

**COMISION DE ESTUDIO
DE LAS FINANZAS DE BOGOTA**

**ANÁLISIS COYUNTURAL Y PERSPECTIVA DE LAS
FINANZAS DE BOGOTÁ**

Informe Final

**Para: CONTRALORÍA DISTRITAL
 PERSONERÍA DISTRITAL**

INTEGRANTES DE LA MISIÓN:

**Juan Gonzalo Zapata –FEDESARROLLO
Jorge Armando Rodríguez -UNIVERSIDAD NACIONAL
Fernando Zarama Vásquez -CONSULTOR PRIVADO
Fidel Castaño Duque -CONSULTOR PRIVADO**

Bogotá, D.C., Marzo de 2002

CONTENIDO DEL TRABAJO

CAPÍTULO 1: EL SISTEMA TRIBUTARIO DE BOGOTÁ: PROBLEMÁTICA Y REFORMA

Por: Fernando Zarama

CAPÍTULO 2: EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE BOGOTÁ

Por: Fidel Castaño

CAPÍTULO 3: SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS DE BOGOTÁ: ¿PUEDE BOGOTÁ CON EL RITMO DE INVERSIONES DE LOS ÚLTIMOS AÑOS? FINANCIAR EN EL LARGO PLAZO EL CRECIMIENTO DEL GASTO

Por: Juan G. Zapata

CAPÍTULO 4: FINANZAS PÚBLICAS DE BOGOTÁ: FINES, TENDENCIAS E IMPLICACIONES DE POLÍTICA

Por: Jorge A. Rodríguez

CAPÍTULO 5: ¿QUE INVERSIONES PUEDE Y DEBE FINANCIAR BOGOTÁ EN LOS PROXIMOS AÑOS?.

Por: Juan G. Zapata

COMISION DE ESTUDIO DE LAS FINANZAS DE BOGOTA RESUMEN EJECUTIVO

Juan Gonzalo Zapata – Fedesarrollo
Jorge Armando Rodriguez - Universidad Nacional
Fernando Zarama Vasquez - Consultor Privado
Fidel Castaño Duque - Consultor Privado

ESTRUCTURA TRIBUTARIA Y SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS DE BOGOTÁ¹

Si busca analizar una situación fiscal envidiable para una de las grandes ciudades latinoamericanas, en donde se presenta un volumen sostenible y muy importante de inversiones, un continuo proceso de saneamiento fiscal, y una buena gestión de las finanzas en áreas tan complejas como pensiones o la gestión de las empresas de servicios públicos, no hay que ir lejos, esta ciudad es Bogotá. En ella encuentra que el nivel de inversiones ejecutado es tan alto que supera y hasta dobla los recaudos propios de la administración central; además esta en capacidad de ejecutar proyectos de gran envergadura como el Trasmilenio, una red de transporte masivo para toda la ciudad, y, proyectos urbanos como Metrovivienda, que racionaliza la utilización del espacio público y favorece la construcción de programas de vivienda de interés social –VIS-, y de normalización urbana, con la que se busca “llevar” a un alto número de barrios de estratos bajos a un mínimo de infraestructura y equipamiento urbano a la vez de legalizar la propiedad de muchos de los habitantes de estas zonas, una de los problemas seculares de las ciudades colombianas caracterizadas por un acelerado y desordenado crecimiento.

A su vez, la ciudad presenta un altísimo nivel de inversiones en equipamiento urbano, con una red amplia de ciclovías, la repavimentación de sus vías principales y la recuperación de parques y de espacio público. De otra parte el crecimiento de las inversiones sociales hace que se pueda lograr al tiempo un aumento sostenido de las coberturas en salud y educación, a la vez que se logra extender y mejorar la atención de poblaciones específicas como ancianos indigentes, niñez, madres jefes de hogar, y habitantes de la calle. En infraestructura el mejor ejemplo se encuentra en el volumen de inversiones ejecutado por el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- en los últimos años en donde el mismo supera inclusive el contratado por el Instituto Nacional de Vías, las inversiones del instituto distrital superan de lejos en promedio el billón de pesos anuales en los últimos 5 años.

Tal pareciera que la ciudadanía le apostó con gran fuerza a los últimos mandatarios y que le responde a los importantes retos de inversión pública en los que esta inmersa la ciudad; mediante la aprobación de medidas políticas y técnicas en el campo fiscal y financiero que ayudaron a financiar estos retos. La privatización parcial de la empresa de energía eléctrica EEEB y su posterior descapitalización y; el aumento importante del ritmo inversiones de las empresas de servicios públicos son uno de los mayores logros en la ciudad. La cobertura de algunos de estos servicios se acerca a la universal. En la actual coyuntura las empresas de servicios públicos, además de consolidarse

¹ Los investigadores que participaron en este trabajo son Fernando zarama, Fidel Castaño, Juan Gonzalo Zapata y Jorge A. Rodríguez. Además se contó con la valiosa asisitencia de Luz Angela Suarez, Yamili Muñoz y Juan Camilo Chaparro.

financieramente y tener un alto nivel de inversiones, son una de las principales fuentes de financiamiento de la administración central por el aumento notorio de sus ganancias operacionales; en los últimos dos años estas se acercaron a los \$800 mil millones.

Así mismo, la administración desarrollo importantes avances en su gestión, por ejemplo mejoro notablemente el recaudo tributario producto de una mejor administración tributaria y de importantes reformas que se pusieron en marcha a lo largo de la década de los años noventa. En estas reformas sobresalen el autoavaluo del impuesto predial y otros cobros sobre la propiedad urbana y la sobretasa a la gasolina. El recaudo prácticamente se dobla en términos reales entre el año 1994 y el 2000; lo cual es más sorprendente aún cuando se especifica que las tarifas de los impuestos se mantuvieron prácticamente iguales en los últimos ocho años. Al mismo tiempo con la mejora en la recaudación aparecen nuevas fuentes de financiamiento y se fortalecen otras; se presenta un aumento muy importante de las transferencias de la Nación por efecto de la Constitución de 1991 y se incrementa notablemente el crédito externo e interno a partir de 1995. Con la suma de estos recursos, se puede afirmar que hay un círculo virtuoso que la ciudadanía reconoce. El esfuerzo financiero conjunto de la administración y los bogotanos se manifiesta en la ejecución de las importantes inversiones ejecutadas en los últimos años. Bogotá en términos términos per cápita triplicó su inversión entre principios y finales de la década de los años noventa y llegó a un muy alto nivel de inversión especialmente en los años 1999 y 2000 por los recursos excepcionales de la descapitalización de las empresas locales del sector eléctrico.

Lo que para muchos era un pico natural pero no sostenible de la inversión, entre 1999-2000, por efecto de eventos puntuales y no repetibles en el largo plazo como la mencionada descapitalización y el adelantó de las utilidades de las empresas de servicios públicos, para otros era una situación que se podía extender en el tiempo. La actual administración coincide con esta última visión y por esto presenta igualmente un ambicioso plan plurianual de inversiones destinados a ejecutarse en los tres años de gobierno. La gran pregunta que aparece es, ¿este pico puede ser replicado en los años futuros, mediante una apropiada financiación y sin llevar las finanzas de la capital a una situación fiscal peor o menos sostenible que la de finales de la década de los años noventa?. Es una pregunta que no tiene facil respuesta, de acuerdo con las directrices del actual plan de desarrollo "Para vivir todos del mismo lado", la financiación de las inversiones propuestas se adelantará en un muy alto porcentaje con las fuentes de recursos mencionadas, pero igualmente con un aumento significativo de la tributación local mediante el aumento de las tarifas de ICA y predial y otros recaudos por valorización, cobro de peajes y del alumbrado público, como los más importantes. Se estima que el aumento en los recaudos locales debería haber financiado aproximadamente el 20% del total de la inversión del plan 2001-2003, una cifra cercana a los dos billones de pesos.

Como es de todos conocido, los resultados para la administración Mockus en este último campo no son los mejores. El Concejo ha devuelto los cuatro anteriores proyectos de reforma tributaria y entra en discusión el quinto de ellos. En este último, la propuesta se concentrará especialmente en el aumento de las tarifas del ICA en un 76% en promedio en los próximos cuatro años. Este alto aumento de las tarifas y la gran variedad de las propuestas tributarias presentadas a lo largo de los quince primeros meses de administración generan preocupación. Tal parece que la motivación válida de financiar los programas y proyectos de inversión debe necesariamente ser contrastada con las posibilidades de incrementar tarifas en los diversos niveles propuestos. Por ejemplo, la

aprobación de esta propuesta haría a Bogotá una ciudad con tarifas de ICA hasta en un 50% más alto que el promedio de las principales ciudades capitales del país. En el momento las tarifas de Bogotá, se encuentran en nivel algo menor que las tarifas de otras ciudades capitales de departamento.

La coyuntura nos enfrenta a un reto muy interesante. Analizar cuales son las posibilidades fiscales y financieras de la ciudad en el largo plazo, con lo cual se llega a propuestas tanto de la estructura tributaria de la ciudad, tarifas y mejor gestión, como analizar cual es el nivel óptimo de inversión que la ciudad puede financiar bajo el marco de una buena situación financiera en el largo plazo. Las páginas que a continuación se presentan hacen parte de un trabajo integral sobre la coyuntura y el futuro de las finanzas de la capital. En este sentido, van mas halla del afan de "arbitrar" nuevos recursos para la ciudad y mas bien se pregunta si estas propuestas son apropiadas y aceptables de acuerdo con la estructura y la historia tributaria de la ciudad y si las mismas son consistentes para la sostenibilidad fiscal y financiera de Bogotá en el medio y largo plazo.

Los buenos resultados obtenidos en años anteriores deben destacarse pero al mismo tiempo debe analizarse si la estrategia de financiamiento de la ciudad es la más apropiada. Baste mencionar que la financiación de gasto recurrente de inversión con ingresos excepcionales y la propuesta conjunta de mantener las inversiones anteriores y a la vez ejecutar un alto nivel de inversiones nuevas pueden en el largo plazo desestabilizar la situación financiera de la capital. La presión financiera derivada del actual plan plurianual de inversiones debe estudiarse con detalle.

La discusión de políticas públicas con base en una discusión técnica y académica puede ser valiosa para los diversos interesados en estos temas. Así mismo es bueno dejar en claro que el espíritu del estudio es propositivo y busca que a partir de esta reflexión se generen nuevas y mejores opciones para el manejo de los recursos de la capital. El trabajo se divide en cuatro partes, cuya estructura y principales conclusiones se presentan a continuación.

Ingresos Propios de Bogotá

La primera parte del trabajo analiza el sistema tributario de Bogotá, se analiza su evolución durante la última década y se obtienen conclusiones sobre su potencialidad, teniendo en cuenta tanto las posibilidades de reforma legal como una mejora en su gestión administrativa. El analisis se concentra en la primera parte en el impuesto predial y en el Ica, los dos principales impuestos de la capital; por ejemplo para el Predial se realizó un trabajo de campo comparando valores catastrales y comerciales, estableciendo la potencialidad de este impuesto. A su vez se adelanta una comparación de Bogotá con otras ciudades del país, lo que es un buen punto de referencia, ya que desde hace tiempo hace camino la idea que vivir y producir en Bogotá debe tener un costo adicional en términos de mayores tarifas tributarias y de nuevos cobros (pejaes y valorización). De acuerdo con esta visión, la ciudad ofrece mejores condiciones de vida para sus habitantes y mayores posibilidades para los negocios, por lo que puede y debe soportar una mayor carga tributaria a la del resto del país; el problema esta en identificar cuanto más "vale" Bogotá en terminos socioeconómicos que otras ciudades capitales del país.

En todo caso las propuestas del Gobierno Distrital de incrementos tarifarios del 50% o más de las tarifas en el corto plazo no se considera viable, pues se generaría una diferencia muy alta con el resto de tarifas del país. De acuerdo con los resultados se encuentra, sin embargo, que existe una potencialidad tributaria que puede permitir varios ajustes en los tres principales impuestos.

En el IPU (impuesto predio unificado) se reconoce que el mismo ha perdido dinamismo en los últimos tres años y que esto no es sólo por la crisis económica sino también por problemas por el agotamiento del autoavalúo como medida administrativa, la vigencia de evasión entre el 20% y el 30%, la no necesidad utilizar la facturación para el sistema preferencial y existencia de una importante dispersión del valor catastral entre los seis estratos. Por esto se propone ajustar la base catastral hasta llegar uniformemente al 70% del valor comercial y un ajuste tarifario hasta del 10%. Así mismo se propone separar los estratos 5 y 6, todo lo cual significaría un incremento global de este impuesto en aproximadamente el 20% junto con medidas puntuales de gestión tributaria.

En el ICA se identificaron como principales problemas un alto nivel de evasión, la existencia de controversias legales por el cobro del impuesto en algunos servicios, que buena parte de la industria no tributa en la ciudad y que el gobierno nacional ha creado importantes exenciones para el pago del impuesto. El trabajo propone para el impuesto de Industria y Comercio un crecimiento de hasta 15%, incluyendo una mejor gestión en el cobro coactivo, pues anteriormente se produjeron muy buenos resultados y un incremento de las tarifas en el 10% en promedio. En ICA Bogotá tiene ligeramente menores tarifas que otras ciudades capitales del país. A estas medidas deberían sumarse las reformas administrativas, que podrían generar un incremento adicional a lo proyectado de 6% en los impuestos señalados. Igualmente se propone fusionar el impuesto con el de avisos y tableros.

En este momento es importante mencionar los principales problemas que se han encontrado en las diversas reformas de Ica que ha presentado la actual administración, además la agresiva propuesta de incremento de las tarifas. Primero, es necesario que las declaraciones de los profesionales sean hechas a partir de un piso base. Segundo, aún persiste una inadecuada definición para algunas actividades industriales. Tercero, se encuentra que las exenciones para educación son elitistas y que el Incentivo ciencia y tecnología es excesivo, pues la Nación ya contribuye con el 35% sobre el 125% del total. Por último, no tienen en cuenta la exención a libros ley 98 de 1993, que deja el 70% de su valor exento.

Por último, es de especial importancia el efecto administrativo en el impuesto de vehículos, en el cual se requiere disminuir el número de omisos y además hacer un proceso de rematriculación en Bogotá, mediante medidas administrativas y servicios, lo cual permitiría mejorar hasta en 50% dicho impuesto, dados los altos niveles de evasión existentes. Esta conclusión es coincidente con el análisis de gestión tributaria que propone programas especiales para mejorar su recaudo.

Gestión Tributaria

En primer lugar, se adelanta un resumen de las principales acciones en materia de gestión tributaria que se adelantaron durante la década de los años noventa. En general se reconoce que se han logrado importantes resultados y que los mismos se han manifestado en una mejor información tributaria y en la consolidación de la gestión preventiva y coactiva como una herramienta que, cuando se le invierte, produce importantes recursos para ciudad. Por ejemplo, las inversiones en planes de cobro coactivo producen entre seis y diez veces y más lo invertido en estos planes. Segundo, se califica la gestión de la capital de acuerdo con criterios estándar utilizados para calificar estas administraciones. La gestión en la capital obtiene una buena calificación. La independencia es cada vez más importante y se ha simplificado el sistema tributario; sin embargo aún esta pendiente por consolidarse como una entidad independiente y con mejores resultados en la parte de cobro coactivo en donde los resultados de hace unos años no mantienen la tendencia en los últimos meses.

Derivado de lo anterior, se presentan propuestas puntuales para adelantar campañas de cobro coactivo, que de acuerdo con experiencias anteriores, pueden ser importantes en términos de un mayor recaudo. De acuerdo con estas propuestas una inversión de \$1 en áreas como personal de apoyo, formación catastral y estudios antievasión en ICA, podrían generar hasta 10 veces esa inversión. Se estima que con una inversión de \$2,600 se podrían obtener \$26,000 millones en mayor recaudo. También, con otras medidas administrativas para mejorar el recaudo en el impuesto de vehículos puede generar hasta 6 veces lo que se propone que se invierta en estas acciones, \$12,000 millones. Así mismo se presentan recomendaciones para mejorar la gestión en donde sobresalen: la integración del catastro a la secretaría de hacienda, la creación del defensor del contribuyente, revivir la cultura tributaria como parte central de las funciones de la administración tributaria y la realización de estudios antievasión que sean la plataforma de programas de cobro coactivo, entre otras propuestas.

En general, se concluye, que de acuerdo con los retos de la ciudad es necesario incrementar la carga tributaria de la capital; sin embargo se reconoce que es necesario adelantar importantes cambios en la gestión de algunos de sus impuestos y se pone en duda la capacidad de las propuestas actuales para incrementar notablemente los recaudos vía un gran aumento de las tarifas. Por último hay que mencionar que en la medida en que se dilate en el tiempo la aprobación de nuevos tributos el incremento esperado de los ingresos de la actual administración no se dará tal y como esta presupuestado en el plan de desarrollo. Dado el desarrollo en el año 2001 de las propuestas de reforma tributaria se considera improbable que se logre la meta de \$1.8 billones adicionales vía mayores recaudos.

