Además, al analizar el recaudo per cápita del predial, se encuentran resultados interesantes (ver La Tabla 12). Es posible ver que una vez se normaliza la población, los municipios que presentan un crecimiento más acelerado en el recaudo del predial son Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena. En 2016, Cartagena alcanzó niveles per cápita muy cercanos a los de Medellín, pero aún se encuentra bastante lejos del recaudo per cápita de Bogotá.

Gráfica 29. Recaudo del Predial (Millones de pesos de 2017): 2000 – 2016



Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2000 – 2016

Tabla 12. Recaudo per cápita del Predial (pesos de 2017)

Ciudad	Pesos 2017			Promedio
	2001	2010	2016	2001-2016
Bogotá	$ 113,045	$ 189,749	$ 342,287	7%
Medellín	$ 152,677	$ 203,397	$ 256,897	4%
Barranquilla	$ 42,887	$ 170,096	$ 194,175	**14%**
Bucaramanga	$ 37,171	$ 115,319	$ 207,566	**12%**
Cartagena	$ 79,722	$ 200,203	$ 223,351	**9%**
Cali	$ 94,345	$ 138,105	$ 205,141	7%

Fuente: Elaboración propia con base en FUT 2000 – 2016

6 Conclusiones y recomendaciones

Las principales fuentes de ingreso de Bogotá han tenido una recomposición importante en los últimos años. Particularmente, los ingresos de la ciudad actualmente dependen en un porcentaje importante de los ingresos corrientes, y especialmente, de los ingresos tributarios. Esto se tradujo en una menor importancia de los ingresos por transferencias y los ingresos de capital. Al analizar los ingresos tributarios, es importante resaltar que sus dos principales impuestos han tenido un comportamiento diverso. De una parte, el ICA tiene un comportamiento regular y tiende a estancarse en su recaudo. Mientras que el recaudo del predial, por el contrario, aumenta en forma sostenida a lo largo de los últimos seis años.

En el caso particular del ICA, se encuentra que este es un impuesto complicado en su gestión, en la medida en que existen demasiadas tarifas que vuelven más complejo su pago. Aunque no se encontró regresividad en el monto de ICA que deben pagar las empresas, en varios trabajos se ha encontrado que el costo asociado a su trámite es bastante regresivo y elevado. Por lo tanto, es importante simplificar su estructura.

El dinamismo del predial responde a diferentes factores, como, por ejemplo, los esfuerzos realizados por el Distrito de promover la actualización catastral anual desde el 2011, los incentivos al pago oportuno de los contribuyentes y a la dinámica de valorización de Bogotá. Además, los cambios normativos del predial han generado que una mayor cantidad de predios sean objeto de contribución. Un ejemplo de esto es el cambio en las tarifas diferenciales, que ya no dependen únicamente del estrato, sino también del avalúo del predio.

Por otra parte, hay que mencionar que la estructura tributaria de Bogotá es muy compleja por la gran cantidad de gravámenes que hay, algunos obsoletos que necesitan una reingeniería importante. Sólo por mencionar algunos de ellos, las estampillas, los impuestos al consumo, la contribución por valorización y la plusvalía, merecen un análisis más detallado. En general, se reconoce que hay demasiados gravámenes, 23 en total, con lo cual la recomendación de simplificar la estructura tributaria se ha hecho anteriormente y es necesario recordarla.

Asimismo, al analizar la estructura tributaria de la ciudad, también se encontró que una parte importante de los ingresos tributarios, corrientes y totales de la ciudad depende de los impuestos a la actividad económica. Particularmente, se estimó que los impuestos a la actividad económica representan el 65% de los ingresos tributarios de la ciudad. Por lo tanto, la capacidad de generar ingresos propios podría verse afectada por los ciclos económicos de la ciudad y la región.

Por otra parte, el análisis comparativo de las finanzas territoriales de la ciudad con su zona de influencia y las ciudades principales de Colombia se puede resumir en los siguientes hallazgos:

i) A pesar de que Bogotá sigue siendo importante en términos de recaudo, otros municipios de la Sabana han elevado su importancia relativa dentro del recaudo de la región

ii) Mientras que en Bogotá el crecimiento de los ingresos corrientes y tributarios per cápita se estanca, en los municipios industriales se acelera.

iii) En los municipios industriales se identifica un crecimiento acelerado en el recaudo del ICA y, mientras que en Bogotá cae la participación del ICA dentro de los ingresos corrientes y tributarios, no ocurre lo mismo en los municipios cercanos, donde el ICA incrementa su importancia

iv) Para gran parte de los municipios, el ICA es más importante que el Predial. Sin embargo, se evidencia un acelerado crecimiento del predial y de su importancia relativa dentro de los ingresos tributarios de la región.

v) La tendencia del ICA y los ingresos tributarios es similar para todas las ciudades principales. Aunque Bogotá mantiene el liderazgo en el recaudo per cápita del predial, se ha cerrado la brecha en este recaudo con las demás ciudades.

vi) La tendencia decreciente de la importancia del ICA sobre los ingresos tributarios no se cumple para el caso de Cartagena.

