

Estrategias para la armonización fiscal de Bogotá con los municipios de la zona metropolitana

Óscar A. Alfonso R.

Profesor Titular – Investigador
Universidad Externado de Colombia

Seminario Internacional sobre alternativas de financiamiento de ciudades
CCB – LILP – Universidad del Rosario
Bogotá, noviembre 2014

Contenido

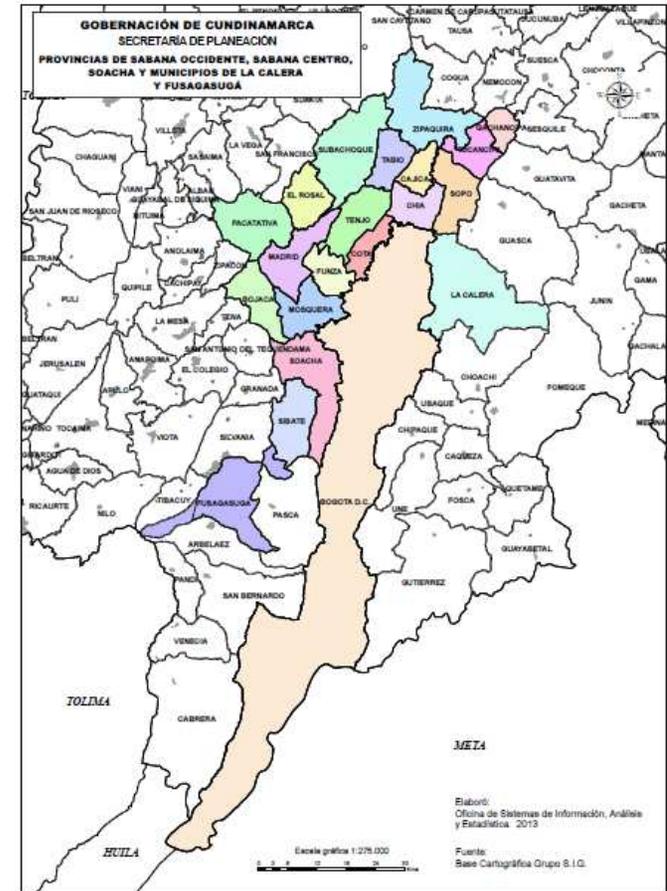
1. La cuestión fiscal metropolitana
2. El exceso de centralismo fiscal en Colombia
3. Estructura industrial y competencia depredadora
4. Modelos de recaudo de tributos locales y gasto público local con punto fijo: pronósticos
5. Las alternativas para un pacto de armonización

1. La cuestión fiscal metropolitana

Reconocido el avance del proceso de metropolización y la ausencia de reconocimiento político de las zonas metropolitanas, se pretende proponer un modelo de armonización tributaria entre las diferentes jurisdicciones que:

- i. Evite las consecuencias corrosivas de la competencia tributaria intra-metropolitana; y,
- ii. Permita ampliar y actualizar las bases tributarias locales a fin de tener un efecto correlativo en el gasto en bienes públicos locales y supralocales.

La zona metropolitana de Bogotá



Fuente: Gobernación de Cundinamarca

2. Los excesos de centralismo fiscal en Colombia

Las transferencias del nivel central de gobierno, en sus diferentes etapas, han sido uno de los dos mecanismos de cooptación de una porción de la sociedad a un modelo territorial de Estado, en el que el centralismo se ha impuesto sobre cualquier otra forma de autonomía fiscal local.

- i. 1982-1986:** Ley 14 de 1983 se buscó simplificar el régimen tributario de los entes territoriales a fin de elevar su recaudo y, con la Ley 12 de 1986 se programó un incremento gradual en la participación de los entes municipales en el recaudo del Impuesto al Valor Agregado, hasta alcanzar el 50% en 1993;
- ii. 1991:** En la Constitución Política se establecieron nuevas reglas como la del situado fiscal, que es una proporción indeterminada constitucionalmente de los ingresos corrientes cuyo destino serán la salud y la educación y, desde 1993, se estableció un aumento gradual de la participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación hasta alcanzar el 22% en el 2002: y,
- iii. 2001:** Con el Acto Legislativo 001 de 2001, Ley 715 de 2001, el nivel central de gobierno impulso una reforma al Sistema Intergubernamental de Transferencias, estableciendo un Sistema General de Participaciones orientadas, una parte, a la reducción de las brechas fiscales de los municipios o de nivelación de la capacidad fiscal y, la otra, a la armonización fiscal de los servicios de educación y de salud o transferencias condicionadas a los estándares alcanzados en esos dos servicios.

Las zonas metropolitanas y, recientemente, el resto de capitales no metropolizadas, son los únicos regímenes que han alcanzado un *Índice de Solvencia Primaria Municipal* positivo. En el resto de regímenes espaciales, por el contrario, la situación de insolvencia es persistente aunque sus resultados son polivalentes.