La suma de las diversas propuestas como el incremento de las tarifas, el ajuste de las bases catastrales y programas de gestión tributaria coactiva, pueden generar un incremento del 20% de los ingresos tributarios; es decir alrededor de \$250.000 millones anuales a los que se llegaría en forma plena en tres años. Esto requiere el aporte de una reforma tributaria y de unas medidas administrativas, las cuales tienen un costo efectivo que debe asumir el Distrito.

Sostenibilidad Fiscal

Esta parte del trabajo analiza la sostenibilidad fiscal de la capital. A través de un análisis de la situación fiscal y financiera, principalmente de la administración central se encuentra que las finanzas de la capital tienen importantes retos que cumplir en el medio plazo. A lo largo de la década de los años noventa se fortaleció la situación fiscal de la ciudad, sin embargo al mismo tiempo se incrementó la dependencia de otras fuentes de financiamiento (transferencias, endeudamiento, ganancias de las empresas de servicios públicos y recursos extraordinarios como descapitalizaciones) para ejecutar el alto nivel de inversiones. La administración central invirtió en promedio más de \$3 billones anuales en los últimos tres años, en tanto que sus recaudos representaron solo el 45%. La dependencia de las transferencias es creciente y los indicadores de deuda de la ley 358 se acercan al techo permitido para el semáforo verde.

Para el análisis de sostenibilidad se procedió así. En primer lugar se analizó el desarrollo de las finanzas de la capital a partir de sus operaciones efectivas y se estimaron los tradicionales indicadores fiscales y financieros como solvencia, nivel endeudamiento y autonomía fiscal, entre muchos otros. En general los resultados muestran que la capital mejoró progresivamente a lo largo de la década de los años noventa y que este mejoramiento es notable a partir de 1995. Bogotá incrementa sus ingresos propios y esta tendencia se mantiene a lo largo del periodo analizado 1990 – 2001. Sus gastos crecen en términos reales pero a tasas muy inferiores a los ingresos; esta situación le permite a la capital general un alto nivel de ahorro corriente y financiar gran parte de su inversión con sus propios recursos. El ahorro corriente además de ser positivo es creciente, este financió en promedio en los últimos cuatro años el 25% del total de las inversiones de la ciudad.

A pesar del esfuerzo propio, se encuentra que la descentralización por medio de las transferencias incrementa notablemente la cobertura en los sectores de salud y educación pero genera una alta dependencia de estos recursos para ejecutar estas y otras inversiones. A su vez se encontró que la ciudad utiliza cada vez más su endeudamiento y nuevos ingresos extraordinarios como la venta y descapitalización de las empresas del sector eléctrico y las ganancias de las empresas de servicios públicos como fuentes alternativas de financiamiento de sus inversiones.

Segundo, se proyectaron las operaciones efectivas de la capital al 2009, es decir dos administraciones más a la actual, en donde se identifican cuales pueden ser las alternativas de financiamiento de la capital para los próximos años, el monto de las mismas, de acuerdo con la restricción o meta de continuar con la mejora de la situación fiscal y financiera, es decir su sostenibilidad. En este ejercicio se tiene en cuenta el cumplimiento de la ley 617 de saneamiento fiscal, se tiene como supuesto que la ciudad se mantiene con libertad incondicionada para contratación de deuda de acuerdo con la ley 358 (semáforo verde) y que las ganancias de las empresas de servicios públicos se estabilizan en \$300 mil millones anuales en los próximos 8 años. Los resultados muestran que Bogotá parte de una muy buena situación fiscal a inicios de la actual década; sin embargo que es pertinente que continúe con el ajuste y control de sus finanzas públicas. Esta decisión es lo único que le permite en el largo plazo mantener un alto nivel de inversiones y mejorar su autonomía financiera, pues la capital depende en gran medida de ingresos extraordinarios y transferencias para ejecutar sus inversiones públicas y debe disminuir esta dependencia.

Tercero, se construyeron cuatro escenarios fiscales para el periodo 2002 – 2009, tiempo. Se proyectó el crecimiento de las transferencias de la Nación con base en la ley 715 y el acto legislativo 1/2001 y, el endeudamiento neto con base en el actual perfil de la deuda y el cumplimiento y mejoría de los indicadores de endeudamiento de la capital. La diferencia entre escenarios corresponde a diferentes alternativas en materia tributaria con base en la primera parte de este trabajo, con lo que se estiman diferentes ritmos de crecimiento del ahorro corriente de la ciudad. El ejercicio mostró que el monto de inversiones anual que se puede financiar en forma sostenible es, en promedio, algo más de \$2 billones de pesos del año 2001, en los próximos años. De acuerdo con estos resultados hay un faltante de financiamiento de casi \$1.0 billón con la meta del actual plan plurianual de inversiones.

Inversión Sostenible de Bogotá.

En esta parte se estudió tanto el crecimiento de las inversiones de la capital, la composición de estas inversiones por sectores y por tipo de gasto y, el incremento del gasto recurrente o permanente que se ejecuta en Bogotá en los últimos años. Hay que tener presente que el aumento de las coberturas en los sectores del gasto social (salud, educación y grupos vulnerables) y la ejecución de obras en infraestructura generan un alto gasto para mantener estas inversiones como para garantizar, e inclusive aumentar las coberturas de estos programas sociales. En otras palabras la dinámica de la inversión en la capital generó un nuevo "piso" en la inversión, que muy difícilmente puede ser reducido. Estos son retos que se asumieron a largo plazo y la ciudad debe estar en capacidad de sostenerlos en el futuro.

Las inversiones en infraestructura, a diferencia de lo que inicialmente pueda estimarse, no terminan con la ejecución física de la obra. En el largo plazo y según el tipo de inversión a partir de los cuatro años en adelante generan un gasto de mantenimiento y rehabilitación permanente en el tiempo. Igualmente la ampliación de las coberturas en salud, educación y grupos vulnerables hace que en el muy largo plazo esta inversión deba sostenerse. Esto porque es muy difícil eliminar una plaza educativa o desatender a un afiliado al régimen subsidiado en salud no sea una decisión viable. Por ejemplo, en infraestructura de cada \$100 se invierten en vías, entre el año 3 y el décimo hay que efectuar una inversión total de más de \$110 en estos dos rubros; así en este caso el mantenimiento en el largo plazo es mayor que el valor inicial de la obra.

Estas consideraciones se tuvieron en cuenta al adelantar las proyecciones de inversión en el largo plazo. Se encontró que el gasto recurrente de la ciudad en los próximos años compromete aproximadamente el 65% de la inversión proyectada de acuerdo con lo señalado en la parte de sostenibilidad. La actual administración dispone aún de un buen margen para nuevas inversiones; pero hay que tener en cuenta que estas inversiones igualmente generarían a futuro un mayor gasto recurrente. La mejor explicación de lo anterior se encuentra en que hay un problema de "inconsistencia intertemporal" entre las diversas administraciones. Así, las decisiones racionales de cada administración al consolidarse hacen que el ritmo de inversión de años anteriores no sólo no pueda mantenerse, sino que además compromete un alto nivel de inversión futura.

Como conclusión central, se debe modificar el estilo de definición de las inversiones nuevas en la ciudad, pues estas inversiones generarán compromisos futuros que no han sido programados en su totalidad y no tienen completa su financiación. Los aumentos en cobertura y los gastos en MOR (mantenimiento, operación y rehabilitación) dejan cada vez menos espacio para financiar inversiones nuevas.

Conclusiones y Recomendaciones

Sobre la tributación de la capital las principales recomendaciones se hacen por impuesto. En el predial se propone que para obtener un mayor valor se debe partir de la revisión de la base catastral, así mismo se debería diferenciar tarifas de estratos 5 y 6 y eliminar el Sistema Preferencial, por último mejorar el cobro y la administración de dicho impuesto. En general se concluye que un incremento de las tarifas alto de las tarifas no se justifica; pues las tarifas son muy similares a las del resto de ciudades capitales. Un aumento de la tarifa del 10% junto con otras medidas administrativas y de gestión pueden incrementar en un 21% el recaudo.

Para el ICA se propone dejar un sólo tratamiento preferencial para los pequeños contribuyentes y eliminar el régimen simplificado. Así mismo el incremento de tarifas en Bogotá se justifica hasta un nivel que corresponda con la mayor productividad de la ciudad sobre el resto de ciudades capitales. Más del 50% de aumento en tarifas es excesivo y se recomienda ajustes que por tarifas no superen el 12%. El ICA igualmente puede mejorar su recaudo via mejores definiciones legales y un ajuste de las presunciones; así mismo al fusionarse con avisos genera mayor recaudo el cual se debe complementar con un mayor control a la evasión. Lo cual junto con mayor gestión coactiva pueda convertirse en la principal fuente de crecimiento en su recaudo.

En gestión tributaria se propone lo siguiente:

- Terminación del nuevo sistema de información e institucionalizar los cambios producto del SIT (sistema de información tributaria) y fortalecer el recurso humano en capacitación.
- Revitalizar la fiscalización y el cobro incrementando el personal
- Contratar estudios de evasión sectoriales que incluyan diseño de programas y capacitación para poner en marcha programas de cobro coactivo.
- Fortalecer el cobro coactivo
- Revivir la cultura tributaria como una función de la administración tributaria
- Mayor participación en los procesos de estratificación y actualización catastral
- Integrar catastro a la secretaría de hacienda
- Crear el defensor del contribuyente

Por último, el análisis de sostenibilidad y de la inversión sostenible para la ciudad permite concluir lo siguiente. En primer lugar Bogotá tiene una capacidad de inversión 5 veces más alta que a inicios de los años noventa. Además se puede prever que esta tendencia de alto nivel de inversiones se mantendrá en la medida que sus principales fuentes de financiamiento sean estables o permanezcan en el tiempo. Lo que es improbable es mantener el nivel de inversiones de los años 1999 y 2000 puesto que gran parte de estas inversiones se financiaron con recursos extraordinarios.

De acuerdo con las simulaciones el escenario mas optimista logra un nivel de inversión algo superior a los \$2 billones de pesos. De acuerdo con este resultado, el actual plan de inversiones es muy alto pues tiene un faltante de recursos cercano al \$1 billón de pesos del año 2001 en los tres años.

Además al efectuar las proyecciones para consolidar su sostenibilidad fiscal en los próximos años se proponen las siguientes medidas:

- Aumento medio de las tarifas a niveles ligeramente superiores al resto de ciudades capitales, entre 10% y 15% en promedio para IPU e ICA y, una mayor gestión tributaria.
- Disminución lenta del endeudamiento y así suavizar el perfil del servicio de la deuda.
- Preservar el espacio logrado en las Transferencias nacionales.
- Alto control de las finanzas de las empresas de servicios públicos para mantener el nivel de ganancias transferidas a la administración central.
- Los recursos de las ventas y descapitalizaciones se deben destinar a financiar inversiones no recurrentes.

El incremento de las inversiones de años atrás condiciona la capacidad de inversión actual y futura; entre un 60% y 70% de la capacidad de inversión de los próximos años debe ser utilizado en inversión recurrente. Esto hace que las actuales decisiones de nueva inversión deben tener en cuenta la recurrencia de inversión que se produciría en el futuro. Por lo tanto, se recomienda, concentrar la capacidad de inversión nueva de la ciudad hacia proyectos con un bajo nivel de gasto recurrente en el futuro. Además, si se desea aumentar la inversión nueva en proyectos que impliquen una alta recurrencia, como inversión en educación y salud, se debe garantizar el crecimiento de fuentes de financiamiento que a su vez sean permanentes y el ahorro corriente es la mejor de ellas.

En general, el actual modelo de financiamiento de la capital se agotará en el medio plazo y por lo tanto deben pensarse nuevas opciones. La financiación de altas inversiones vía tarifas no es recomendable puesto que compromete los futuros recursos de inversión. El desarrollo de las finanzas de la ciudad permite identificar 3 etapas o fases bien diferenciadas. La primera de ellas finaliza en 1994 en donde se termina una fase de una muy mala gestión fiscal, un bajo nivel de inversiones y con una estructura de fuentes de financiamiento muy limitadas. Estas ultimas se concentran en las transferencias y en sus ingresos propios. En este escenario Bogotá no era viable como administración y sus posibilidades de desarrollo socioeconómico eran muy bajas; máxime si se tienen en cuenta que las empresas de servicios públicos estaban muy lejos de buenas coberturas y su situación fiscal era calamitosa.

La segunda fase, inicia en 1994 se extiende hasta finales de la década. En esta se consolidan las finanzas de la capital, se diversifican sus fuentes de financiamiento, con una alta participación de las transferencias nacionales y del endeudamiento. Esto hace que la inversión se dispare y se multiplique por cinco al comparar la inversión per capita entre esta fase y la anterior. El financiamiento de estas obras se adelanta tanto con estos recursos como los de las ganancias de las empresas de servicios públicos y de la venta y descapitalización de las nuevas empresas del sector eléctrico. Entre los buenos resultados de gestión se deben resaltar el gran aumento en el recaudo por una mejor administración de sus impuestos tradicionales y de otros nuevos como la sobretasa a la gasolina. Lo anterior se complementó con estricto control del gasto que derivó en un alto

ahorro corriente y en que el 25% de las inversiones de la ciudad se financiaran con estos recursos. Esta fase se caracteriza por el ajuste fiscal y alto nivel de inversiones.

Para muchos esta fase se puede extender en el tiempo y se propone un aumento de las fuentes de financiamiento. Gran parte de este esfuerzo se adelantaría con un aumento de la tributación vía principalmente aumento de las tarifas, seguido de peajes, cobro del alumbrado público y nuevas valorizaciones, como los más importantes. Como vimos hay posibilidades de aumentar los tributos; sin embargo, el aumento posible está lejos de las optimistas propuestas de reforma de la administración actual. El aumento de las tarifas en niveles del 50% y más en los próximos para el Predial e Ica no son viables y dejarían muy por encima a la ciudad de los parámetros nacionales. Al respecto hay propuestas alternativas en los trabajos de esta misión de estudio de las finanzas de Bogotá.

En esta fase, la administración central solo podría financiar una inversión promedio de \$2.3 billones anuales; esta proyección igualmente incluye un aumento en las tarifas y una mejor gestión en el cobro de los tributos. Pasar de este nivel es riesgoso pues en el largo plazo se comprometen los recursos futuros de inversión, por la recurrencia inevitable de este gasto sin importar si es inversión social o en infraestructura. La estructura de las actuales fuentes de financiamiento es muy buena y permite ejecutar un alto nivel de inversión; sin embargo está muy lejos del nivel logrado en los años 1999 y 2000. Fuera de posibles recursos extraordinarios estas fuentes no pueden dar muchos más de lo que actualmente generan. Las tarifas pueden aumentarse pero su impacto no alcanzaría a financiar las inversiones propuestas.

La coyuntura actual va mucho más allá de decidir si es pertinente una de las diversas propuestas de reforma tributaria presentadas en los últimos meses. La ciudad debe decidir si quiere mantener una inversión que es más del doble de lo que la ciudad tributa y si es capaz de mantener esa inversión en el futuro. El trabajo adelantado recomienda ser prudentes. En el muy largo plazo la ciudad puede aumentar su inversión, pero para esto es necesario pensar en alternativas de financiamiento distintas a las actuales pues estas tienen poco margen de expansión. En últimas se debe crecer sostenidamente en términos económicos y diseñar nuevos modelos de gestión financiera para la ciudad. Así como en el pasado se aprendió de otras ciudades, como Barcelona, es el momento de diseñar un nuevo modelo de financiamiento para el largo plazo pues el actual, aunque es exitoso, presenta señales muy claras de llegar a su límite.

FEDESARROLLO

**COMISION DE ESTUDIO
DE LAS FINANZAS DE BOGOTA***

**EL SISTEMA TRIBUTARIO DE BOGOTA:
PROBLEMÁTICA Y REFORMA**

**Preparado por: FERNANDO ZARAMA VASQUEZ
Exdirector de Impuestos Nacionales
Exdirector de Aduanas
Exsecretario de Hacienda Distrital
Consultor privado**

**Para: CONTRALORÍA DISTRITAL
PERSONERÍA DISTRITAL**

INTEGRANTES DE LA MISION:

**JUAN GONZALO ZAPATA -FEDESARROLLO-
JORGE ARMANDO RODRIGUEZ -UNIVERSIDAD NACIONAL-
FERNANDO ZARAMA VASQUEZ -CONSULTOR PRIVADO-
FIDEL CASTAÑO DUQUE -CONSULTOR PRIVADO-**

Bogotá D.C, Abril 15 de 2002.