En medio del análisis, repetidamente apareció el tema de la necesidad de que Bogotá haga parte de un área metropolitana (PROBOGOTA, 2018). Esta compleja decisión, se puede analizar desde dos puntos de vista. De una parte, apenas sería la expresión normativa de una realidad inocultable. La ciudad y sus municipios vecinos están de facto conurbados. Esto significa que la región pierde potencialidad frente a otras regiones de Colombia, pues la planeación en sus múltiples ámbitos se hace más compleja cuando veinte municipios piensan por su lado. Por ejemplo, la construcción de vías en la región, la política tributaria y la prestación de los servicios públicos debe tener una visión regional. De otra, el impulso de la actividad económica en la región debe por lo menos ser analizado desde una perspectiva regional. Hay un potencial grande de generación de riqueza y trabajo.

Por otra parte, en materia tributaria, es importante reconocer que en Bogotá se cobran demasiados impuestos, que no siempre tienen un potencial de recaudo alto y por el contrario, generan una carga tributaria importante, por lo menos en términos de costos de cumplimiento.

Se adelantas tres recomendaciones generales y tres específicas:

1. Bogotá debe analizar con cautela el comportamiento general del ICA. Su discreto desempeño, más aún cuando se compara con otros municipios, es un serio llamado de

atención. Entre otras cosas, se deben replantear las tarifas, la carga tributaria que le generan a las empresas y los elevados costos de fiscalización que implica su recaudo y administración

2. Es de gran importancia revisar la estructura tributaria de la ciudad. Este no es tema de recaudo sino de eficiencia y de administración tributaria. La misma administración de impuestos tiene ideas muy interesantes al respecto.

3. Bogotá debe liderar la integración de la región. Un área metropolitano u otro espacio institucional, por todas las razones mencionadas anteriormente

En términos más específicos, se proponen los siguientes puntos:

1. Es necesario considerar el efecto que están generando las rentas de destinación específica sobre la realización de obras públicas y sobre las mismas fuentes de ingresos de la ciudad. Los impuestos como las estampillas y la contribución a obra pública muchas veces pueden traducirse en mayores costos de la inversión de la ciudad.

2. Hay demasiados impuestos al consumo, que se podrían unificar en un único cobro, a través de figuras como una sobretasa al IVA de productos como la cerveza y los cigarrillos.

3. También hay una importante carga sobre los propietarios de motos y vehículos, que se podría revaluar, a través de la generación de un único impuesto que incorpore el impuesto de vehículos, la semaforización e incluso, la sobretasa a la gasolina, consolidando una especie de “impuesto verde”.