Regímenes Espaciales	1984-1991	1992-2001	2002-2012
Zonas Metropolitanas	(32,3)	(8,0)	43,6
Núcleos metropolitanos	(9,4)	18,0	56,7
Municipios metropolizados	(36,0)	(12,1)	41,5
Otras Capitales Departamentales	(418,7)	(139,9)	33,9
Resto del País	(722,5)	(774,3)	(772,3)
Municipios con crecimiento estable	(1.295,6)	(825,8)	(2.061,1)
Municipios con crecimiento moderado	(427,0)	(802,6)	(121,0)
Municipios con decrecimiento persistente	(445,0)	(694,6)	(134,9)
Total País	(10,0)	8,1	54,2

Fuente: Cálculos con base en estadísticas del Banco de la República y del Departamento Nacional de Planeación

Las zonas metropolitanas y el resto de capitales no metropolizadas, han mejorado sustancialmente su *Margen de Inversión en bienes públicos con recursos propios*. En el resto de regímenes espaciales, por el contrario, no hay posibilidades de movilizar recursos propios hacia bienes públicos.

Regímenes Espaciales	1984-1991	1992-2001	2002-2012
Zonas Metropolitanas	(115,9)	72,7	77,2
Núcleos metropolitanos	(105,9)	99,2	110,5
Municipios metropolizados	(117,5)	68,5	71,8
Otras Capitales Departamentales	8,4	49,5	50,7
Resto del País	(210,4)	(123,0)	(119,1)
Municipios con crecimiento estable	(232,8)	(122,5)	(117,7)
Municipios con crecimiento moderado	(198,0)	(126,9)	(123,2)
Municipios con decrecimiento persistente	(200,5)	(119,8)	(116,5)
Total País	(121,9)	(39,0)	(36,6)

Fuente: Cálculos con base en estadísticas del Banco de la República y del Departamento Nacional de Planeación

La *Inversión per-cápita en bienes públicos* se ha incrementado de manera sostenida, pero en los regímenes espaciales ha convergido sin que haya mejoras sustanciales en los niveles de vida, mientras que en los regímenes espaciales más altos la segregación es menor y hay diversidad intra-espacial.

Regímenes Espaciales	Inversión per-cápita			Coeficiente de Determinación		
	1984-1991	1992-2001	2002-2012	1984-1991	1992-2001	2002-2012
Zonas Metropolitanas	11.700,7	90.138,7	108.241,5	13,49	16,28	15,86
Núcleos metropolitanos	11.144,6	103.675,7	120.775,0	61,26	95,44	85,90
Municipios metropolizados	13.563,8	47.749,1	72.476,8	0,22	0,01	0,04
Otras Capitales Departamentales	13.118,4	39.769,5	68.508,4	4,54	0,09	0,27
Resto del País	11.606,7	55.583,1	103.469,2	0,02	0,00	0,01
Municipios con crecimiento estable	12.908,6	51.207,0	93.734,9	0,05	0,00	0,01
Municipios con crecimiento moderado	11.150,1	63.200,5	118.650,8	0,00	0,00	0,00
Municipios con decrecimiento persistente	10.540,6	56.203,1	109.462,2	0,02	0,00	0,00
Total País	11.808,2	69.066,2	101.430,1	1,00	1,00	1,00

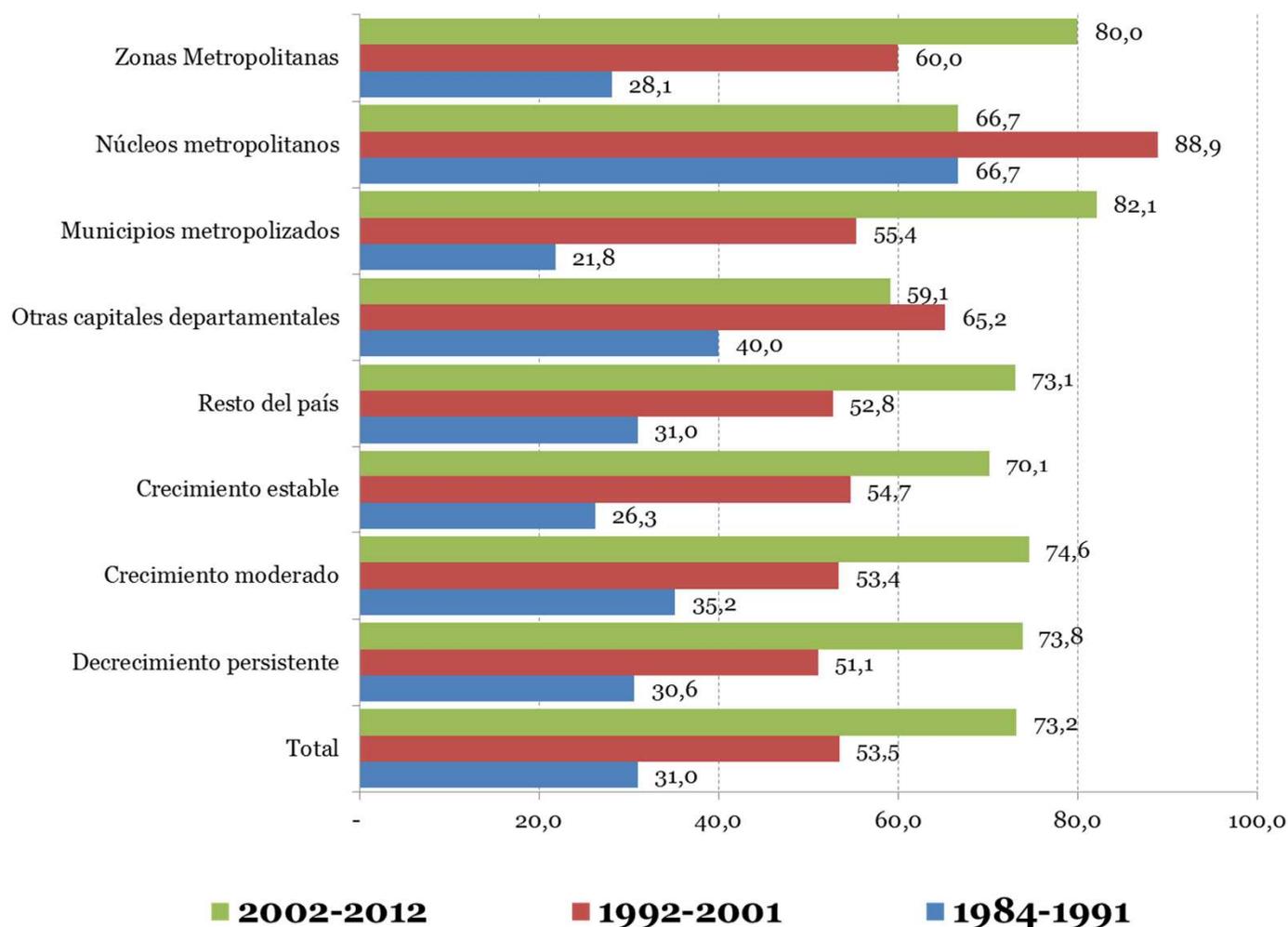
Fuente: Cálculos con base en estadísticas del Banco de la República y del Departamento Nacional de Planeación