**CAPITULO 1: EL SISTEMA TRIBUTARIO DE BOGOTA:
PROBLEMÁTICA Y REFORMA**

Tabla de Contenido

I	INTRODUCCIÓN	6
II	MARCO GENERAL	8
III	COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS	11
IV	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	14
	IV.I DESARROLLO DE LA NORMATIVIDAD LEGAL	14
	IV.II ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO, LA BASE CATASTRAL Y EL AUTOAVALUO	17
	IV.III INDICADORES GENERALES DE COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	21
	IV.IV LA EVASIÓN EN EL IMPUESTO PREDIAL	24
	IV.V EL IMPUESTO PREDIAL EN OTRAS CIUDADES COLOMBIANAS	25
	IV.VI PROBLEMAS POR SUPERAR DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	29
	IV.VII REFORMA TRIBUTARIA NACIONAL	31
	IV.VIII REFORMA TRIBUTARIA DISTRITAL	33
	IV.IX CONCLUSIONES SOBRE LA POTENCIALIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	34
V	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	41
	V.I ESTRUCTURA DEL IMPUESTO	41
	V.II COMPORTAMIENTO TRIBUTARIO	43
	V.III COMPARACIÓN DE LAS TARIFAS CON OTRAS CIUDADES	45
	V.IV LA EVASIÓN DE FONDO EN EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	46
	V.V LA EVASIÓN DEL IMPUESTO DE AVISOS Y TABLEROS	47
	V.VI PROBLEMÁTICA	48
	V.VII REFORMA NACIONAL	49
	V.VIII REFORMA LOCAL	49
	V.IX POTENCIALIDAD DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	51
VI	IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES	52
	VI.I ESTRUCTURA DEL IMPUESTO	52
	VI.II COMPORTAMIENTO DEL RECAUDO	53
	VI.III PROBLEMATICA	53
VII	OTROS IMPUESTOS	
	VII.I IMPUESTO DE DELINEACIÓN URBANA	54
	VII.II IMPUESTO DE AZAR Y ESPECTÁCULOS	56
	VII.III IMPUESTO AL CONSUMO DE CERVEZAS, SIFONES Y REFAJOS	59

VII.IV	IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADO DE PROCEDENCIA EXTRANJERA	61
VII.V	SOBRETASA A LA GASOLINA MOTOR Y ACPM	62
VII.VI	IMPUESTO DEL FONDO DE POBRES	63
VII.VII	IMPUESTO A LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS CON DESTINO AL DEPORTE	63
VII.VIII	IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADO, DE ORIGEN NACIONAL.	65
VII.IX	IMPUESTO DE REGISTRO Y ANOTACIÓN	65
VII.X	IMPUESTO GLOBAL A LA GASOLINA	65

INDICE DE TABLAS

1. INGRESOS TRIBUTARIOS PRECIOS CORRIENTES 1993-2000	11
2. INGRESOS TRIBUTARIOS PRECIOS CONSTANTES 1993-2000	11
3. RANGO DE AVALUOS CATASTRALES DEL REGIMEN PREFERENCIAL	16
4. RECAUDO Y CRECIMIENTO	17
5. AVALUO CATASTRAL Y PREDIOS	18
6. INDICADORES GENERALES DE COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	21
7. NUMERO DE PREDIOS INSCRITOS EN LA BASE CATASTRAL	22
8. NUMERO DE PREDIOS SEGÚN DESTINO ECONOMICO	22
9. PAGO DEL IMPUESTO SEGÚN DESTINO AÑO 2000	23
10. CALCULO DE LA EVASIÓN POR ESTRATOS RESIDENCIALES 3 A 6	24
11. CALCULO DE LA EVASIÓN	25
12. IMPUESTO PREDIAL EN OTRAS CIUDADES COLOMBIANAS	25
13. IMPUESTO PREDIAL COMPARATIVO 1985-2000	27
14. IMPUESTO PREDIAL INDICE DE CRECIMIENTO	27
15. INDICE COMPARATIVO ENTRE CIUDADES	27
16. COMPARATIVO 1993-2000	28
17. INDICE DE CRECIMIENTO	28
18. CARGA TRIBUTARIA PER CAPITA	29
19. ESTRATOS POR MUESTRA	35
20. IMPUESTO PREDIAL SUPUESTOS BÁSICOS EXTENSIÓN Y VALORES	37
21. INCREMENTO POR BASE AL 70% COMERCIAL	37
22. COMPARATIVO DEL INCREMENTO DE TARIFAS POR ESTRATOS	38
23. PROPUESTA DE AJUSTE DE TARIFAS	40
24. COMPARACIÓN DE LAS TARIFAS CON OTRAS CIUDADES	39
25. LA EVASIÓN DE FONDO EN EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	46
26. LA EVASIÓN DEL IMPUESTO DE AVISOS Y TABLEROS	47
27. POTENCIALIDAD DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	51
28. RECAUDO TOTAL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMÓVILES	53
29. EVASIÓN Y POTENCIALIDAD DEL IMPUESTO DE VEHÍCULOS	54
30. RECAUDO TOTAL IMPUESTO DE DELINEACIÓN URBANA	55
31. RECAUDO TOTAL IMPUESTO DE AZAR Y ESPECTÁCULOS	58
32. RECAUDO TOTAL IMPUESTO AL CONSUMO DE CERVEZAS, SIFONES Y REFAJOS	60
33. RECAUDO TOTAL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADO, DE PROCEDENCIA EXTRANJERA	61
34. RECAUDO TOTAL SOBRETASA A LA GASOLINA MOTOR Y ACPM	62

INDICE DE GRAFICAS

1. EVOLUCION DEL RECAUDO TRIBUTARIO 1993-2000	13
2. IMPUESTO PREDIAL 1993-2001 PRECIOS CONSTANTES 2000	18
3. AVALUO CATASTRAL Y PREDIOS	19
4. INCREMENTO EN 1994	21
5. VALOR CATASTRAL VS VALOR COMERCIAL	39
6. INCREMENTO DE TARIFAS	34
7. PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL ICA EN EL TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS	44

I INTRODUCCION

En los últimos tiempos se ha generado una gran controversia sobre la sostenibilidad del Plan de Inversiones desarrollado por la Administración Peñalosa y la capacidad financiera de la ciudad para soportar adicionalmente las inversiones contempladas en el Plan de Desarrollo propuesto por la segunda administración Mockus.

El Distrito ha reconocido que se requieren nuevas fuentes de financiamiento para mantener los niveles de inversión señalados, para lo cual ha propuesto desde la descapitalización de CODENSA, la venta de la ETB, El mayor endeudamiento, la imposición de nuevos tributos como los peajes y el alumbrado público y el incremento en un 50% de las tarifas de los impuestos predial y de industria y comercio.

En buena parte han sido rechazadas por el Consejo Distrital, por la falta de una claridad sobre el plan de inversiones posible y sostenible, las cuales son analizadas en otros apartes del presente estudio, y en parte porque se considera excesivo el incremento del paquete tributario propuesto por la administración.

Nos limitaremos en este estudio a tratar de analizar fríamente y con la mayor objetividad posible el sistema tributario de Bogotá, para analizar la evolución durante la última década y tener unas conclusiones sobre su potencialidad; teniendo en cuenta tanto las posibilidades de reforma legal, como los mejoramientos administrativos que sean posibles.

La potencialidad del recaudo tributario, que constituye la fuente más sana de financiación de la entidad territorial, determinará si se requiere y es viable hacer una reforma tributaria distrital, que es en buena parte una de las determinantes de las inversiones se van a poder realizar durante la actual Administración.

Para el estudio se realizó un trabajo de campo comparando valores catastrales y comerciales y establecer la potencialidad de este impuesto, igualmente se analizaron las fortalezas y debilidades de los principales impuestos para hacer unas recomendaciones sobre su mejoramiento.

La comparación de Bogotá con las grandes capitales es un punto de referencia, bajo el entendimiento que vivir en Bogotá tiene que tener un costo adicional desde el punto de vista de los impuestos predial y de industria y comercio, por cuanto la ciudad ofrece unas mejores condiciones de vida y desarrollo para sus habitantes y unas condiciones de infraestructura, demanda y posibilidades para los negocios. La propuesta del Gobierno Distrital de un incremento tarifario de hasta el 50% no se considera viable, por cuanto distorsionaría el mercado y crearía una sobrecarga sobre los ciudadanos.

Se ha considerado que existe una potencialidad tributaria que puede permitir varios ajustes en los tres principales impuestos, así en predial, se plantea una posibilidad

de ajustar la base catastral hasta llegar uniformemente al 70% del valor comercial y un ajuste tarifario hasta del 10%, separando los estratos 5 y 6, lo cual significaría un incremento global de este impuesto en un 20%; en el impuesto de Industria y Comercio se podría obtener un crecimiento de un 15% incluyendo el cobro del impuesto de tarifas y haciendo un incremento adicional de las mismas en aproximadamente un 10%; a estas medidas deberían sumarse las reformas administrativas, que podrían generar un incremento adicional a los proyectado del 6% en los impuestos señalados.

Cobra especial importancia el efecto administrativo en materia del impuesto de vehículos, en los cuales se requiere disminuir el número de omisos y además hacer un proceso de rematriculación en Bogotá, mediante medidas administrativas y servicios, lo cual permitiría mejorar hasta en un 50% dicho impuesto, dados los altos niveles de evasión existentes. Este proceso se considera viable frente a las dificultades y conflictos que genera en las actuales condiciones el cobro de peajes internos.

En materia de tasas y contribuciones, como el caso del alumbrado público y la valorización, las mismas no se encuentran dentro de los ingresos tributarios del Distrito, sino que afectan directamente la inversión en el sector descentralizado, por lo cual remitimos su consideración a dichos análisis.

Como conclusión se presentan varios escenarios de acuerdo con el alcance de las medidas que se tomen y que pueden llevar al Distrito a un incremento del 20% de los ingresos tributarios, alrededor de \$ 250.000 millones, anuales, a los que se llegaría en un proceso de tres años y que requiere de casi por partes iguales del aporte de una reforma tributaria y de unas medidas administrativas, las cuales tienen un costo efectivo que tiene que asumir el Distrito.

II MARCO GENERAL

Colombia es un país centralizado con autonomía fiscal de sus entes territoriales, éste es un principio básico definido desde el artículo primero de la Constitución Política.

Esta autonomía fiscal es relativa por cuanto los territorios no pueden imponer contribuciones que no hayan sido autorizadas previamente por una ley.

A su vez la ley no puede conceder exenciones ni tratamientos preferenciales respecto de los tributos del Distrito Capital, ni imponer recargos sobre sus impuestos, con excepción de la tasa ambiental para las Corporaciones Autónomas Regionales.

Bogotá, esta definida como Distrito Capital del país de conformidad con el artículo 322 de la Constitución Nacional, y como tal se regula por un régimen político, administrativo y fiscal, propio; diferente de los demás municipios de país.

Como Distrito Capital, Bogotá, además de las funciones y competencias propias de los municipios, tiene funciones que en el resto del territorio nacional son competencia de los departamentos; a lo cual corresponde una definición constitucional de sus ingresos, en los cuales tiene tanto las rentas típicas de los municipios, como el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio; así como algunas fuentes tributarias departamentales, como el impuesto al consumo de cerveza.

Los ingresos totales del departamento de Cundinamarca y su capital Bogotá, son los mismos que a nivel territorial tiene un departamento y sus municipios; pero en este caso por su organización territorial especial tienen una distribución diferente.

La Constitución Política de 1.991 en su artículo transitorio 41, dispuso que si dentro de los dos años siguientes a la misma, el Congreso no expedía el Estatuto Especial que debía regir a Bogotá, el Gobierno lo expediría por una sola vez.

Incumplida la función legislativa, el Gobierno expidió en julio de 1.993 el Estatuto Orgánico de Bogotá, mediante norma con fuerza legislativa constituida por el Decreto 1421 de 1.993.

Además de trascendentales modificaciones políticas y de reorganización administrativa, el Estatuto Orgánico consagró en materia fiscal cuatro aspectos fundamentales: bimestralizó los impuestos de industria y comercio, impuso el régimen de autoavalúo en el impuesto predial, adoptó los procedimientos del Estatuto Tributario Nacional, fundamento la reorganización tributaria distrital, incluyendo la Tesorería como parte de la Secretaría de Hacienda.

En el Distrito Capital en materia tributaria se aplican las normas que rigen en todo el país, con las modificaciones hechas por el Estatuto Orgánico de Bogotá, las cuales prevalecen sobre las normas legales de carácter general vigentes para las demás entidades municipales a nivel nacional.

Los posteriores desarrollos legislativos se han orientado a tratar de fortalecer las rentas departamentales, de lo cual se ha beneficiado parcialmente el Distrito Capital y a reformar algunos aspectos del impuesto predial para desmontar el crecimiento de los autoavalúos.

Dentro de este marco general, Bogotá, al igual que los demás municipios y distritos, tiene un importante margen de maniobra en el rango de las tarifas, que deben ser fijadas por el propio ente territorial, específicamente en el impuesto predial y en el impuesto de industria y comercio; igualmente existen unas definiciones sobre los procedimientos y hay autonomía para fijar el tipo de administración tributaria que se quiere.

El sistema sustancial, con la diferencia de percibir rentas tanto municipales, como parte de los recursos departamentales, es casi igual al del resto de municipios, los sujetos los hechos generados son similares e igualmente las tarifas; sin embargo encontraremos en Bogotá una tributación superior, debido al menor nivel de evasión.

Como lo veremos a través del presente estudio, las variantes fundamentales para el crecimiento y sostenimiento del recaudo en Bogotá no han sido los ajustes tarifarios, sino los procedimientos y la Administración Tributaria, ya que de ellos se desprende un nivel de comportamiento ciudadano y por ende de recaudación tributaria.

Un clásico aforismo entre los hacendistas dice "El sistema tributario vale lo que valga su administración tributaria", ello quiere que se requiere analizar el conjunto del sistema tributario, es decir la parte sustancial, la los procedimientos y la administración.

En lo referente a las normas sustanciales, las mismas definen qué se grava (hecho generador), cómo se grava (base gravable), a quién se grava (sujeto pasivo) y cuánto se grava (tarifas). Los procedimientos fijan las reglas para cumplir con la obligación tributaria, es decir la declaración, el periodo, la recaudación, la fiscalización y la cobranza. Finalmente la administración es la estructura encargada de hacer cumplir el pago del tributo y tiene unos niveles de eficiencia y eficacia, de acuerdo con su desarrollo y los recursos destinados a la misma.

A nivel de los procedimientos se presentó una gran modificación con el decreto 1421 de 1.993 con la bimestralización del impuesto de Industria y Comercio, la adopción del autoavalúo, y del Estatuto Tributario Nacional, generaron un

significativo crecimiento en el recaudo, el cual se sostuvo por los desarrollos administrativos. La adopción de los mismos, sin embargo, ha hecho crisis dadas las diferencias entre los impuestos nacionales y distritales. Algunas de estas reglas como el autoavalúo tuvo un papel y se desgastó siendo el modelo existente actualmente inapropiado para regular la relación entre el gobierno de Bogotá y los contribuyentes de Bogotá. Lo mismo ocurre, con el régimen de sanciones de los impuestos nacionales, que se torna excesivamente oneroso cuando se aplica a los impuestos distritales.

Los desarrollos de la Administración Tributaria y su evaluación requieren un análisis especial, que se adelantará dentro de la investigación conjunta y en el se tratará de establecer su nivel de desarrollo y la productividad de la misma.

Bogotá desde el punto de vista del sistema tributario, ha logrado un importante desarrollo, pero igualmente mantiene graves problemas.

Evaluar los cambios del sistema tributario, nos permitirá ver la potencialidad y agotamiento de los mismos, dentro de una óptica bajo la cual la tributación local genera los recursos sanos y la potencialidad para fundamentar un sistema fiscal sostenible. La tributación y el gasto público están íntimamente ligados y de esta relación dependerá buena parte de los procesos de inversión, descentralización y de construcción de la democracia en la ciudad.

Finalmente debemos señalar que el presente análisis de la tributación se refiere a las rentas del sector central de la Administración Distrital y que los ingresos por tasas y contribuciones de los entes descentralizados serán analizados en lo que corresponde a la inversión de tales entidades.

III COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Ley 14 de 1983 que redefinió los fiscos regionales, fue el puntal para un sostenimiento leve de los ingresos durante una década hasta la adopción del Estatuto Orgánico de Bogotá, durante esta época en el Distrito Capital, al igual que en la mayoría de las ciudades del país eran evidentes los niveles de incumplimiento tributario y de evasión, asociados a administraciones locales permeables al manejo politiquero y la inestabilidad.

El sostenimiento de los recaudos no tenía proporción con el crecimiento del gasto público, basado fundamentalmente en el endeudamiento, lo que llevaría a una gran crisis fiscal a principios de la década de los noventa.

El año de 1993 es el año en que la crisis fiscal tocó fondo y es a su vez el año de la reforma, que marca una transformación en la conducta tributaria de los Bogotanos a partir de 1.994. De hecho, el incremento del esfuerzo tributario per cápita registrado en Bogotá en las dos últimas décadas, el 60% se produjo entre 1994 y 1999.