7 Anexos

Anexo 2. Comparación de tarifas del ICA: Bogotá, Funza, Tocancipá y Mosquera

Actividad	Sección	División/Código	Actividad	Bogotá	Funza	Tocancipá	Mosquera
Agricultura, ganadería y pesca		01	Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexa	9.66			
Silvicultura y madera		02	Silvicultura y extracción de madera	9.66			
Industrial	B	05	Extracción de carbón de piedra y Ignito	11.04	6.5		7
		06	Extracción de petróleo crudo y gas natural	11.04			7
		07	Extracción de minerales metalíferos	11.04			7
		08	Extracción de otras minas y canteras	11.04			7
		09	Actividades de servicios de apoyo para la explotación de minas y canteras	9.66			7
	C	10	Elaboración de productos alimenticios	4.14 11.04 9.66	5.9	4.5	6
		11	Elaboración de bebidas	11.04	5.9	5.5	6
		12	Elaboración de productos de tabaco	11.04	6	7	7
		13	Fabricación de productos textiles	11.04	6	5.5	6
		14	Confección de prendas de vestir	4.14 11.04	6 5.9	4.5	6.5
		15	Curtido y recurtido de cueros; fabricación de calzado; fabricación de artículos de viaje, maletas,	4.14 11.04	6		6.5
		16	Transformación de la madera y fabricación de productos de madera y de corcho, excepto muebles¡	11.04	6		7
		17	Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón	11.04	6	5.5	6.5
		18	Actividades de impresión y de producción de copias a partir de grabaciones originales	9.66	6	4.5	6.5
		19	Coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo y actividad de mezcla de	11.04	6.5		7
		20	Fabricación de sustancias y productos químicos	11.04	6.5	7	7
		21	Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias	11.04			7
		22	Fabricación de productos de caucho y de plástico	11.04	6.5	7	7
		23	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	11.04	6.5	5.5	7
		24	Fabricación de productos metalúrgicos básicos	6.9 11.04	6	7	7
		25	Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	11.04 9.66	6.5		7
		26	Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	11.04		5.5	6.5
		27	Fabricación de aparatos y equipo eléctrico	11.04	6	5.5	7
		28	Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.	11.04	6.5	5.5	7
		29	Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques	6.9	6	7	7
		30	Fabricación de otros tipos de equipo de transporte	6.9	6 6.5		7
		31	Fabricación de muebles, colchones y somieres	11.04	6		6.5
		32	Otras industrias manufactureras	9.66	6	5.5	7
		33	Instalación, mantenimiento y reparación especializado de maquinaria y equipo	11.04	6.5		10

Electricidad	D	35	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	11.04 9.66	10	7	10
Agua	E	36	Captación, tratamiento y distribución de agua	11.04 9.66	6.5		7
		37	Evacuación y tratamiento de aguas residuales	9.66			7
		38	Recolección, tratamiento y disposición de desechos, recuperación de materiales	11.04 9.66			7
		39	Actividades de saneamiento ambiental y otros servicios de gestión de desechos	6.9 9.66			7
Construcción	F	41	Construcción de edificios	6.9			7
		42	Obras de ingeniería civil	6.9			7
		43	Actividades especializadas para la construcción de edificios y obras de ingeniería civil	6.9			7
Comercio	G	45	Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos	6.9 11.04 9.66	6.5	4.5	7
		46	Comercio al por mayor y en comisión o por contrata, excepto el comercio de vehículos automotores y	4.14 6.9 13.8 11.04 9.66	5.9	2.5 7.5 4.5 10	6
		47	Comercio al por menor (incluso el comercio al por menor de combustibles), excepto el de vehículos	4.14 6.9 13.8 11.04	5.9 6.5 9 9.5 10	7.5	6
		48	Comercio al por menor (productor agrícolas, derivados lácteos, huevos, cárnicos).				7
Transporte	H	49	Transporte terrestre; transporte por tuberías	4.14	6 10		7
		50	Transporte acuático	4.14			7
		51	Transporte aéreo	4.14	10		7
		52	Almacenamiento y actividades complementarias al transporte	4.14 9.66	6.9	4.5	6
		53	Correo y servicios de mensajería	9.66			7

Alojamiento y servicios de comida	I	55 56	Alojamiento Actividades de servicios de comidas y bebidas	13.8 13.8	9 9 9.5	4.5 4.5 10	6 6
Información y comunicaciones	J	58 59 60 61 62 63	Actividades de edición Actividades cinematográficas, de video y producción de programas de televisión, grabación de sonido y edición de música Actividades de programación, transmisión y/o difusión Telecomunicaciones Desarrollo de sistemas informáticos (planificación, análisis, diseño, programación, pruebas), consultoría informática y actividades relacionadas Actividades de servicios de información (prensa y radio)	4.14 8 11.04 11.04 6.9 9.66 4.14 9.66 9.66 6.9 9.66 9.66	6 10 10 10 10 10	 3.5 6.5 3.5	8 6 6 6 6
Actividades financieras y seguros	K	64 65 66	Actividades de servicios financieros, excepto las de seguros y de pensiones Seguros (incluso el reaseguro), seguros sociales y fondos de pensiones, excepto la seguridad social Actividades auxiliares de las actividades de servicios financieros	11.04 13.8 11.04	10 10 10	 	5 5 5
Actividades inmobiliarias				11.04 9.66	6.9		
Actividades profesionales, científicas y técnicas	M	69 70 71 72 73 74 75	Actividades jurídicas y de contabilidad Actividades de administración empresarial; actividades de consultoría de gestión Actividades de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos Investigación científica y desarrollo Publicidad y estudios de mercado Otras actividades profesionales, científicas y técnicas Actividades veterinarias	6.9 9.66 6.9 9.66 6.9 9.66 6.9 9.66 6.9 9.66 6.9 9.66 9.66	5.9 5.9 6 5.9 6 6	 4.5 4.5 4.5 	6 7 6 6 7 6