La jerarquía del sistema de ciudades y la manera de administrar el territorio colombiano

Jerarquía	Categorización municipal – número de municipios (artículo 6º, Ley 617 de 2000)								Total municipios
	Especial	1	2	3	4	5	6	Sin Información	
Zonas Metropolitanas	5	11	11	14	9	7	8		65
Metrópolis	5	4							9
Municipios metropolizados		7	11	14	9	7	8		56
Otras capitales departamentales	1	5	4	3	4		5	1	23
Resto del país	0	2	3	5	14	26	964	20	1.034
Crecimiento estable		2	3	5	10	19	239	1	279
Crecimiento moderado					3	4	300	15	322
Decrecimiento persistente					1	3	425	4	433
Total	6	18	18	22	27	33	977	21	1.122

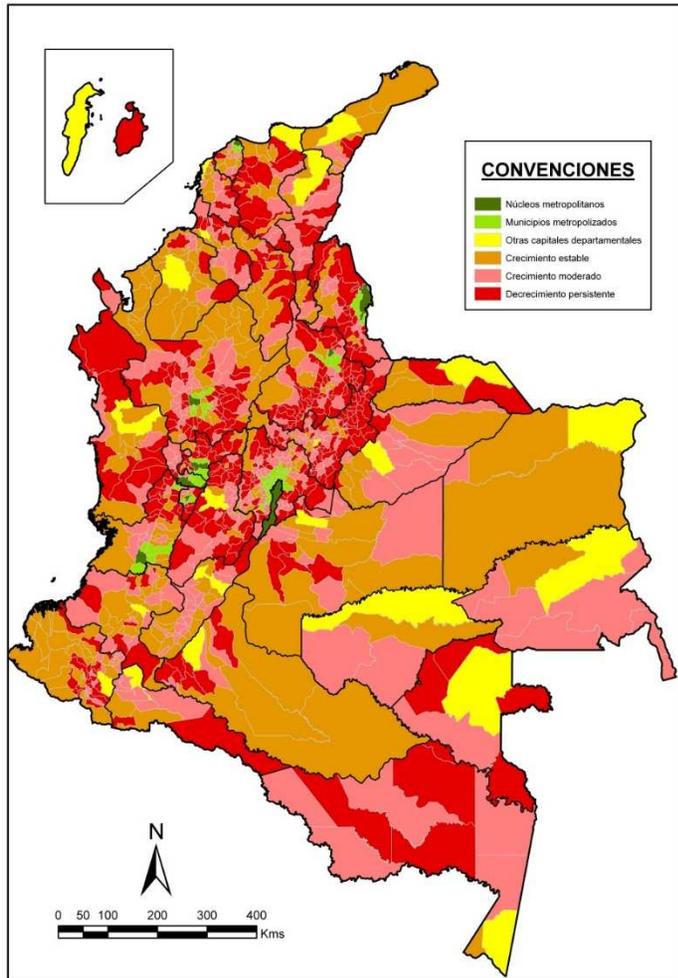
Fuente: Elaborada con base en estadísticas poblacionales del DANE y la categorización municipal de 2013

En Colombia, el modelo territorial de Estado centralista se ha arraigado al decir de la proporción (%) de los municipios en los que las transferencias del nivel central son dominantes en la estructura del gasto local.