INGRESOS TRIBUTARIOS PRECIOS CORRIENTES 1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PREDIAL UNIFICADO	45.661	104.460	127.934	177.538	224.317	294.523	344.719	333.184
INDUSTRIA Y COMERCIO	86.366	210.810	223.010	328.048	392.667	479.521	477.743	504.801
UNIFICADO DE VEHICULOS	20.359	39.150	40.080	52.393	59.796	71.857	72.167	80.262
DELINEACION URBANA	5.894	19.189	19.379	8.450	9.153	9.586	4.673	5.740
CONSUMO DE CERVEZA	36.815	49.884	69.212	83.814	99.333	122.360	120.588	130.140
SOBRETASA A LA GASOLINA	0	0	0	50.727	68.005	106.052	131.896	140.615
OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS	2.827	4.610	9.079	5.183	7.827	11.259	15.253	13.239
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	197.922	428.103	488.694	706.153	861.098	1.095.158	1.167.039	1.207.981
Crecimiento anual		116,30%	14,15%	44,50%	21,94%	27,18%	6,56%	3,51%

INGRESOS TRIBUTARIOS PRECIOS CONSTANTES 1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PREDIAL UNIFICADO	149.629	279.210	278.918	323.902	336.551	375.433	376.537	342.176
INDUSTRIA Y COMERCIO	283.018	563.472	486.200	598.495	589.133	611.252	521.839	528.319
UNIFICADO DE VEHICULOS	66.716	104.644	87.381	95.586	89.714	91.597	78.828	80.848
DELINEACION URBANA	19.314	51.290	42.250	15.416	13.733	12.219	5.104	5.849
CONSUMO DE CERVEZA	120.641	133.334	150.894	152.911	149.033	155.974	131.718	142.717
SOBRETASA A LA GASOLINA	0	0	0	92.547	102.031	135.186	144.070	154.311
OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS	9.264	12.322	19.794	9.456	11.743	14.352	16.661	20.059
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	648.583	1.144.273	1.065.437	1.288.314	1.291.938	1.396.013	1.274.757	1.274.279
Crecimiento anual		76,43%	-6,89%	20,92%	0,28%	8,06%	-8,69%	-0,04%

Es interesante observar que en 1994 fue un año atípico en materia tributaria para Bogotá. En este año el recaudo total real creció a una tasa anual del 76%, mientras

que el recaudo per cápita creció algo más del 45%, los ritmos de crecimiento más altos de las dos últimas décadas, y quizás del siglo veinte.

En efecto, esta evolución no puede ser mirada simplemente como un cambio legislativo, sino como un cambio de comportamiento producido por varias condiciones: el gran debate sobre la crisis fiscal que había llevado a la parálisis de la inversión y sobre las medidas de rectificación, los aires de renovación dados por el Estatuto Orgánico de Bogotá y la autonomía administrativa frente al Concejo Distrital, los cambios en los procedimientos, que en el caso del impuesto predial significó la adopción del autoavalúo y la bimestralización en el impuesto de industria y comercio, y la construcción de una administración tributaria local recogiendo la experiencia de la administración tributaria nacional.

Para dimensionar el cambio ocurrido señalemos solamente que el caso del impuesto predial se pasó de una recaudación de \$45.661 millones en 1.993 a \$99.057 millones en 1.994 lo cual significa un crecimiento del 116%; el número de contribuyentes que pagaron su impuesto prácticamente se dobló y pasó de 450.000 a 903.875 mil; debemos señalar que el número de contribuyentes que evadían y no pagaban el impuesto, podía estar alrededor del 56,64% antes de la reforma.

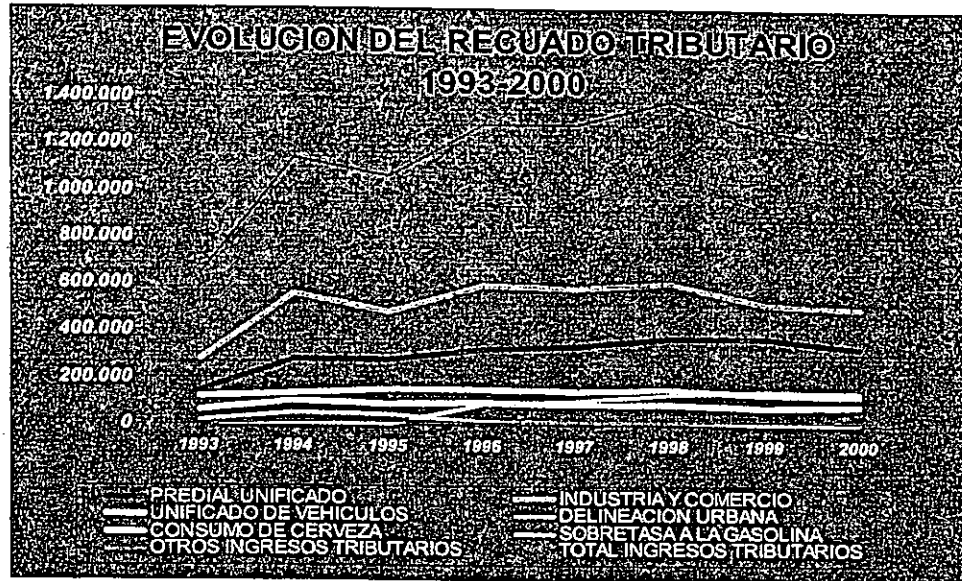
En materia del impuesto de industria y comercio el comportamiento de 1.994 con un crecimiento del 144%, se explica en parte por el efecto coyuntural del cambio del período gravable del impuesto de industria y comercio, de anual a bimestral para los contribuyentes del régimen común.

En 1.994 se recaudó el 70% del impuesto correspondiente al año gravable de 1.993, así como el correspondiente a 5 de los 6 bimestres gravables del mismo 1.994. Sin embargo en 1.995 el recaudo no creció en términos reales y mostró una ligera caída; por cuanto correspondía al recaudo de sólo un año y mantuvo su crecimiento nominal, debido al efecto de autocontrol con el IVA que genera la bimestralización, a un saldo del 30% del impuesto del año 1.993 y al papel de la Administración Tributaria.

Merece igualmente destacar el crecimiento en el año de 1.994 del impuesto de delineación urbana, por los ajustes que se hicieron en su causación y el control a la evasión que implicó un crecimiento frente al año anterior del 226%, recaudo que se mantuvo por un año y entró en franco declive a partir de 1.996 por la crisis del sector de la construcción y la reforma que se hizo de dicho impuesto a nivel nacional, con lo cual se recauda en el 2.000 solamente una tercera parte de lo que se recaudaba en 1.993, en términos reales.

Los recaudos tributarios del período analizado, salvo el año 1.995 muestran un crecimiento real hasta los años de 1.999 y 2.000 en que se ve el efecto a nivel de casi todos los impuestos, de la recesión económica del segundo quinquenio de la década pasada. En el impuesto predial debemos señalar que el no incremento de la

base catastral y el desmonte del autoavalúo han sido causas directas de la pérdida recaudatoria.



La pérdida de dinamismo de los impuestos, en los últimos años con crecimientos corrientes de los ingresos del 6,56% y del 3,51%, que significan en términos reales un crecimiento negativo, pone en cuestionamiento el agotamiento de los instrumentos utilizados para mejorar la gestión y la potencialidad misma del recaudo tributario bajo la actual normatividad. Señalemos que en este periodo la gestión de la administración mejoró sustancialmente y que si bien se puede lograr algunas mejoras por esta vía, se requiere de inversiones grandes para sostener la recaudación.

Los grandes cambios tributarios que mejoraron la recaudación ya se dieron y dentro del esquema tributario actual se requiere una análisis más particular de cada impuesto para ver su problemática y potencialidad. La acción administrativa a permitido corregir buena parte de la evasión primaria y se requiere de un trabajo más especializado para el control de la evasión de fondo.

Por la importancia que tiene el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio, dentro de los ingresos tributarios de Bogotá, nos detendremos al análisis de estos tributos de una forma específica, haciendo al final unos comentarios de forma global sobre los demás impuestos.

IV IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

Hecho Generador: Es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados en Bogotá y se genera con la existencia del predio.

Sujeto Pasivo: Persona Natural o jurídica, propietaria o poseedora del predio ubicado en el Distrito Capital.

Exclusiones: No declararán ni pagarán impuesto predial unificado por que el Distrito se encuentra impedido para gravar los inmuebles de la Iglesia Católica, los salones comunales de propiedad de las juntas de acción comunal, los predios residenciales de los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea inferior a \$3.800.000; las tumbas y bóvedas de los cementerios, los inmuebles de propiedad de otras iglesias reconocidas por el Estado, los predios de las legaciones extranjeras, los de la Cruz Roja y los inmuebles de los signatarios de la Convención de Viena.

Sujeto Activo: Es el sujeto activo del impuesto predial unificado, El Distrito Capital de Bogotá, y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro.

Periodo Gravable: El período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del respectivo año gravable.

Base Gravable: Mediante el sistema de autoavalúo, el contribuyente determina el valor a declarar del predio. No puede ser inferior al avalúo catastral.

Tarifas: Porcentajes determinados por la ley que se aplican a la base gravable. Estos porcentajes oscilan entre el 4 por mil y el 16 por mil, y una tarifa especial de hasta el 33% para los llamados lotes de engorde.

Procedimiento: El señalado en el decreto Distrital 807 de 1.994, siguiendo el procedimiento del Estatuto Tributario Nacional.

IV.1 DESARROLLO DE LA NORMATIVIDAD LEGAL

El impuesto predial unificado es un gravamen directo de carácter municipal que grava los bienes raíces urbanos o rurales ubicados en las respectivas jurisdicciones territoriales municipales.

Sus antecedentes se originan en la Ley 48 de 1887 cuando se autorizó su creación, su adopción y recaudo por los departamentos. Las modificaciones principales fueron hechas por las leyes 20 de 1908, 1 y 4 de 1913, 34 de 1920, los Decretos 2185 y 4133 de 1951 y las leyes 29 de 1963.

El diseño actual de este impuesto para Bogotá está dado por las leyes 14 de 1983, 44 de 1990, en el Decreto 1421 de 1993 y en la ley 601 de 2000.

A través de la Ley 14 de 1983 o "Ley de fortalecimiento de los fiscos territoriales", se dictaron disposiciones relativas a la formación, actualización y conservación de los catastros con la finalidad de ampliar la base gravable para la aplicación de las tarifas del impuesto establecidas entre rangos del 4 al 12 por mil, con excepción de los predios urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados para los cuales no se estableció ningún límite.

Con la Ley 44 de 1990 se redefinió el impuesto predial, unificándolo con todos sus complementarios que tenían la misma base gravable, el avalúo catastral (impuestos de parques y arborización, reestratificación socioeconómica y la sobretasa al levantamiento catastral).

Dispuso igualmente que las tarifas debían ser diferenciales y progresivas teniendo en cuenta el uso y el estrato del predio y las fijó en un rango entre el 1 y el 16 por mil y limitó la tarifa en 33 por mil para los lotes de engorde.

Se consagró la posibilidad de los municipios de establecer el autoavalúo, que implicaba que fuera el propio contribuyente quien estableciera el valor comercial del predio y lo declarara ante la administración, con unos mínimos que eran el avalúo catastral ajustado, el autoavalúo del año anterior o el valor mínimo por metro cuadrado.

El decreto 1421 de 1.993 adoptó para Bogotá la opción del sistema del autoavalúo, adicionalmente creando una sanción si no se declaraba al menos por el 50% del valor comercial, norma que posteriormente fue anulada por el Consejo de Estado.

Los años posteriores de implementación del autoavalúo, mantuvieron un crecimiento por los ajustes de acuerdo con el índice de inflación y de ampliación de la base, culminando el proceso de formación catastral.

El Régimen Preferencial: Aunque con la implantación del autoavalúo debería disminuir la necesidad de recurrir a las dependencias de la administración tributaria, los contribuyentes de los estratos 1 y 2 mantuvieron su conducta de pedir la liquidación a la administración tributaria. En 1999 se estableció para este tipo de predios un régimen simplificado opcional y preferente que permite al contribuyente pagar un valor absoluto de acuerdo con el intervalo en que se encuentre el avalúo catastral de su predio.

Los valores en pesos equivalentes a los salarios mínimos diarios vigentes son los siguientes para el año gravable del 2001:

RANGO DE AVALÚO CATASTRAL		PLAZO CON DESCUENTO	PLAZO SIN DESCUENTO
Hasta	4.200.000	0	0
\$ 4.201.001 hasta	9.800.000	10.000	19.000
\$ 9.800.001 hasta	13.900.000	19.000	29.000
\$13.900.001 hasta	20.900.000	29.000	38.000
\$20.900.001 hasta	30.700.000	57.000	76.000
\$30.700.001 hasta	37.700.000	86.000	105.000
\$37.700.001 hasta	55.800.000	114.000	133.000
Más de \$55.800.000		172.000	191.000

De otra parte la crisis del sector inmobiliario agudizada a partir del año 1.998, llevó al estancamiento y aún al desinfe de los precios que habían alcanzado niveles de crecimiento entre el 30% y el 50% a mediados de los noventa; entrando en un conflicto que fue resuelto con el decreto No. 13 de 2000 que permitió un ajuste automático para el año 2000 y con una nueva reforma legal en el 2.000 con efectos a partir del año gravable 2001.

La ley 601 de 2.000 definió la base gravable mínima como el avalúo catastral y consagró un índice especial de ajuste inmobiliario.

La base gravable debe corresponder como mínimo al avalúo catastral, conserva la posibilidad de autoavaluar por un valor superior, caso en el cual el contribuyente no podrá corregir la declaración inicialmente presentada por un valor inferior por el mismo año gravable.

Modifica el procedimiento de reajuste anual de los avalúos catastrales de conservación; es decir los predios que durante el año calendario de 2000 no sufrieron ninguna modificación, se reajustan para el 2.001 en un 5.89%, de acuerdo con lo establecido por el CONFIS Distrital; los predios de conservación rurales no tendrán reajuste en los avalúos catastrales.

Debemos señalar que en el Distrito Capital, durante la vigencia del sistema de autoavalúo, nunca se adoptó la base mínima de precio por metro cuadrado de que trata la ley 44 de 1.990. Lo cual implicaba una formación catastral global mediante autoavalúo, ya que el contribuyente debería multiplicar el área de su predio por el valor por metro cuadrado construido y no construido, según estrato y uso.

Mediante la ley 601 de 2000, que sólo se aplica para el Distrito Capital, se adoptaron unos valores presuntivos mínimos por metro cuadrado, los cuales se aplican únicamente para los predios no registrados en el Catastro; es decir se tiene como un mecanismo supletorio al catastro pero es radicalmente diferente del sistema de la ley 44 de 1990, la cual ya no rige en este aspecto para Bogotá.

IV.II ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO, LA BASE CATASTRAL Y EL AUTOAVALUO

El impuesto predial ha ganado unos puntos en la participación dentro de los ingresos tributarios, así el mismo en 1.993 significaba el 23% de ellos y para el 2.000 estamos en un 28%, manteniendo en líneas generales un peso estable dentro de la tributación local, en buena parte porque los grandes saltos de crecimiento y los años de caída real de este impuesto ha coincidido con un comportamiento similar de los demás impuestos del distrito.

Dentro del análisis del impuesto predial hay variables fundamentales que debemos auscultar: la base catastral, el número de declarantes, las tarifas teóricas y efectivas, la evasión y el comportamiento histórico.

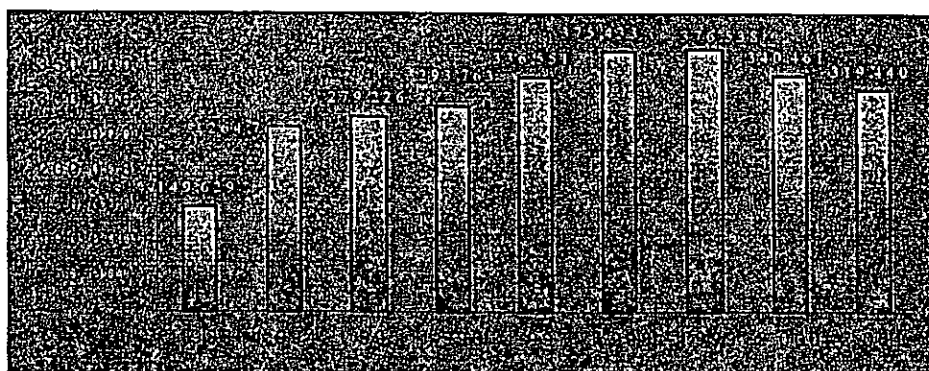
Históricamente podemos observar en la década anterior una actualización de base gravable, un incremento en el número de predios registrados y un incremento en la recaudación.