		77	Actividades de alquiler y arrendamiento		10	4.5	7
					5.9		
Servicios administrativos		78	Actividades de empleo	9.66	5.9		7
y	N	79	Actividades de las agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reserva y actividades	9.66	6.9		7
apoyo		80	Actividades de seguridad e investigación privada	9.66	9	4.5	7
		81	Actividades de servicios a edificios y paisajismo (jardines, zonas verdes)	13.8			6
		82	Actividades administrativas y de apoyo de oficina y otras actividades de apoyo a las empresas	9.66			7
Administración pública, defensa	O	84	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria		6		7
Educación	P	85	Educación No Superior	9.66	6		6
			Educación Superior	7	6		6
Salud y asistencia social	Q	86	Actividades de atención de la salud humana	9.66	5.9		6
		87	Actividades de atención residencial medicalizada	9.66	6		6
		88	Actividades de asistencia social sin alojamiento	9.66	6		6
Actividades artísticas, entretenimiento y recreación	R	90	Actividades creativas, artísticas y de entretenimiento			5.5	7
		91	Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales				7
		92	Actividades de juegos de azar y apuestas	9.66	10		
		93	Actividades deportivas y actividades recreativas y de esparcimiento	9.66	5.9	10	7
Actividades de servicios	D	94	Actividades de asociaciones	9.66			6
		95	Mantenimiento y reparación de computadores, efectos personales y enseres domésticos	9.66	5.9		7
		96	Otras actividades de servicios personales	9.66	6.4	4.5	7
					6.5		
Hogares empleadores	T	97	Actividades de los hogares individuales como empleadores de personal doméstico				6
		98	Actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para				8
Extraterritoriales	U	99	Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales				7

Fuente: Elaboración propia con base en los estatutos tributarios de Bogotá, Funza, Tocancipá y Mosquera.

8 Bibliografía

Banco de la República. (2017). Boletín Económico Trimestral: IV trimestre Bogotá. *Boletín Económico Regional*.

Cámara de Comercio de Bogotá. (Julio de 2011). Determinantes de la localización de las empresas en Bogotá y en 17 municipios de Cundinamarca. *Dirección de Estudios e Investigaciones* .

Comisión de Expertos para la Equidad y la Cometitividad Tributaria. (2015). *Informe Final.* Bogotá.

Contraloría de Bogotá D.C. (2017). Evaluación del impuesto predial como fuente de financiación para el Distrito. *Dirección de Estudios de Economía y Política Pública*.

Junguito, R. (27 de febrero de 2008). Rentas de destinación específica. *Portafolio*.

Lozano, I., & Ricciulli, D. (2017). *¿Está Afectando el Impuesto Predial el Precio de la Vivienda en Bogotá?* Bogotá: Borradores de Economía.

Murcia, J., Amezquita, D. R., & Fuentes, H. (2014). Localización de la industria en Bogotá. *Revista Universidad Distrital y La Geomática*, 75-86.

Piza, J. R. (2016). *Reforma tributaria territorial, financiación de la política social en lo local y coyuntura macroeconómica.* Bogotá D.C. .

PROBOGOTA. (2018). *La región metropolitana de la Sabana de Bogotá. Una propuesta para la asociatividad y la gobernanza regional.* Bogotá.

Secretaría de Desarrollo Económico. (2010). *La inversión en el Distrito Capital.* Bogotá. D.C.: Subdirección de Estudios Estratégicos.

Secretaría de Hacienda Distrital. (2015). *Finanzas Sanas.* Bogotá.

Secretaría de Hacienda Distrital. (2017). *Sistema Tributario Distrital: Una compilación desde el mirador normativo.* Bogotá.

Secretaría Distrital de Hacienda . (s.f.). *Marco Fiscal de Mediano Plazo: 2018 - 2028.* Bogotá. D.C.

UAECD. (2017). *Análisis Inmobiliario 2016-2017.* Bogotá.

UN Habitat. (2017). *Finance for city leaders.* Nairobi.

Zapata, J. G., & Durán, I. M. (2011). *Evolución del recaudo del ICA y Predial en la Región Capital.* Bogotá.

Zapata, J. G., Yepes, T., Escallón, C., Wiesner, D., & Pineda, J. A. (2014). *Inventario dinámico del anillo de innovación: elementos para la construcción de visión de largo plazo.* Bogotá: Cider - Universidad de los Andes.