Fuente: Cálculos con base en estadísticas del Banco de la República y del Departamento Nacional de Planeación

Recaudo anual predial *per cápita*, Colombia 2004-2012 (Dólares de 2012)

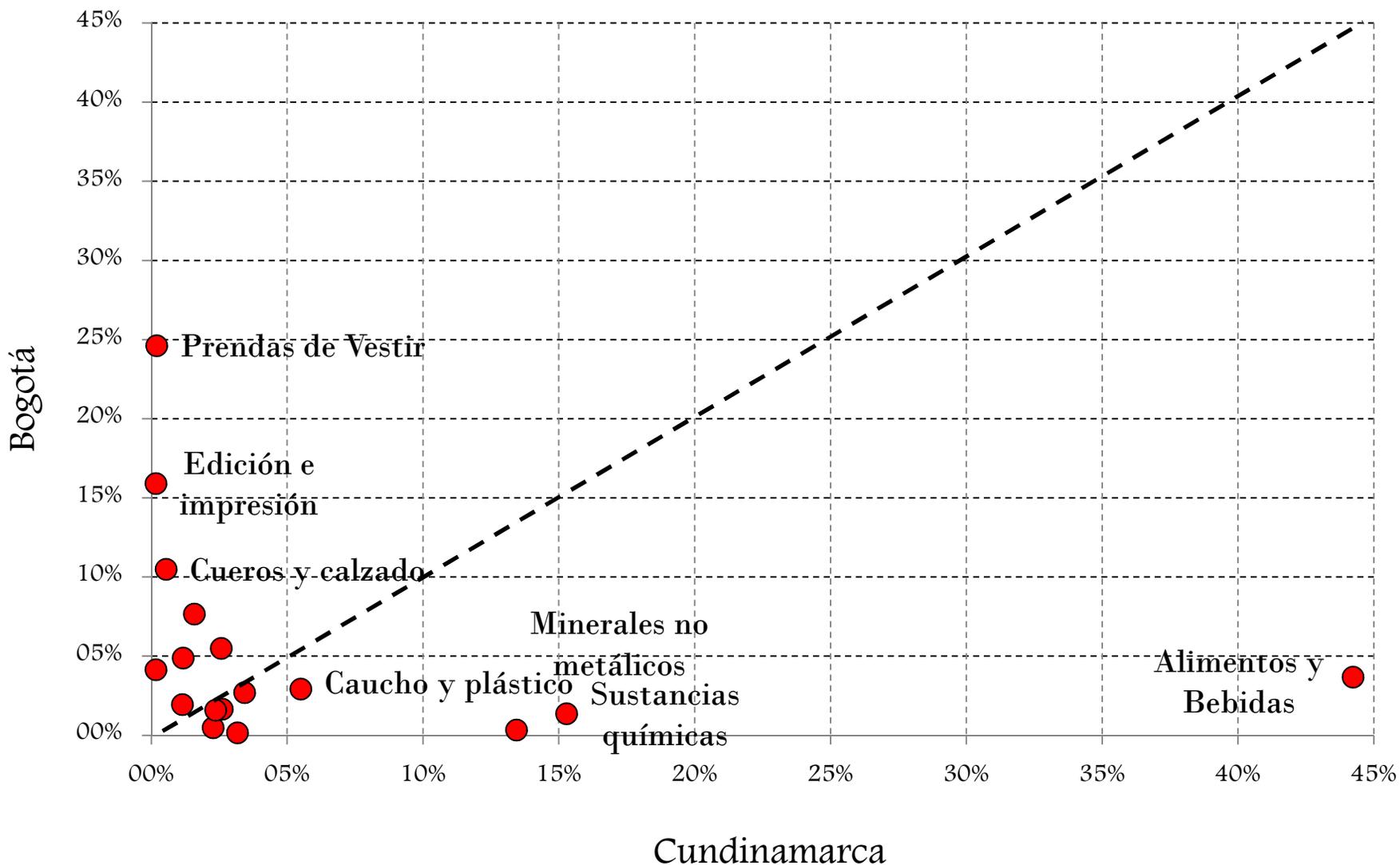


Regímenes espaciales	Recaudo
Zonas Metropolitanas	39
Núcleos Metropolitanos	43
Municipios Metropolizados	34
Otras capitales departamentales	13
Municipios del resto del país	11
Con crecimiento estable	11
Crecimiento moderado	12
Decrecimiento persistente	10
Total	13

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas poblacionales del DANE y fiscales del Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación

3. Estructura industrial y competencia depredadora

Participación (%) de las divisiones industriales en el valor agregado, Bogotá – Cundinamarca, 2010



Fuente: Elaborada con base en la Encuesta Anual Manufacturera, DANE

Municipio	Rango de la Tarifa (Por mil)	Régimen de exenciones
Bogotá	4.14 -11.4	No hay Al sur: Soacha, Sibaté y Fusagasugá
Soacha	4.0 – 10.0 (2010)	Exenciónese por un término de dos (2) años a partir de la fecha de su instalación, en la forma como se dispone en el Artículo 203 del Acuerdo 043 de 2000, del pago de los impuestos de Industria y Comercio y su Complementario de Avisos y Tableros de las empresas industriales, comerciales y de servicios, sector solidario y de la construcción, que establezcan su domicilio u operaciones en el Municipio de Soacha. Deben generar al menos 2 a 5 empleos. Para el primer año el 50% y para el segundo el 25%.
Sibaté	5.0 – 7.0 (2010)	Las empresas que se instalen en el Municipio de Sibaté tendrán una exención del Impuesto de Industria y Comercio, durante los primeros cinco (5) años de actividades en los siguientes porcentajes: año 1 el 70%, año 2 el 35%; año 3 el 20%; año 4 el 15% y año 5 el 10%. Debe desarrollar una actividad no contaminante y en su nómina debe contener al menos un 20% de residentes en el municipio.
Fusagasugá	5.0 – 7.0 (2012)	Con una participación de los residentes en al menos 50% de la nómina tienen derecho a una exoneración del 80% en el primer año; 60% en el segundo; 40% en el tercero; 20% en el cuarto y 10% en el quinto. La exención se puede prorrogar hasta por diez años.