RECAUDO Y CRECIMIENTO

1993-2000 PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000

VIGENCIA	RECAUDO	CRECIMIENTO	RECAUDO CONSTANTE	CRECIMIENTO
1,993	45,661		149,629.5	
1,994	99,057	116.94%	264,768.5	76.95%
1,995	128,075	29.29%	279,225.5	5.46%
1,996	161,018	25.72%	293,763.1	5.21%
1,997	224,317	39.31%	336,551.4	14.57%
1,998	294,523	31.30%	375,432.6	11.55%
1,999	344,720	17.04%	376,537.7	0.29%
2,000	340,461	-1.24%	340,461.0	-9.58%
2,001	347,391	2.04%	319,440.0	-6.17%

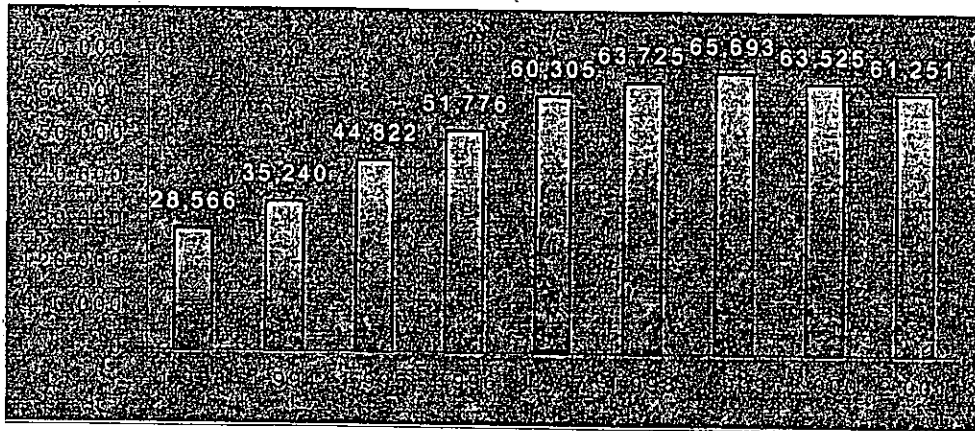
IMPUESTO PREDIAL 1993-2001 PRECIOS CONSTANTES 2000



AVALUO CATASTRAL Y PREDIOS

1993-2000 PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES DEL 2000

VIGENCIA	TOTAL DE PREDIOS	CRECIMIENTO	AVALUO CATASTRAL	CRECIMIENTO CORRIENTE	CATASTRO 2000	CRECIMIENTO CONSTANTE
1,993	999,372		8,717,518		28,566,993	
1,994	1,119,096	11.98%	13,184,425	51.24%	35,240,527	23.36%
1,995	1,211,483	8.25%	20,559,210	55.94%	44,822,611	27.19%
1,996	1,281,959	5.82%	28,379,909	38.04%	51,776,635	15.51%
1,997	1,350,934	5.38%	40,194,654	41.63%	60,305,587	16.47%
1,998	1,426,714	5.61%	49,991,832	24.37%	63,725,293	5.67%
1,999	1,518,099	6.41%	60,142,031	20.30%	65,693,140	3.09%
2,000	1,631,046	7.44%	63,525,336	5.63%	63,525,336	-3.30%
2,001	1,682,849	3.18%	66,611,275	4.86%	61,251,747	-3.58%



Realizando una relación entre las variables de los anteriores cuadros podemos concluir que:

En precios constantes Bogotá catastralmente en el 2.000 vale 63 billones de pesos, y es 2,22 veces el valor catastral de 1.993.

Por su parte el recaudo en valores constantes percibido en el 2.000, es 2,28 veces el recaudo de 1.993.

El número de predios registrados en el 2.000 es de 1.631.046, que equivale a 1,63 veces el número de predios de 1.993.

De lo cual se desprende que el crecimiento del recaudo mantiene la misma proporción que el crecimiento del avalúo catastral y que el incremento de los predios es solamente el 70% del crecimiento del recaudo y la base catastral, lo cual indica que la formación catastral tuvo efectos principalmente en los estratos altos,

que son los que generan un mayor recaudo relativo, por tener una tarifa de tributación más alta.

Es importante establecer las razones del salto significativo en el recaudo del impuesto predial del año de 1.994 (crecimiento del 116,94% nominal), y definir en que medida corresponde a un crecimiento de la base gravable voluntario por efecto del autoavalúo y en que proporción al incremento del avalúo catastral y al crecimiento del número de declarantes.

Infelizmente la Dirección Distrital de Impuestos no tiene estudios sobre el efecto del autoavalúo en el año de 1.994 frente a 1993, pero de acuerdo con el comportamiento histórico de 1995, en el cual el número de contribuyentes está regularizado (el gran salto se dio en 1.994), podemos decir que en primer lugar la base catastral se ajustó en un 55,94% frente a 1.994, a la vez que el recaudo creció en un 29,29%, lo que significa que el recaudo dejó de crecer un 26,65% porque ya lo había hecho mediante el autoavalúo voluntario. En el año de 1.996 mientras que la base catastral crece un 38,04% los recaudos por predial crecen en un 25,72%, lo cual implica que en dicho año el mayor efecto por autoavalúo es del 12,32%; para el año de 1.997 en el cual la formación catastral ya está muy avanzada en los estratos medios y altos, la diferencia del efecto del autoavalúo es muy baja y en adelante no se ve en los indicadores. En efecto el 1.997 la base catastral crece en un 41,63%, en tanto que el recaudo se incrementa en un 39,31% que implicaría un efecto del autoavalúo de 2,32%.

Analizando en conjunto tendríamos que del autoavalúo voluntario de 1994, fue alcanzado por la formación catastral, así un 26,65% en 1.995, un 12,32% en 1.996 y un 2,32% en 1.997, lo que arrojaría en un cálculo global que en 1.994 el mayor valor declarado por los predios como autoavalúo fue del 41,29%.

Encontramos entonces que del crecimiento del recaudo en 1.994 del 116,94%, hay tres factores que inciden cuyos indicadores son: un crecimiento de la base catastral del 51,24%, un crecimiento en el número de declarantes (descontados los nuevos 120.000 registros por ampliación de la base) del 80% y un mayor valor por autoavalúo del 41,29%, los cuales en su conjunto implicarían un crecimiento del 172,53%, de donde en un ajuste podemos concluir que el incremento del recaudo por la adopción del autoavalúo en 1.994 fue:



El efecto mayoritario está dado entonces por la ampliación del número de declarantes y tratando de desentrañar el comportamiento tributario que llevó a los bogotanos en 1.994 a cumplir masivamente, encontramos que alrededor del autoavalúo se presentó una controversia política, que adquiría connotaciones casi diarias, en las cuales se presentaban manifestaciones y plebiscitos para la revocatoria del mandato del Alcalde y la presentación de varios proyectos de ley modificando el impuesto.

Como contraparte, la administración distrital mostró una decisión política clara, enfatizando en la crisis fiscal y la necesidad de la reforma, y desarrollo un nuevo esquema administrativo en que la Dirección de Impuestos Distritales, se volcó a la ciudadanía a explicar con publicidad y con una labor directa, en los barrios, edificios de propiedad horizontal y conferencias, cual era el alcance de la reforma y su necesidad.

El tema tributario pasó a ser algo cotidiano y paradójicamente entre más se lo discutía más se hacía presente en los ciudadanos la voluntad de pagarlo, de forma tal que el día de declarar y pagar, sin estar sometido a la llegada de la factura, se rompió todas las expectativas y declararon el doble de los contribuyentes que tradicionalmente pagaba el tributo. Podemos concluir que el elemento de presencia del impuesto y de la administración fueron las determinantes del cambio de conducta en los ciudadanos.

Si comparamos la experiencia de otras ciudades en las cuales existe también un alto nivel de incumplimiento y que adoptaron el autoavalúo, caso Cali, Barranquilla o Cartagena, encontramos como regla general que la respuesta ciudadana no fue igual y la adopción del autoavalúo significó crecimientos menores y los niveles de evasión por omisión se mantienen alrededor del 60%, mientras que en Bogotá es del 8%.

Otra conclusión importante es que el efecto del autoavalúo como declaración de mayor valor tuvo un efecto coyuntural entre 1.994 y 1.997, el cual fue absorbido en dichos 4 años en los cuales la formación catastral de Bogotá alcanzó los autoavalúos hechos por los contribuyentes por encima del avalúo catastral. Desde este punto de vista su efecto fue acelerar un recaudo y al cabo del cuarto año perdió vigencia como instrumento que origina un mayor valor, por cuanto la formación catastral lo alcanzó.

Este análisis es global tiene efecto en los promedios, pero en los casos particulares, cuando hubo incrementos altos de autoavalúo voluntario, se tenía la obligación legal de seguir creciendo conforme a la inflación, de forma tal que el mismo sólo pierde su efecto en las desviaciones individuales en los años 2.000 y 2.001 en los cuales se permite volver al avalúo catastral. En estos años a pesar de que la base crece en términos nominales hay caída negativa del recaudo o un crecimiento menor, es así como en el 2.000 la base creció en un 5,63% y el recaudo cayó en un -1,24% lo que representa un efecto del autoavalúo perdido del 6,87%; En el año

2.001 la base crece en un 4,86%, en tanto el recaudo sólo en un 2,04%, lo cual implica una pérdida final del efecto del autoavalúo del 2,62% del recaudo, para finalmente quedar sin vigencia a partir de dicho año.

Para el año 2.000 la Dirección Distrital de Impuestos presentó una proyección del valor de la reducción del autoavalúo por la suma de \$ 14.348 millones, que representa un 4,2% del recaudo del año, lo cual nos muestra que las cifras son de magnitudes similares.

Finalmente señalemos que el crecimiento de la base catastral en los años 2.000 y 2.001 es el resultado neto de la formación catastral en la cual se incrementó la base a un tercio de los predios, pero igualmente se le redujo a otro tanto, siendo el resultado final la desvalorización en precios constantes de la base catastral, en un -3,3 en el 2.000 y del -3,58 en el 2.001.

Este es uno de los aspectos de mayor discusión porque mientras se está reduciendo la base de forma generalizada, se está planteando el incremento de tarifas en las reformas ante el Concejo Distrital. En este aspecto debe considerarse que debería realizarse una fiscalización a la formación sobre una base mínima de valor por metro cuadrado, uso y estrato, para que se adelantara la acción sobre los predios por debajo de dichos promedios, independientemente de las zonas en las cuales se encuentren ubicados; ello implicaría una corrección a problemas de corrupción administrativa, que por años ha ensombrecido esta labor.

IV. III INDICADORES GENERALES DE COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

VARIABLE	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cantidad de Predios Inscritos en el censo Catastral	1.062.421	1.119.096	1.211.483	1.281.959	1.350.934	1.426.714	1.542.597	1.637.244
Tasa de Crecimiento anual de Predios Inscritos		5.3%	8.3%	5.8%	5.4%	5.6%	8.1%	6.14%
Cantidad de Declarantes	450.000	903.875	1.098.927	1.164.354	1.329.242	1.415.754	1.438.705	1.503.693
Tasa de Crecimiento Declaraciones		101%	17.75%	5.62%	12.4%	6.51%	1.62%	4.52%
Variación absoluta de los predios sobre declaraciones	612.421	215.221	112.556	117.605	21.692	10.960	103.892	133.551
Índice de incumplimiento	57.64%	19.23%	9.29%	9.17%	1.61%	13%	6.73%	8.16%

FUENTE: SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA

El cuadro nos muestra el gran salto en el número de contribuyentes declarantes del impuesto en los años 1994 y 1995 y el sostenimiento en los años posteriores a nivel de formación catastral y declarantes. Igualmente presenta un índice de incumplimiento del 8,16% para el año 2000, el cual es a nuestro parecer bastante bajo si se tiene en cuenta que el crecimiento anual de predios es de un 6,5%, que la cartera es un 25% del recaudo anual y que la recuperación de la misma por gestión es de un 8% anual en los últimos años.

NUMERO DE PREDIOS INSCRITOS EN LA BASE CATASTRAL

ESTRATO	1999	2000
1	48.952	107.612
2	415.465	439.795
3	549.947	576.221
4	240.747	245.945
5	113.659	118.637
6	106.598	114.721
Sin estrato	41.731	28.136
Total	1.517.099	1.631.076

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA

En cuanto al número de predios inscritos para 1999, el mayor número de predios se encuentra en el estrato 3 del total de predios el 36.24% aproximadamente corresponde a este estrato. El 30.6% del total de predios corresponde al estrato 1 y 2 beneficiarios del sistema preferencial. El 14.5% corresponde a los estratos 5 y 6.

Para el año 2000 el comportamiento es muy similar que para 1999. El crecimiento más significativo en cuanto al número de predios inscritos con respecto a 1999 fue el del estrato 1 que aumento en el 2000 en un 120% aproximadamente. Esta estratificación dada por Planeación Distrital incluye los predios no residenciales, de acuerdo con su ubicación.

NUMERO DE PREDIOS SEGÚN DESTINO ECONÓMICO

DESTINO	1999	2000
Residencial	1.154.362	1.266.200
Recreacional	1.055	606
Industrial y/o Comercial	155.647	122.733
Institucional	5.569	5.840
Urbanizado no edificado	82.375	99.140
Comercio Tipo A, B y Otro	16.147	63.262
Urbanizable no Urbanizado	52	146
No urbanizable	19	82
Lotes del Estado	558	1.900
Agropecuario	1.013	1.264
Conservado Indefinido	101.014	67.271
Otros	288	2.602
Total	1.518.099	1.631.046

En cuanto al destino de los predios en el Distrito Capital para 1999, el residencial fue el 76.04% del total de predios seguido por los predios de uso Industrial y/o Comercial que representa el 10.25% del total de predios.

En el 2000 la tendencia se conserva como la del año anterior, las variaciones más significativas se presentan en que los predios Industriales y/o Comerciales disminuyeron en un 21.15%. El mayor incremento lo presentaron los predios con destino Comercial Tipo A, B; los Lotes del Estado y los predios no urbanizables.

PAGO DEL IMPUESTO SEGÚN DESTINO Año 2000

DESTINO	TOTAL PAGADO	CANTIDAD
01 Rurales	727.152.630	2.146
06 Rurales Institucionales	201.041.340	429
07 Recreativo	645.742.000	261
08 Zonas verdes Metropolitanas	285.864.000	242
09 Estrato 1, 2 y 3 Hasta 70 mts cuadrados de construcción	13.201.290.891	214.797
10 Estrato 1,2 y 3 Mas de 70 mts cuadrados de construcción	32.765.581.019	212178
11 Estrato 4 hasta 100 mts cuadrados de construcción	18.325.098.089	141.923
12 Estrato 4 más de 100 mts cuadrados y hasta 150 mts cuadrados de construcción	7.548.123.699	26.878
13 Estrato 4 más de 150 mts cuadrados de construcción	10.158.929.614	21.136
14 Estratos 5 y 6 hasta 220 mts cuadrados de construcción	36.330.251.304	146.599
15 Estratos 5 y 6 más de 200 mts cuadrados de construcción y hasta 300 mts cuadrados de construcción.	9.996.788.295	9.653
16 Estratos 5 y 6 más de 300 mts cuadrados de construcción	12.788.669.785	6.809
17 Alto Impacto	13.487.427.296	3.538
18 Medio Impacto	1.567.226.000	871
19 Bajo Impacto	3.964.860.240	3.362
20 Local	19.853.990.438	61.812
21 Zonal	10.021.012.345	17.063
22 Metropolitano	25.508.961.295	35.380
23 Predios donde funcionan entidades financieras sean o no de su propiedad	10.536.840.000	5.678
24 Local Cívico Institucional	403.324.000	518
25 Zonal Cívico Institucional	292.561.000	291
26 Metropolitano	2.799.298.100	2.623
27 Entidades Educativas	2.685.344.000	2.343
28 Hasta 100 mts cuadrados de terreno	1.197.775.077	31.497
34 Empresas Industriales y Comerciales del Estado	1.826.393.000	1.329
35 Rurales Residenciales	96.303.700	234
36 Suburbanos	2.086.389.350	742
37 Suburbanos Residenciales	267.301.000	357
38 Mas de 100 mts cuadrados de terreno	16.983.314.400	5.502
39 Exento Total	9.919.800	10.976
40 Exento Parcial	253.712.000	570
41 Propiedad Rural producción agropecuaria	223.614.500	1.279
Sin clasificar	16.024.544.519	93.376
TOTAL	273.064.635.726	1.062.392

IV.IV LA EVASIÓN EN EL IMPUESTO PREDIAL

Podemos señalar la evasión por omisión en la declaración y pago de aquellos predios que se encuentran en el registro catastral oficialmente es del 8,16%, pero a nuestro entender puede ser mayor tal como lo señalamos anteriormente.

Para efectos de establecer la evasión efectiva en este impuesto, hemos tomado solamente los datos correspondientes al sector y los estratos 3 a 6 respecto de los cuales hay información sobre la base catastral y las declaraciones, por consiguiente no se incluyen los estratos 1 y 2 sometidos al régimen preferencial.

Las tarifas medias son ponderadas al peso que tienen los predios de un mismo estrato, de acuerdo con su extensión, finalmente se proyecta el número de predios omitidos sobre la base de la evasión resultante.