Facatativá	6.0 – 7.0 (2009)	No hay.
Tenjo	3.0 – 7.0 (2009)	90% el primer año; 80% el segundo; 60% el tercero; 40% el cuarto y 20% el quinto. Las empresas “podrán obtener un beneficio adicional consistente en una exoneración del veinte por ciento (20%), si más del cuarenta por ciento (40%) de sus empleados y trabajadores operativos y el diez por ciento (10%) del personal administrativo, profesional y técnico de su nómina es personal residente en Tenjo, por más de cinco (5) años y posean una antigüedad o permanencia en la empresa mayor a un (1) año”.
El Rosal	5.5 - 7.0	Cualquier industria no contaminante que se instale en la jurisdicción del municipio y que genere empleos directos a personas residentes en el municipio con mínimo 3 años de antigüedad, estará exento del impuesto de industria y comercio durante 2 años de la siguiente forma: 10 a 50 empleos, 20%; 51 a 100 empleos, 30%; y, 100 en adelante el 40%.
Subachoque	3.0 (2002)	Se exime por tres años del pago del impuesto a empresas “no contaminantes” en un 30% si genera entre 10 y 50 empleos, 40% si genera entre 51 y 100 empleos y en 50% si genera más de 100 empleos. Las fami-empresas que generen al menos 5 empleos disfrutarán por dos años de esa exención.
Funza	4.5 (2009)	Primer año el 20%; segundo año el 40% y del tercer al quinto año el 70%. “Adicionalmente las nuevas empresas podrán obtener un 10% adicional en la exoneración si los empleados y trabajadores de nómina son en un 20% personal discapacitado y/o madres cabeza de familia residentes en el municipio”
Madrid	5.0 – 8.0 (2010)	Las empresas que desarrollen actividades industriales no contaminantes que empleen al menos el 50% de su planta con residentes en el municipio podrán reducir su base gravable en 90% de los ingresos brutos durante el primer año, 70% en el segundo, 50% en el tercero, 30% en el cuarto y 10% en el quinto año.
Mosquera	6.0 – 7.0 (2008)	Grandes contribuyentes del impuesto de industria y comercio que generen empleos directos en un 50% del personal que requieran para el desarrollo de sus actividades y que sean oriundos o con domicilio probado en el municipio, serán exonerados del pago de impuesto de Industria y Comercio en el 50% durante los cinco primeros años continuos.
Bojacá	6.0 (2008)	Las actividades industriales no contaminantes en cuya nómina aparezcan al menos el 50% de residentes, tendrán un descuento en los ingresos brutos del 50% en el primer año; 40% en el segundo año; 30% en el tercer año; 20% en el cuarto año y 10% en el quinto año.

Cota	4.0 – 6.0 (2010)	Primera exención: 70% el primer año; 60% el segundo año; 50% el tercer año; 40% el cuarto año; 30% el quinto año; 20% el sexto año y 10% el séptimo y octavo año. Segunda exención: “veinte por ciento (20%), si más del veinte por ciento (20%) de sus empleados y trabajadores operativo y el tres por ciento (3%) del personal administrativo, profesional y técnico de su nómina es personal residente en Cota, por más de cinco (5) años, conforme con el certificado expedido por la autoridad competente, porcentaje que deberá sostenerse durante todo el periodo de la exoneración”.
Zipaquirá	3.0 - 6.0 (2005) 4.1 - 7.0 (2009)	Estímulo a la constitución de empresas nuevas: primer año, 100%; segundo año, 100%; tercer año, 90%; cuarto año, 80%; quinto año, 70%; sexto año, 60%, y, séptimo a décimo año, 50%.
Tabio	3.5 -7.0 (2010)	El 100% para el primer año; el 80% para el segundo; el 60% para el tercero; el 40% para el cuarto y el 20% para el quinto, comprobando “la vinculación continua y permanente desde la iniciación de la empresa durante los años que se beneficie de estas exenciones y por los siguientes cinco (5) años más, de por lo menos el 20% de la totalidad de su nómina como empleados que vivan en el municipio”.
Gachancipá	3.0 - 7.0	Se exonera por diez (10) años del pago de los impuestos de industria y comercio predial unificado a las empresas industriales, comerciales y de servicios, sector solidario y de la construcción, así: primer año, 50%; segundo año, 40%; tercer año, 30%; cuarto año, 20%, y quinto año, 10%. Del sexto año en adelante la exoneración será del 5%.
Chía	2.0 – 7.0 (1994-2000)	Si genera más de 20 empleo directos la exención es del 50% en el primer año, 50% en el segundo, 40% en el tercero, 40% en el cuarto y 30% en el quinto; si genera más de 10 y menos de 20, la exención es de 50%, 40%, 30%, 20% y 10%, respectivamente.
Cajicá	5.0 – 7.0 (2008)	Exención por tres años para empresas industriales que realicen actividades de bajo y medio impacto ambiental y que empleen al menos el 50% de su planta con residentes en el municipio: el primer año, el 35%; el segundo, el 30% y el tercero, el 15% del impuesto. Para las inversiones de las firmas ya instaladas en el municipio la exención es del 30, 20 y 10%, siempre que esa inversión supere los 3.000 salarios mínimos legales vigentes y la planta lo haga al menos en un 5%.
Sopó	5.0	Se concede exención parcial del impuesto de industria y comercio, por tres años, a todas las empresas que se establezcan en el municipio, demostrando que mínimo el 60% de sus empleados son residentes en Sopó. La exención parcial será: primer año, el 50%, del impuesto a pagar, el segundo año, el 30% del impuesto a pagar y el tercer año, 15%, y partir del cuarto año toda empresa pagará el 100% del impuesto.
Tocancipá	4.5 – 7.0 (2008)	Exención por cinco años del impuesto en cuantía que va del 50 al 10% a empresas industriales de bajo y medio impacto ambiental que contraten a residentes en el municipio como personal no calificado (del 55% de la planta de personal en el primer año hasta el 75% en el quinto año), técnico (del 40 al 70%), administrativo (del 20 al 30%) y profesional (del 10 al 30%). Esas exenciones operarán también cuando hayan inversiones de ampliación que superen los 1.000 salarios mínimos legales y se amplíe la planta en al menos un 20%.
La Calera	4.0 - 7.0	Entre 20 y 30%