CALCULO DE EVASIÓN POR ESTRATOS RESIDENCIALES 3 A 6

ESTRATO	TOTAL PREDIOS	BASE CATASTRAL	VALOR PROMEDIO CATASTRAL	TARIFA MEDIA	IMPUESTO PROMEDIO CALCULADO	IMPUESTO PROMEDIO DECLARADO	TARIFAS CON EVASION	NUMERO PREDIOS OMITOS	% PREDIOS OMITOS
3	405,421	14,172,110	34,956,527	0.471%	142,714	91,293	0.261%	146,078	36.03%
4	182,552	8,203,712	44,939,042	0.628%	244,626	208,954	0.465%	26,620	14.58%
5	81,944	4,560,916	55,658,938	0.749%	361,356	310,834	0.553%	11,457	13.98%
6	95,250	6,665,781	69,981,953	0.749%	454,346	390,068	0.557%	13,475	14.15%
TOTAL	765,167	33,602,519	43,915,275	0.675%	256,944	180,068	0.410%	197,630	25.83%

NOTA: No se descortó el recaudo por recuperación de cartera en cada estrato, lo cual aumentaría el índice de evasión

Del cuadro anterior podemos concluir que de acuerdo con la base catastral existente, el número de predios debería ser mayor o existe una subvaluación de la base catastral al momento de declarar.

Siendo que la base mínima es el avalúo catastral, nos inclinamos por la hipótesis en que el problema generalizado sea la existencia de más predios y no tanto la subvaluación al momento de declarar; de todas formas en los dos casos es la misma evasión.

De acuerdo con los datos catastrales el valor promedio que deberían declarar los predios residenciales de estrato 3 a 6 es de \$ 256.994, mientras que el valor declarado por dichos predios es de \$ 180.068.

El número de predios que estarían por fuera del cumplimiento de la obligación tributaria de acuerdo con estos datos sería de 197.630, que representan el 25,83% de los registrados y no el 8,16% que señalan los datos oficiales.

En estos niveles de evasión se presenta el mayor desfase en el estrato 3, en que los omisos alcanzarían niveles del 36,43%, mientras que en los estratos 4, 5 y 6 la misma se encuentra casi uniformemente alrededor del 14%.

CALCULO DE LA EVASIÓN

Año 2.000

ESTRATO	BASE GRAVABLE	RECAUDO PROYECTADO	RECAUDO REAL	Valor EVASION	% EVASION
3	14,172,110	57,859	37,012	20,847	36.031%
4	8,203,712	44,657	38,145	6,512	14.582%
5	4,560,916	29,611	25,471	4,140	13.981%
6	6,665,781	43,276	37,154	6,122	14.147%
TOTAL	33,602,519	175,404	137,782	37,622	21.449%

NOTA: SE DESCUENTA POR EXENTOS Y DESCUENTOS POR PRONTO PAGO

La cuantificación del valor de la evasión en los estratos antes mencionados, para el año 2000 asciende a la suma de \$37.622 millones que representa un 21,45% del recaudo potencial.

El hecho de que el número de contribuyentes omisos sea del 25,83%, mientras que el valor de la evasión es del 21,45%, se explica por la concentración mayoritaria de la evasión en el estrato 3, que tiene una tarifa tributaria más baja y por consiguiente pesa menos en el recaudo agregado.

Además de la evasión por el incumplimiento del impuesto se presenta la subvaluación de la base catastral, realizada por los propios funcionarios de Catastro Distrital por problemas históricos de ineficiencia, corrupción o presiones sociales y políticas, lo cual se analizará en el acápite correspondiente a la potencialidad del impuesto predial.

IV.V EL IMPUESTO PREDIAL EN OTRAS CIUDADES COLOMBIANAS

El siguiente cuadro es comparativo de las tarifas del predial con otras ciudades colombianas. Tarifas por mil.

CATEGORIAS	BOGOTA	CALI	MEDELLIN	BARRANQUILLA
RESIDENCIALES	Según estrato y área de la construcción. Entre 4 y 8.5.	Según rango de avalúo catastral. Entre 8 y 16.	Según rango de avalúo catastral y clase de predio (formado o no). Entre 4 y 13.	Según estrato y rango de avalúo catastral. Entre 1 y 15,80.
RURALES Residenciales	16	Según rango de avalúo catastral 7-12 6	6	
Agropecuarios	5		4	
Recreativos Zonas Verdes	5			
INDUSTRIALES	Según nivel de impacto. Entre 8.5 y 10.	Según rango de avalúo catastral. Entre 11 y 15.	Según rango de avalúo catastral. Entre 11 y 15.	4.3
COMERCIALES Y SERVICIOS	8.5, 9 y 10	Según rango de avalúo catastral. Entre 12 y 14. Hoteles tarifa del 16.	Según uso y clase de predio. (formado o no) Entre 10 y 14.	Según rango de avalúo catastral. Entre 1.5 y 16.
EDUCATIVOS	5	Según rango de avalúo catastral. Entre 10 y 12.	10	
LOTES	Según área del terreno. Entre 12 y 33	Entre 22 y 33	Según uso y clase de predio. Formado 6, 12 y 32.5 No Forma 7,13, 33	Según estrato y rango de avalúo catastral. Entre 10 y 24.9

En Cali, Medellín y Barranquilla la tarifa del impuesto predial tiene en cuenta el valor de la base catastral y en el sector residencial la tarifa máxima es del 15 por mil en promedio de las tres ciudades, mientras que Bogotá está en él 8,5 por mil.

Debemos tener en cuenta que la base catastral de Bogotá estaría en un cálculo estimado en un 50% actualizada que las otras ciudades, de tal forma que la carga neta sería el resultante en Bogotá de una base más amplia con una tarifa menor y al contrario en el resto de ciudades será una tarifa más alta con una base más reducida.

La combinación de la base y tarifa en los rangos más altos llevaría a que en Bogotá el pago fuera de una base del 60% sobre una tarifa del 8,5 por mil lo que arroja un índice de 510, frente a un promedio de las otras ciudades con una formación catastral en el 40% y una tarifa del 15 por mil para un índice de 600. Lo que supondría que Bogotá en los estratos superiores se encuentra en un 15% por debajo de las mismas.

Es de anotar que el sistema de rangos presenta problemas técnicos por cuanto si hay atraso en la formación catastral se presenta una doble disminución del impuesto, por baja base y por baja tarifa; por el contrario cuando hay actualización de la formación hay doble incremento, por mayor base y por incremento de las tarifas al ubicarse en rangos superiores; y de legalidad por cuanto la ley ordena la progresividad por estratos, requisito que no cumple este sistema.

A continuación se presentan una serie de cuadros en los que se compara históricamente a Bogotá con otras ciudades, para establecer unos índices de comportamiento que nos ilustren sobre la potencialidad fiscal del impuesto predial.

IMPUESTO PREDIAL COMPARATIVO 1985-2000

PRECIOS CONSTANTES BASE AÑO 2000

CIUDAD	1993	1994	2000
BOGOTA	215,532	329,469	342,175
MEDELLIN	133,346	100,824	123,962
CALI	90,772	92,805	82,650
BUCARAMANGA	8,641	7,334	9,325

IMPUESTO PREDIAL INDICE DE CRECIMIENTO

BASE AÑO 1985

CIUDAD	1985	1993	1994	2000
BOGOTA	1.00	2.51	4.70	13.05
MEDELLIN	1.00	1.37	1.27	4.18
CALI	1.00	3.80	4.76	11.33
BUCARAMANGA	1.00	1.30	1.36	4.61

INDICE COMPARATIVO ENTRE CIUDADES

CIUDAD BASE BOGOTA

CIUDAD	1985	1993	1994	2000
BOGOTA	1,00	1,00	1,00	1,00
MEDELLIN	1,13	0,62	0,31	0,36
CALI	0,28	0,42	0,28	0,24
BUCARAMANGA	0,08	0,04	0,02	0,03

De los cuadros comparativos anteriores podemos establecer que si tomamos el año de 1985, como uno, para el 2000, Bogotá creció 13,05 veces, mientras que Cali lo hizo 11,33 veces, Medellín 4,18 veces y Bucaramanga 4,61 veces.

Por su parte si tomamos a Bogotá como uno, la proporción de las demás ciudades ha variado, es así como en 1.985 Medellín recaudaba 1,13 veces el ingreso predial de Bogotá, el cual se reduce a 0,62 veces para 1993 y en el 2000 representa el 0,36 veces; lo cual es indicativo de una gran fortaleza del impuesto predial en la década de los ochenta en Medellín y una pérdida de dinamismo en la década de los noventa. Bucaramanga también presenta unos indicadores similares y sólo Cali muestra una participación sostenida y un crecimiento similar al de Bogotá.

A continuación analizaremos el recaudo y los indicadores en precios constantes y la tributación per capita:

COMPARATIVO 1993-2000

PRECIOS CONSTANTES BASE AÑO 2000

CIUDAD	1993	1994	2000
BOGOTA	215.532	329.469	342.175
MEDELLIN	133.346	100.824	123.962
CALI	90.772	92.805	82.650
BUCARAMANGA	8.641	7.334	9.325

INDICE DE CRECIMIENTO

PRECIOS CONSTANTES BASE AÑO 2000

CIUDAD	1993	1994	2000
BOGOTA	100,00%	52,86%	58,76%
MEDELLIN	100,00%	-24,39%	-7,04%
CALI	100,00%	2,24%	-8,95%
BUCARAMANGA	100,00%	-15,12%	7,91%

En precios constantes frente a 1994 que fue el año del gran crecimiento en Bogotá, se presenta en el 2000 un incremento inferior al 10%, mientras que Medellín tiene una gran caída en el año 1.994 y un descenso menor en el 2000; respecto de Bucaramanga tiene un comportamiento similar al anterior decreciendo en 1994 y recuperando algunos puntos para el 2.000. En el caso de Cali no se incrementó en 1.994 y para el 2000 tiene una disminución del 8,95%, ya que es a finales de la década del 90 en que se presenta una aguda crisis social que tratada con criterio "político" llevó al congelamiento de la base catastral y posteriormente a su disminución y al desmonte del autoavalúo.

CARGA TRIBUTARIA PER CÁPITA

COMPARATIVO ENTRE CIUDADES

CIUDAD	1985	1993	1994	2000
BOGOTA	6.791	10.416	19.195	54.783
MEDELLIN	20.075	23.954	21.834	58.750
CALI	5.188	15.531	19.142	42.211
BUCARAMANGA	5.002	5.677	5.808	17.933

Al comparar la carga tributaria per capita, entendida como tal el recaudo por habitante, encontramos que Medellín a pesar del decaimiento del impuesto, tiene la más alta carga per cápita, pero que Bogotá a mejorado significativamente, es así como paso de representar un 33% de la carga de Medellín en 1985 a un 93% en el 2000.

En el caso de la ciudad de Cali se observa una clara recuperación de la carga tributaria, habiendo reducido para el 2000 la brecha frente a Bogotá.

Al analizar la carga tributaria de las otras ciudades como Bucaramanga y las demás aquí no relacionadas, encontramos que la misma se sitúa en una tercera parte de la de Bogotá; lo cual está directamente relacionado con el nivel de cumplimiento, antes que con la tarifa o la base gravable.

Si el nivel de recaudación en Bogotá es de acuerdo con las cifras de evasión de aproximadamente un 79%, en las ciudades medianas el mismo puede ser de un 35%, lo cual explicaría las diferencias en el índice de tributación per capita del resto del país.

En conclusión las tarifas del impuesto predial de Bogotá están por debajo de la media de las grandes ciudades del país, lo mismo que la tributación máxima teórica y la carga per capita en el caso de Medellín.

Por su parte las condiciones de vida que Bogotá ofrece a sus habitantes es superior al del resto de las ciudades, a nivel de vida, ingreso, educación etc. Lo que permite establecer que Bogotá tiene espacio para un mejoramiento desde el punto de vista recaudatorio.

IV.VI PROBLEMAS POR SUPERAR DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

Del análisis realizado podemos plantear que los grandes problemas del impuesto predial en Bogotá son:

- PERDIDA DE DINAMISMO DEL IMPUESTO PREDIAL

El impuesto ha perdido la dinámica de crecimiento de principios de la década de los noventa y registra comportamientos negativos en los últimos años, si bien este fenómeno está asociado al estancamiento del valor de la propiedad inmobiliaria, hace parte del mismo el agotamiento del autoavalúo, las dificultades administrativas y la evasión.

- **DISEÑO DEL AUTOAVALÚO**

El impuesto predial que se cobra en Bogotá no es ni autoavalúo ni facturación, tiene la definición legal de autoavalúo con la obligación de declarar el impuesto pero la base es el avalúo catastral.

De esta forma se tienen las desventajas de la complejidad del autoavalúo, habiendo perdido la agilidad de la facturación y no se tiene una base superior a la catastral, habiendo perdido las ventajas del autoavalúo.

El problema es de orden legal, ya que el sistema que nos rige es la ley 44 de 1990, el decreto 1421 de 1993 (con fuerza de ley) y la ley 601 de 2000, por lo que se requiere de una reforma por ley del Congreso de la República para redefinir el régimen predial de Bogotá.

- **RÉGIMEN PREFERENCIAL**

Siendo que ya no existe un autoavalúo como tal, no tiene sentido un régimen preferencial, ya que lo adecuado es la facturación a estos sectores, quienes tributarán de acuerdo con el valor de sus predios y las tarifas preferenciales para ellos señaladas.

El sistema preferencial de pago en salarios mínimos tenía justificación bajo la complejidad del autoavalúo, desaparecido éste, queda la inequidad de dar tratamientos similares a todos los pequeños, sin precisar sus diferentes condiciones, las cuales se conocen a través del catastro y no implican ningún trabajo adicional bajo el esquema de facturación.

- **BASE GRAVABLE**

La base gravable determina el avalúo catastral, el cual se realiza con criterios diferentes a la política hacendaria, llevando a la contradicción en algunos casos, cuando se está buscando incrementar recaudos y catastralmente se están reduciendo las bases.

No existen unos criterios unificados o mínimos para las bases catastrales frente al valor comercial, históricamente han existido subvaluaciones producto de presiones sociales, políticas, ineficiencias administrativas y corrupción.

No hay una labor de fiscalización sobre la actividad del Catastro Distrital, que permita corregir las desviaciones de la formación catastral.

- **ESTRATIFICACIÓN**

No hay claridad sobre los efectos de la estratificación y el recaudo y los efectos de la nueva ley de estratificación de forma tal que es un factor de incertidumbre en el recaudo predial.

- **ESTRUCTURA DE TARIFAS**

Las tarifas son dispersas y tienen muchas variables como la extensión en el caso de los predios residenciales, del impacto en los industriales y de la cobertura para los comerciales.

La tarifa de los predios de estrato 6 es la misma del estrato 5, lo cual le quita progresividad al sistema.

- **NIVELES DE EVASIÓN**

Los niveles de incumplimiento son altos, tanto por los niveles de omisión como incumplimiento por la subvaluación de la base catastral.

- **COMPLEJIDAD ADMINISTRATIVA**

La administración de sistema deformado de autoavalúo genera una gran carga sin beneficio, como son la transcripción de las declaraciones, la obligación de hacer liquidaciones oficiales, lo que genera un costo y un nivel de error que desactualiza la cuenta corriente del contribuyente.

- **APOYO PRIVADO Y DESCENTRALIZACIÓN**

La administración de este impuesto no cuenta con instrumentos de apoyo privado o descentralizados que la hagan más eficiente.

IV.VII REFORMA TRIBUTARIA NACIONAL

En los últimos siete años el Gobierno central a presentado cuatro proyectos de reforma tributaria territorial, para redefinir el manejo de los impuestos locales y solucionar los problemas de su administración.

Estos proyectos presentados casi al tiempo con las reformas tributarias nacionales, no han contado con el "impulso" que en nuestro país requieren las leyes para su aprobación; dado que el Gobierno Nacional siempre dedicó todos sus esfuerzos a la reforma de sus propios ingresos y finalmente ante el undimiento de la reforma territorial ha tomado uno o dos aspectos para incorporarlos en las reformas del impuesto a la renta, siempre y cuando dichos aspectos sean de consenso y no le generen una polémica que obstaculice el proyecto tributario nacional.

En la reforma de la ley 223 de 1.995 se incorporó los aspectos relacionados con los impuestos al consumo y el de registro y anotación; en ella se permitió que los municipios tomarán el régimen procedimental de Bogotá.

Con la ley 388 de 1998 se incorporaron las normas sobre sobretasa a la gasolina e impuesto de vehículos y se dispuso que los impuestos territoriales se rigieran por el Estatuto Tributario Nacional.

En el 2000 se presentó por parte del Gobierno dos proyectos de ley, el que sería la ley 633 de dicho año respecto de los impuestos nacionales 2000 y un proyecto territorial que fue retirado y modificado posteriormente, el cual finalmente se archiva en el 2002.

En esta última reforma tributaria de la ley 633 de 2000 no se incluyeron aspectos de la reforma territorial, la cual siguió su curso hasta archivarse, sin embargo se incluyeron aspectos municipales como contraprestaciones para que se aprobara la reforma nacional; se incluyeron entonces cerca de diez exenciones y beneficios sobre el impuesto de industria y comercio, el impuesto de registro y en general sobre los tributos territoriales, aspectos que van en contra de lo ordenado por la Constitución Política que prohíbe a la ley crear exenciones sobre las rentas territoriales y en muchos casos beneficiarse el propio gobierno nacional, como las prohibiciones de gravar actividades del Estado, tales como los remates de la DIAN, los servicios aéreos de la AEROCIVIL etc.