4. Modelos de recaudo de tributos locales y gasto público local con punto fijo: pronósticos

Modelo para el recaudo

$$\frac{Y_j - X}{X} = \beta_0 + \beta_1 \frac{T_j - T_x}{T_x} + \beta_2 C + \mu$$

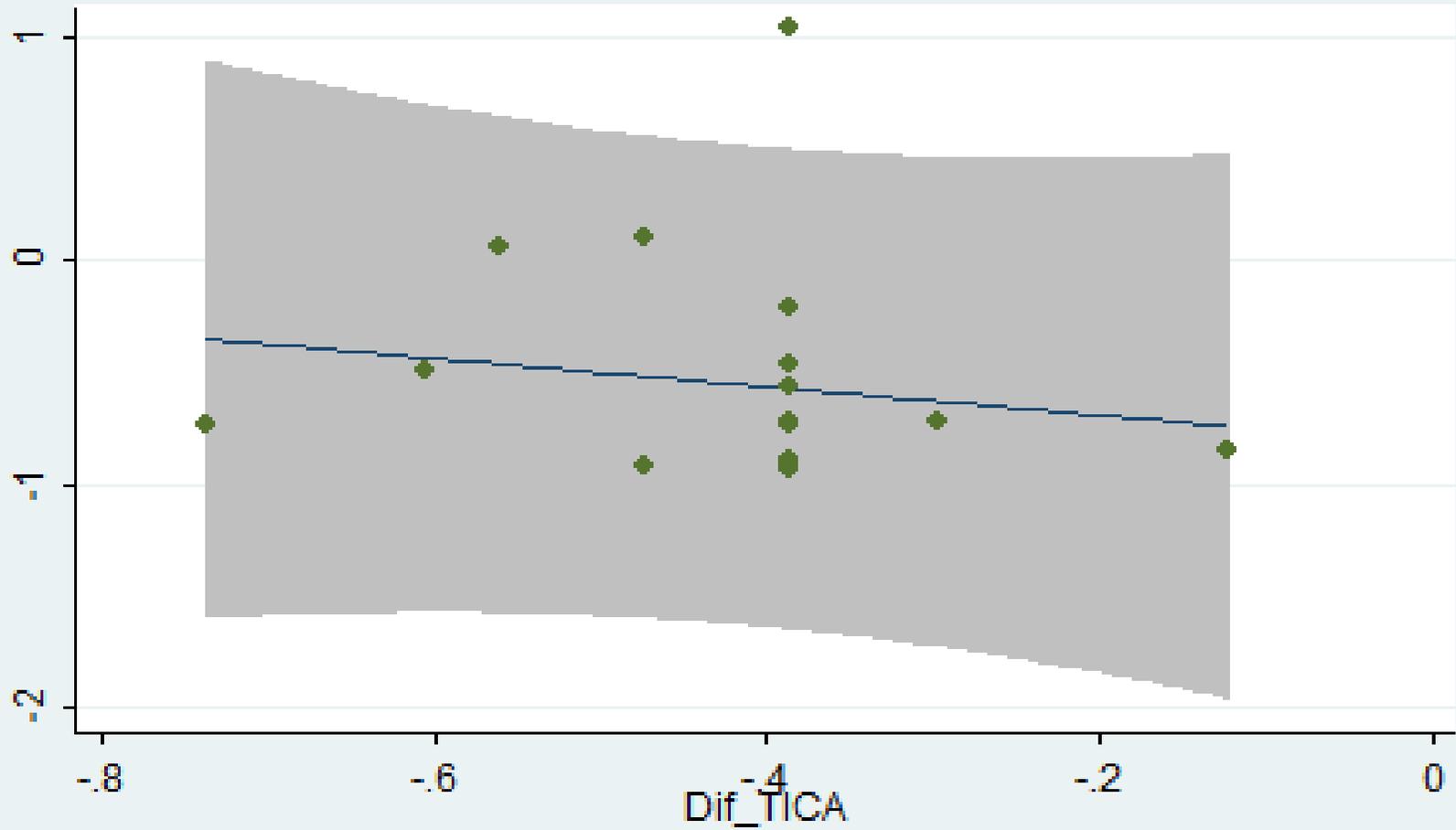
Modelo para el gasto

$$\frac{G_j - G_x}{G_x} = \beta_0 + \beta_1 \frac{Y_j^* - X^*}{X^*} + \beta_2 \frac{T_j - T_x}{T_x} + \beta_3 C + \mu$$