Debemos destacar dentro de los proyectos de reforma territorial, ya archivada algunos aspectos para ver en qué medida solucionaban los problemas planteados del impuesto predial y que innovaciones consagra. Los aspectos fundamentales en materia predial son:

- **Sistema Mixtos Autoavalúo y facturación.**
Permite a los municipios diseñar sistemas mixtos de autoavalúo y facturación, con lo cual se puede adecuar el sistema a las condiciones y necesidades de la localidad.

Para Bogotá hubiera sido importante en cuanto le permitiría salir del híbrido legal existente y adoptar la facturación de forma clara.
- **Formación obligatoria Municipio en 2 años.**
Obliga a los municipios a realizar una formación catastral en los siguientes dos años, para lo cual puede apoyarse en órganos privados además del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- **Índices por movimiento inmobiliario local.**
Establece un índice de ajuste de la base catastral basado en el movimiento inmobiliario, lo cual permite corregir las distorsiones generadas entre el crecimiento del IPC y el estancamiento en años anteriores de la propiedad inmobiliaria.
- **Tarifas rango 3 al 18 por mil, lotes 33 por mil.**

Incrementa los rangos tarifarios con el fin de que en los mismos se incluya la participación correspondiente a la CAR, la cual tendrá una participación del 15% recaudo.

BALANCE

La reforma tributaria territorial, desde el punto de vista del impuesto predial hubiera mejorado algunos aspectos de dichos impuestos como la formación privada, la unificación con la sobretasa y adoptó la flexibilidad de los sistemas mixtos, que en un principio no consagraba.

Respecto del autoavalúo y la formación catastral, no se pronuncia de fondo sobre las formaciones globales de precio por metro cuadrado, que sería la justificación del autoavalúo al no tener como referencia el valor comercial del predio.

IV.VIII REFORMA TRIBUTARIA DISTRITAL

Una de las fuentes de recaudación del Distrito para adelantar el Plan de Inversiones es el incremento de los ingresos tributarios y dentro de ellos el impuesto predial.

Son cinco proyectos que se han presentado por parte de la Administración y cinco proyectos que ha archivado el Concejo Distrital por considerarlos inconvenientes.

Analizaremos en este punto lo referente al impuesto predial, cuyo aspecto fundamental fue el incremento y la redefinición de las tarifas.

La propuesta de la Administración empezó con un incremento de las tarifas del 50% que se adoptarían en un proceso gradual en los próximos 4 años, y una fórmula para establecerla que implicaba desarrollar una ecuación para obtener la tarifa, la cual se basaba en el avalúo catastral.

Los reparos fundamentales a dicha propuesta fueron la improcedencia de un incremento a esos niveles y la crítica la fórmula tarifaria que violaba incluso el artículo 338 de la Constitución Política que exige al Concejo establecer "directamente" las tarifas y en este caso se difería a una ecuación; adicionalmente dicha fórmula implicaba aumentar el grado de complejidad de la administración del impuesto. Igualmente se consideraba que se violaba la ley 44 de 1.990 que define que las tarifas deben hacerse por estrato y uso y se estaban proponiendo por valor catastral con los reparos que anteriormente hemos realizado a la determinación de la tarifa por tal concepto.

El segundo proyecto de la Administración cambió las formulas tarifarias, por unas tablas similares a las del impuesto de renta para cada uno de los estratos, lo cual haría casi imposible en manejo del impuesto y las instrucciones del formulario,

porque se deberían dar todas las tablas a cada contribuyente para que el se ubique en las mismas.

Finalmente en los proyectos tercero, cuarto y quinto, se reduce el incremento tarifario a un 40% en tres años y las tarifas se definen por estrato con una tarifa básica y una marginal en cada estrato.

BALANCE

La propuesta de reforma tributaria en su última versión, sigue siendo cuestionable en cuanto al esquema tarifario, si bien se debe reconocer que es un avance frente a las propuestas anteriores e incluso frente al esquema actualmente vigente; sin embargo la propuesta tiene inconsistencias en los saltos de intervalos tarifarios y de todas maneras sería preferible unas tarifas más simples y progresivas, diferenciando el estrato seis.

El incremento del impuesto en un 40% se sigue considerando excesivo, dado el efecto exponencial que tendría por la actualización de la base catastral, con mayor razón cuando descansa simplemente sobre las tarifas y no apunta a corregir los problemas de subvaluación de la base catastral, de control a la evasión y de eficiencia administrativa.

No se pronuncia igualmente sobre el sistema del autoavalúo y el régimen preferencial que no se justifica bajo las nuevas condiciones.

IV.IX CONCLUSIONES SOBRE LA POTENCIALIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL

Para aproximarnos a la potencialidad del impuesto predial como generador de nuevos recursos, tomaremos tres escenarios, el primero se refiere a la nivelación de la base catastral al 70% del valor comercial; el segundo es el incremento tarifario, el tercero sería la combinación de los dos anteriores.

I. NIVELACION DE LA BASE CATASTRAL

Empecemos por señalar que ante la carencia de estudios sobre el valor comercial y el valor catastral, se desarrollo un trabajo de campo a fin de obtener información sobre el valor del metro cuadrado catastral y comercialmente.

Para establecer el valor del metro cuadrado catastral se tomaron los datos directamente de la base de datos de la Secretaria de Hacienda conectada al archivo Catastral; para los valores comerciales la base existente más completa fue elmetrocuadrado.com, en donde se ofrecen inmuebles y además se puede clasificar la información de acuerdo a las necesidades de consulta.

Tanto para la consulta de los valores cástrales como los valores comerciales se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

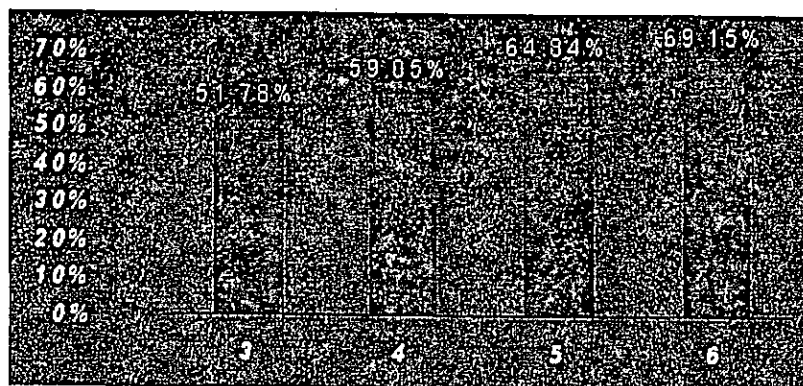
- Los predios debían ser residenciales y estar clasificados por estratos sociales.
- Los predios residenciales tendrían un área construida entre 80 y 120 metros cuadrados, para evitar distorsiones de la muestra.
- Al tomar de la base de datos del metrocuadrado.com, al valor comercial se le disminuyó directamente un 10%, considerado como margen de negociación.

El número de predios tomados por cada estrato fue de:

ESTRATO	TOTAL PREDIOS CATASTRO	TOTAL PREDIOS metrocuadrado.com
3	160	57
4	35	57
5	35	54
6	35	62
TOTAL	265	230

Los resultados se presentan en la siguiente gráfica:

VALOR CATASTRAL VS VALOR COMERCIAL



De la investigación realizada podemos concluir que el valor catastral para los estratos analizados está en promedio en el 60% del valor comercial, destacándose la subvaluación del estrato 3 y el alto nivel de actualización del estrato 6.

Los valores son promedio, lo cual implica que dado el nivel de dispersión de la actualización, en los casos particulares puedan generarse diferencias mayores cuando se tome un límite de valor comercial al cual alcanzar.

La diferencia entre la base catastral y el valor comercial se denomina subvaluación de la base; sin embargo debemos tener en cuenta que técnicamente estos valores no pueden ser iguales; se ha considerado que el 70% es el porcentaje reconocido a nivel internacional como la diferencia óptima entre el valor base catastral frente al valor comercial.

Una diferencia del 30% frente al valor comercial evita en condiciones normales la discusión y confrontación con los propietarios, ya que constituye un margen amplio de discusión sobre el valor del predio; sin embargo en Colombia la crisis inmobiliaria llevó a la desvalorización de los predios y en muchos casos individuales en los años de crisis el valor comercial de realización de la venta fue inferior al valor catastral.

Cuando la diferencia es mayor y no es de manera uniforme, se constituye una sobrecarga respecto de unos contribuyentes particulares y sobre unos estratos, de forma tal que la carga tributaria se define discrecionalmente por la vía administrativa de la actualización catastral. Corregir los fenómenos de subvaluación llevando el valor catastral al 70% del valor comercial no sólo es un desarrollo de la equidad del sistema tributario, sino que también constituye una fuente de recursos.

Esta subvaluación históricamente se ha ligado a procesos de ineficiencia de la Dependencia Catastral y a fenómenos de corrupción de sectores de la burocracia. Igualmente en épocas pasadas se presentaron casos de presión social y política para mantener la subvaluación.

La subvaluación en el caso de Bogotá es mucho menor que en otras capitales y está solamente diez puntos en promedio por debajo del valor aceptable. En otras ciudades como Medellín, la subvaluación es muy significativa y la baja de la base gravable ha sido compensada con altas tarifas.

Para establecer el valor de la subvaluación, que es una especie de evasión patrocinada oficialmente y que en el caso de Bogotá tiene un alcance reducido se han elaborado unos supuestos sobre el precio por metro cuadrado valor catastral y comercial, con base en el trabajo de campo realizado por el estudio.

El valor comercial del metro cuadrado construido en estrato tres es de \$573.366, mientras que en estrato cuatro es de \$794.791, en el estrato 5 es de \$849.967 y finalmente el estrato 6 tiene un valor comercial de metro cuadrado de \$1.055.892.

El valor catastral representa solamente el 51,78% del valor comercial en el estrato tres, el 59,05% en el cuatro, 64,84% en el estrato 5 y el 69,15% en el estrato seis

para un promedio de los estratos 3 a 6 sector residencial del 60,23%, tal como se presenta el siguiente cuadro.

IMPUESTO PREDIAL SUPUESTOS BÁSICOS EXTENSIÓN Y VALORES

ESTRATO	PREDIOS 2000	METROS 2 2000	TARIFAS PROMEDIO	VR COMERCIAL PROMEDIO m2	VR CATASTRAL PROMEDIO m2	COMERCIAL/ CATASTRO
3	405,421	77	0.471%	573,366	296,894	51.78%
4	182,552	113	0.628%	794,791	469,342	59.05%
5	81,944	117	0.749%	894,967	580,322	64.84%
6	95,250	146	0.749%	1,055,892	730,133	69.15%
TOTAL	765,167	98	0.601%	763,985	460,148	60.23%

NOTA: SOBRE INVESTIGACION REALIZADA POR LOS AUTORES

A continuación se procede a calcular el mayor recaudo que se podría obtener en el impuesto predial, por vía administrativa, simplemente con la nivelación de la base catastral al 70% del valor comercial, sin pasar por el Concejo Distrital y ganando en equidad e igualdad el sistema tributario al corregir las desviaciones existentes.

INCREMENTO POR BASE AL 70% COMERCIAL

Incrementando la base para llegar al 70% del valor comercial, sin reforma

ESTRATO	GRAVABLE AJUSTADA	IMPUESTO REAL AJUSTADO	IMPUESTO ADICIONAL	% CRECIMIENTO
3	16,754,143	43,755	6,743	18.22%
4	9,101,834	42,321	4,176	10.95%
5	4,796,130	26,785	1,314	5.16%
6	6,722,543	37,470	316	0.85%
TOTAL	37,374,649	150,331	12,549	9.11%

NOTA: EL EFECTO ES MAYOR POR EL NIVEL DE DISPERSION

El resultado nos muestra que el recaudo global con esta actualización de la base catastral puede ser superior al 9%, destacándose el incremento en el estrato tres del 18,22%, en el cual hay mayor atraso y el menor aporte del estrato seis 0,85% en el cual hay una mayor actualización y deja un margen para una tarifa diferencial de este estrato.

II. INCREMENTO DE LAS TARIFAS

El incremento de las tarifas en un 50% o un 40%, a lo largo de tres años debe considerarse excesivo por cuanto si bien las tarifas de Bogotá están mas bajas que

en las otras ciudades, la actualización de la base catastral hace que se tenga un efecto exponencial.

Algunas tesis empíricas señalan que la carga predial no debería representar más un mes de renta del arrendamiento del inmueble; el cual en la actualidad se estima en el 0,65% del valor comercial. De esta forma un incremento de las tarifas hasta el 12 por mil generaría un impuesto equivalente al 0,84% del valor comercial y es por ello que con las bases en un 70% la tarifa máxima no debería pasar de un 9.5%, lo cual significaría un incremento del 11% en los rangos superiores y se mantendría dentro de la tesis del aporte no mayor a un mes de arrendamiento.

Otra tesis señala que se debe reconocer que las mejores condiciones de vida que ofrece la ciudad a sus habitantes, comparativamente con las otras grandes capitales, justifica una carga superior.

La aproximación empírica de un porcentaje de mejoría de Bogotá frente a las grandes capitales en sus respectivos departamentos, puede hacerse sobre la base del índice de condiciones de vida de Planeación Nacional, el cual en el promedio de los últimos tres años ha sido superior en un 9,62%

Finalmente si comparamos la tributación por predio de Bogotá frente a Cali y Medellín, encontramos que la contribución por predio es la siguiente en valores de 1999:

	BOGOTA	MEDELLIN	CALI
Avalúo predio	\$ 39.616.673	\$17.219.338	\$ 22.471.524
Tarifa efectiva	6 por mil	13 por mil	6,2 por mil
Impuesto predio	\$ 227.073	\$ 228.468	\$138.951

Dentro de este marco encontramos que la tributación en Bogotá por predio está ligeramente por debajo de Medellín, pero es superior a la de Cali. Si partimos de que la carga es similar el incremento tarifario no debería ser superior a un 10% como una media de las tesis anteriormente expuestas.

A continuación se presenta una propuesta de tarifas que en su conjunto no representan más del 9,83% de incremento, destacándose el crecimiento en el estrato seis con el 15,37% a fin de dar mayor progresividad al sistema. Algunos saltos porcentuales obedecen a la necesidad de mantener las tarifas en múltiplos de cinco, para facilitar el cálculo y cumplimiento de los ciudadanos.

COMPARATIVO DEL INCREMENTO DE TARIFAS POR ESTRATOS

ESTRATO	TARIFAS ACTUALES			TARIFAS PROPUESTAS			INCREMENTO DE TARIFAS		
	TARIFA BASE	TARIFA MARGINAL	TARIFA MEDIA	TARIFA BASICA	TARIFA MARGINAL	TARIFA MEDIA	TARIFA BASICA	TARIFA MARGINAL	TARIFA MEDIA
3	4.00	5.00	4.71	4.50	5.50	5.21	11.11%	9.09%	9.60%
4	6.00	7.00	6.28	6.50	7.50	6.78	7.69%	6.67%	7.37%
5	7.00	8.00	7.49	7.50	8.50	7.88	6.67%	5.88%	4.95%
6	7.00	8.50	7.49	8.50	9.50	8.85	17.65%	10.53%	15.37%
TOTAL			6.01			6.67			9.83%

Es importante señalar que las tarifas consideradas en este estudio son en general más bajas que las existentes en el Distrito hasta 1994, con la diferencia de la separación de tarifas entre cada estrato para darle progresividad al sistema y definitivamente están una tercera parte por debajo de las propuestas por la Administración para el año 2005.

COMPARATIVO DEL INCREMENTO DE TARIFAS POR ESTRATOS

	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6
Hasta 1994	6	6	8.5	8.5
Desde 1995	4 - 5	6 - 7	7 - 8 - 8.5	7 - 8 - 8.5
Estudio	4 - 5.5	6.5 - 7.5	7.5 - 8.5	8.5 - 9.5
Reforma 2002	4 - 5.5	6 - 7.5	7 - 9	7 - 9
Reforma 2005	5.6 - 7.7	8.4 - 10.5	9.8 - 12.6	9.8 - 12.6

A continuación se presenta el resultado recaudatorio de este incremento limitado de las tarifas:

PROPUESTA DE AJUSTE DE TARIFAS

EFFECTO RECAUDATORIO INCREMENTO PROMEDIO 10%

ESTRATO	BASE GRAVABLE	NUEVAS TARIFAS	RECAUDO PROYECTADO	RECAUDO REAL CON TARIFA	RECAUDO REAL	INCREMENTO
3	14,172,110	0.521%	64,014	40,941	37,012	9.60%
4	8,203,712	0.678%	48,212	41,182	38,145	7.37%
5	4,560,916	0.788%	31,153	26,797	25,471	4.95%
6	6,665,781	0.885%	51,134	43,900	37,154	15.37%
TOTAL	33,602,519	0.665%	194,514	152,821	137,782	9.84%

El incremento en el recaudo es similar al incremento de la tarifa del 9,8% y se destaca igualmente el ajuste al estrato seis con el fin de dar progresividad al sistema.