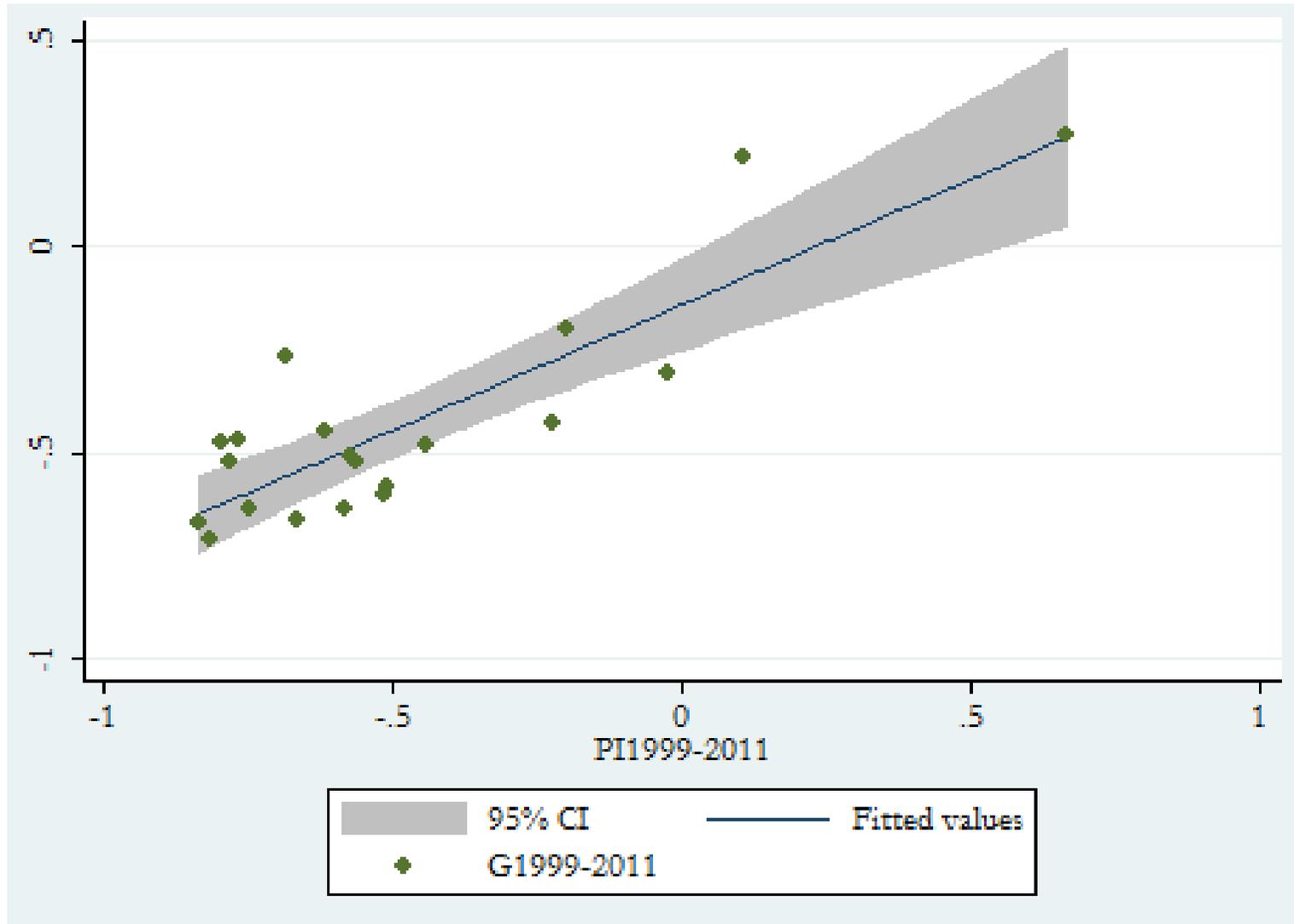
Modelo para el gasto con omisión de la tarifa

$$\frac{G_j - G_x}{G_x} = \beta_0 + \beta_1 \frac{Y_j^* - X^*}{X^*} + \beta_2 C + \mu$$

Pronóstico Recaudo



Pronóstico Gasto



5. Las alternativas para un pacto de armonización

Un pacto de armonización

Componentes básicos de un pacto para la consolidación territorial

Política industrial

- i. Adopción de un régimen común de tratamiento a los capitales industriales, financieros, comerciales e inmobiliarios.
- ii. Acuerdo sobre las divisiones industriales que prioritarias para el desarrollo económico regional

Ordenamiento territorial y movilidad

- i. Adopción de un régimen común de tratamiento a la propiedad urbana, suburbana y rural.
- ii. Acuerdo sobre las reglas para el uso sostenible y la preservación de la estructura ecológica regional.

Servicios públicos y colectivos domiciliarios

- i. Adopción de un régimen común de tratamiento al circuito del agua.
- ii. Acuerdo sobre formas de distribución territorial de las economías de escala.

HORIZONTE TEMPORAL

Los acuerdos son de diferente envergadura institucional y, por tanto, exigen de diferentes esfuerzos en el tiempo histórico.

- i. El *largo plazo* es el requerido para que el área metropolitana esté formalmente constituida y la autoridad metropolitana esté ejecutando los programas supralocales de alcance regional.
- ii. El *mediano plazo* es el requerido para que los acuerdos metropolitanos concertados estén incorporados como parte de la legislación local de todas las jurisdicciones que hacen parte de la zona metropolitana, aunque no se haya conformado formalmente el área metropolitana.
- iii. El *corto plazo* es el requerido para que algunos acuerdos concertados entre las diferentes jurisdicciones, que no requieren ser incorporados en la legislación local, estén operando.

CORTO PLAZO

- i. El establecimiento de un calendario tributario común;
- ii. La realización de actividades conjuntas para el diseño de un programa fiscalización, de control de la evasión y de lucha contra el contrabando;
- iii. La ejecución de acuerdos de cooperación horizontal en materia de asistencia recíproca en asuntos como el sistema de cobros pre-jurídicos que eviten la prescripción del cobro de los tributos en mora, mediante la vinculación de los funcionarios haciendistas de la región a la *Escuela Tributaria Distrital*, entre otros instrumentos, espacio propicio para acordar estrategias comunes en materias como el impuesto a los vehículos y al consumo de licores;
- iv. La exigencia mancomunada de una compensación fiscal a la Nación por las prohibiciones de cobro de gravámenes locales a la agroindustria exportadora y la ulterior abolición de esa parte del régimen de prohibiciones;
- v. La reciprocidad en el intercambio de la información sobre transacciones inmobiliarias para evitar la evasión del tributo a la Beneficencia y a las tesorerías distrital y municipales; y,
- vi. La realización de los estudios técnicos de soporte para los tópicos a concertar en el mediano plazo.

MEDIANO PLAZO

- i. Un articulado común en materia de tratamiento tributario similar al capital y a la propiedad, con énfasis en las tarifas y en los descuentos y/o exoneraciones, así como en la aplicación de las reglas de actualización catastral y de procedimientos administrativos de cobro para evitar la prescripción de los impuestos y en la participación de los municipios en el efecto plusvalía que genere su intervención urbanística;
- ii. Las reglas y entrada en operación de un modelo unificado de recaudo; y,
- iii. La clarificación de la territorialidad para el cobro del ICA.

LARGO PLAZO

A. POLÍTICA INDUSTRIAL

- i. Las zonas metropolitanas de mundo son el corazón de las regiones más atractivas para
- ii. La promoción de una articulación virtuosa de los circuitos de investigación, innovación y actividad industrial;
- iii. La eliminación de las asimetrías que redundan en deficiencias de coordinación de las firmas industriales y que provienen de la sub-movilización de las capacidades de innovación presentes en la región metropolitana y del desperdicio de los efectos positivos de la aglomeración;
- iv. El fomento de las industrias en desarrollo y la facilitación de la salida de las industrias decadentes;
- v. La intervención deliberada para crear nuevas estructuras industriales con las que se puedan enfrentar los ciclos pronunciados de la economía (i.e. cártel contra la recesión);
- vi. El favorecimiento de la cooperación y la aglomeración que entraña un trabajo en red, se juzga benéfico, en el marco de la competencia mercantil, el diseño concertado de incentivos que faciliten el desarrollo y la especialización de territorios estratégicos; y,
- vii. El diseño de estrategias territorializadas que, además de propiciar el surgimiento de nuevas divisiones, polos y sistemas productivos, procure la valorización de las relaciones de proximidad.

LARGO PLAZO

B. POLÍTICA DE USOS DEL SUELO

- i. La producción activa de suelo edificable para hogares de bajos ingresos, con lo que se garantizaría el objetivo de inclusión local y la moderación sustancial de los costos de la intervención urbanística estatal en proyectos de regularización de la propiedad y mejoramiento barrial;
- ii. La concertación metropolitana de áreas para parques industriales que eviten el desorden territorial en curso y que faciliten la valorización de la proximidad industrial;
- iii. La regulación de la ocupación residencial e industrial suburbana para contener el incremento en el costo de la provisión de los bienes públicos de escala metropolitana; y,
- iv. La promoción de las actividades agrícolas con mayor potencial productivo de la región metropolitana, esto es, las de mayor rendimiento por hectárea en relación con los estándares nacionales, y con menor proporción de pérdida de área sembrada con base en estándares de esa misma escala.

LARGO PLAZO

C. POLÍTICAS AMBIENTALES Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- i. La disminución de la afectación humana a la estructura ecológica principal, procurando evitar el desvío de los cauces originales de las fuentes superficiales con el uso de elementos artificiales y el uso sostenible del manto verde;
- ii. La renovación y descontaminación de las fuentes superficiales y subterráneas de agua y la regeneración del manto verde en vías de desertificación;
- iii. La reposición al agro del equivalente de las tierras ocupadas por la residencia suburbana, en condiciones semejantes de fertilidad y accesibilidad;
- iv. La adopción de una política metropolitana del agua que contemple las etapas del ciclo del consumo humano desde la aducción, la potabilización, la conducción, el tratamiento y la disposición final de las aguas usadas bajo el principio del *vertido cero*; y,
- v. El diseño de una estrategia de fiscalización a los usuarios de los servicios ambientales de la región orientada al cobro de tales servicios.



GRACIAS !!