III. NIVELACION DE LA BASE Y AJUSTE DE TARIFAS

El tercer escenario, como lo señalamos anteriormente esta compuesto por la simultaneidad dada por la nivelación de la base y el ajuste de las tarifas, el cual tiene un efecto importante el estrato tres que llega a un crecimiento en el recaudo del 30% dada la desactualización de la base en el mismo, en el estrato cuatro el crecimiento es cercano al 20%, en el estrato cinco es del 10 por cuanto tiene un alto nivel de actualización de la base y en el estrato seis hay un crecimiento de casi el 20%, generado en la diferenciación de tarifas con el estrato cinco, para generar mayor progresividad al sistema.

El efecto total del incremento recaudatorio con estas medidas es del 20%, lo cual es el aumento potencial del impuesto predial en las condiciones actuales. A este porcentaje debe adicionarse el valor del mejoramiento vía gestión administrativa, por cobro de cartera y mayor cumplimiento.

PROPUESTA DE AJUSTE DE TARIFAS

EFFECTO RECAUDATORIO BASE AL 70% Y TARIFA INCREMENTO PROMEDIO 10%

ESTRATO	BASE GRAVABLE AJUSTADA	NUEVAS TARIFAS	IMPUESTO CON AJUSTE	IMPUESTO ADICIONAL	% CRECIMIENTO
3	16,754,143	0.521%	48,409	11,397	30.79%
4	9,101,834	0.678%	45,691	7,546	19.78%
5	4,796,130	0.788%	28,179	2,708	10.63%
6	6,722,543	0.885%	44,274	7,120	19.16%
TOTAL	37,374,649	0.665%	166,553	28,771	20.88%

V IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

V.I ESTRUCTURA DEL IMPUESTO

Clase de Tributo: Impuesto municipal.

Este impuesto está autorizado por las leyes 14 de 1983 y 49 de 1990, así como por los decretos 1333 de 1986 y el 1421 de 1993.

El impuesto de industria y comercio tiene su justificación económica en la contribución que deben pagar quienes aprovechan la infraestructura física y social del Distrito en beneficio de sus negocios y el poder acceder al mercado de la ciudad.

Hecho Generador: Ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en la jurisdicción del Distrito Capital, ya sea que cumplan de forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimientos de comercio o sin ellos.

Sujeto Pasivo: Personas Naturales o jurídicas o sociedad de hecho que realicen el hecho generador; incluyendo las sociedades de economía mixta y las empresas comerciales e industriales del estado; y los profesionales independientes.

Exclusiones: El distrito no puede gravar las siguientes actividades:

- La producción primaria, agrícola, ganadera y avícola sin que se incluyan la fabricación de productos alimenticios, o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que este sea;
- La producción nacional de artículos destinados a la exportación;
- La explotación de canteras y minas diferentes a sal, esmeraldas y metales preciosos, cuando las regalías o participaciones, para el Distrito sean iguales o superiores a lo que correspondería al pago por concepto de impuesto de industria y comercio;
- La educación pública, las actividades de beneficencia, culturales y/o deportivas, las actividades desarrolladas por los sindicatos, por las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, por los partidos políticos y los servicios prestados, por los hospitales adscritos o vinculados al Sistema Nacional de Salud;
- La primera etapa de transformación realizada en predios rurales cuando se trate de actividades de producción agropecuaria, con excepción de toda industria donde haya transformación por elemental que esta sea;

- Las de tránsito de artículos de cualquier genero que atraviesen por el territorio del Distrito, encaminados aun lugar diferente del Distrito, consagradas en la Ley 26 de 1904 y ;

Sujeto Activo: Es el sujeto activo del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, El Distrito Capital de Bogotá, y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, investigación y recaudo.

Periodo Gravable: Con periodicidad bimestral.

Base Gravable: Ingresos netos obtenidos dentro de período gravable.

Régimen preferencial: Para los pequeños contribuyentes se da la opción de liquidar el impuesto en salarios mínimos diarios vigentes, según sus ingresos netos anuales, conforme a la tabla establecida en el Artículo 48 del D. 400/99.

La tabla actualizada por la Resolución Distrital 1363 de 2000, cuyos rangos de ingresos netos y valores absolutos equivalentes en salarios mínimos diarios vigentes para el año 2001, para los contribuyentes pertenecientes al sistema preferencial del régimen simplificado es la siguiente:

RANGO INGRESOS NETOS AÑO 2000		VALORES EN \$ EQUIVALENTES A LOS SALARIOS MINIMOS DIARIOS VIGENTES
0	Hasta 20.900.000	0
\$20.900.001	hasta 27.900.000	76.000
\$27.900.001	hasta 41.800.000	114.000
\$41.800.001	hasta 62.800.000	229.000
\$62.800.001	hasta 83.700.000	343.000
\$83.700.001	hasta 108.700.000	572.000

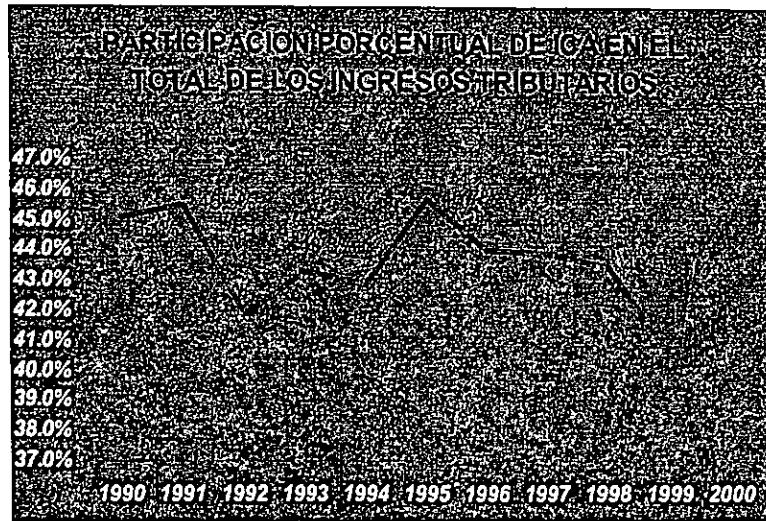
El pago del impuesto determinado por los contribuyentes del régimen simplificado deberá efectuarse cada año teniendo en cuenta los plazos fijados previamente por la Secretaria Distrital de Hacienda.

Tarifas: El Distrito puede optar por tarifas que oscilen entre un 2 y un 30 por mil (Decreto 1421 de 1993). La estructura adoptada por las autoridades del Distrito Capital se basa en el tipo de actividad económica.

- Actividades industriales: 3, 5 y 8 por mil
- Actividades comerciales: 3, 5, 8 y 10 por mil
- Actividades de servicios: 3, 5, 7 y 10 por mil
- Actividades financieras: 8 por mil

V.II COMPORTAMIENTO TRIBUTARIO

El Impuesto de industria y comercio y avisos y tableros es una de las mayores fuentes de ingresos para el Distrito Capital y se ha sostenido en la década de los noventa entre un 40% y un 45% de los ingresos tributarios.



A pesar de la erosión de impuesto, el recaudo por concepto de Industria y Comercio desde el año de 1990 hasta el año 2000 dentro de la estructura de los ingresos tributarios participa aproximadamente con un 43% del total de dichos ingresos, oscilando entre el 40,5% y el 49,2% y constituyendo el principal impuesto desde el punto de vista recaudatorio.

Dentro del mismo período 1990-2000, la participación más baja se ha presentado durante 1998, 1999 y 2000; como reflejo de la crisis y estancamiento económico que ha vivido el país. Presentando en el 2000 una ligera recuperación.

2000	Total Pago	% Participación	No de Contribuyentes	% Participación
Industria	98.696	20%	12.465	11,3%
Comercio	130.484	27%	26.870	24,4%
Servicios	140.836	29%	37.892	34,5%
Financiero	76.440	16%	1.619	1,5%
Sin Código	39.493	8%	31.119	28,3%
TOTAL	485.949	100%	109.965	100%

FUENTE: Unidad Determinación Grupo de Apoyo Fiscal

COMPOSICION DEL RECAUDO

Para el 2000, la distribución del recaudo es muy similar a la de años anteriores, pero la mayor participación en el recaudo la tiene el desarrollo de actividades de servicios aproximadamente con un 29%, seguido por las actividades de comerciales, financieras y por último se encuentran las actividades industriales.

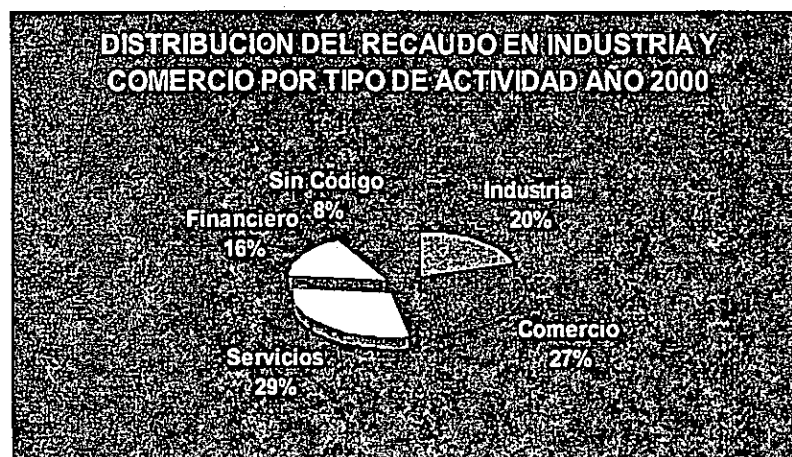
En el 2000, el 8% de total del recaudo corresponde a actividades sin clasificar.

Se puede llegar a concluir que el mayor porcentaje del recaudo hasta 1998 depende del desarrollo de las actividades comerciales, a partir de 1999 el mayor porcentaje de recaudo es generado por las actividades de servicios. El comportamiento del número de contribuyentes presenta la misma tendencia en este mismo período.

Las actividades industriales, y financieras presentan la misma tendencia, participan en un promedio aproximado del 20% del total del recaudo.

El menor número de contribuyentes lo tienen las actividades financieras, debido al desarrollo de sus operaciones.

El aumento del porcentaje de participación en el recaudo de actividades sin código es progresivo desde 1996 que oscila al orden de un 3%, a partir de 1999 es aproximadamente del 4.5%.



V. III COMPARACION DE LAS TARIFAS CON OTRAS CIUDADES
(Tarifas por mil)

ACTIVIDADES	BOGOTÁ	CALI	MEDELLÍN	BARRANQUILLA
INDUSTRIAL				
Producción de alimentos, excepto bebidas	3	3.3	4	3
Producción de calzado y prendas de vestir	3	3.3	3	4
Fabricación de productos primarios de hierro y acero	5	3.3	7	5
Fabricación de material de transporte	5	3.3	7	5
Demás actividades industriales	8	3.3	7	7
COMERCIAL				
Venta de alimentos y productos agrícolas en bruto	3	3.3	4	3
Venta de textos escolares y libros	3	7.7	5	4
Venta de madera y materiales para construcción	5	7.7	5	4
Venta de automotores	5	7.7	6, 3 y 10	7
Venta de cigarrillos y licores	10	7.7	10	10
Venta de Combustibles y derivados de petróleo	10	3.3	10	4
Venta de joyas	10	7.7	10	10
Demás actividades comerciales	8	7.7	8	7.1
SERVICIOS				
Transporte	3	3.3	5	4
Radiodifusión y programación de televisión	3	11	10	7
Consultoría Profesional	5	6.6	5	7
Servicios prestados por contratistas de construcción	5	3.3	5	4
Constructores y urbanizadores	5	3.3	8	4
Presentación de películas en salas de cine	5	11	10	7
Servicios de restaurante y cafetería	10	8.8	10	10
Servicios de bar, grill, discoteca y similares	10	27.5	15	10
Servicios de hotel, motel, amoblado y similares	10	8.8	25	8.5
Servicios de casas de empeño	10	27.5	10	10
Servicios de vigilancia	10	11	3	7
Demás actividades de servicios	7	11	8	7
ENTIDADES FINANCIERAS				
Corporaciones de ahorro y vivienda	8	3	3	3
Demás entidades financieras	8	5	5	5

FUENTE: SECRETARIAS DE HACIENDA MUNICIPALES

ACTIVIDADES INDUSTRIALES En Bogotá, las tarifas actuales aplicables a las actividades industriales son del 3, 5 y 8 por mil, que en el primer y segundo rango se encuentran por debajo del promedio de las grandes capitales, en el tercer rango de "demás actividades industriales" que es el de mayor peso dentro de los mismos se encuentra por encima, ya que la tarifa máxima para el resto del país es el 7 por mil y Bogotá tiene para este rango el 8 por mil.

ACTIVIDADES COMERCIALES En Bogotá, las tarifas actuales aplicables a las actividades comerciales son del 3, 5, 8 y 10 por mil, comparadas con el promedio de las restantes grandes capitales tendríamos como resultado que en venta de alimentos, textos, materiales de construcción y automotores se encuentra por debajo de las mismas entre un -10% y un -46%. A su vez en actividades como cigarrillos, combustibles, joyas es superior; en el caso de las demás actividades comerciales es ligeramente superior en un 5,3%.

ACTIVIDADES DE SERVICIOS En Bogotá, las tarifas actuales aplicables a las actividades de servicios son del 3, 5, 7 y 10 por mil. Al igual que Cali, Medellín y Barranquilla las mayores tarifas aplicada en Bogotá aplicada a los servicios de bar, grill, discoteca y similares y a los servicios de hotel, motel, hospedaje, amoblado y similares, servicios de restaurante y cafetería, servicios de casa de empeño y servicios de vigilancia.

Frente a los promedios podemos señalar que de los 12 rangos, Bogotá se encuentra en 8 por debajo de ellos, y en cuatro casos es superior. En el rango de las demás actividades de servicios, que es el de mayor importancia recaudatoria se encuentra por debajo en un -19,2%.

ACTIVIDADES FINANCIERAS En Bogotá, las tarifas actuales aplicables a las entidades financieras es flexible y está fijada por el Concejo en el 8 por mil, mientras que el resto del país tiene una tarifa legalmente fija para los bancos del 5 por mil.

V.IV LA EVASIÓN DE FONDO EN EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

EVASION DE FONDO EN EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

ACTIVIDAD ECONOMICA	BASE GRAVABLE 1996	EVASION IMPUESTO	TASA DE EVASION	TASA DE EVASION PONDERADO
Servicios	11.692.590	29.910	29%	8%
Comercio	14.456.297	34.837	27%	9%
Industria	8.813.539	13.374	18%	4%
Financieros	8.020.668	15.794	24%	4%
TOTAL INDICE PONDERADO DE EVASION ICA				25%

La evasión del impuesto de industria y comercio, generalmente se va a encontrar asociada a la evasión de los impuestos nacionales, por cuanto tiene como base los ingresos que sirven como base tanto para liquidar unos como otros.

Los índices de evasión nacional han oscilado en los últimos años alrededor del 30% en el impuesto sobre la renta, respecto del recaudo potencial.

En materia de evasión la proporción de la misma es mayor en cuanto más pequeños sean los contribuyentes; aunque la cuantía de la misma obviamente es mayor en el gran contribuyente.

Son diferentes los análisis de incumplimiento del impuesto de industria y comercio, que pueden ser de un 18% frente a los contribuyentes registrados, de los porcentajes de evasión que cubren no sólo los no declarantes u omisos, sino que establece en que proporción se está declarando correctamente.

De acuerdo con los estudios oficiales de 1966 el índice ponderado de evasión de Industria y Comercio está alrededor del 25%, presentándose el mayor nivel de evasión en las actividades de servicios en un 29% y las actividades comerciales un 27%.

En los pequeños contribuyentes, algunas operaciones de control de campo para verificar si se encontraban inscritos los comerciantes a nivel de barrio y centros comerciales, arrojaban un incumplimiento del 65%.

Lo anterior nos permite señalar que los porcentajes de evasión en el Distrito siguen siendo muy altos y que se requiere de una amplia acción en este campo.

V.V LA EVASIÓN DEL IMPUESTO DE AVISOS Y TABLEROS

El impuesto de avisos y tableros, cuyo origen se remonta a principios de siglo, se entendió se había transformado en una sobretasa permanente al impuesto de industria y comercio, que de acuerdo con la ley 14 de 1983 sería del 15% de la liquidación de dicho impuesto que se aplicaría para "todos" los contribuyentes al tenor de lo expuesto por esta norma.

A mediados de los noventa diferentes fallos del Consejo de Estado volvieron a dar autonomía a este impuesto para que se causara sólo en aquellos casos en que se dé el hecho generador del mismo, cual sería colocar avisos con vista al público.

Esta situación ha llevado a que los contribuyentes busquen la forma de eludir este impuesto, acudiendo a fórmulas que les permitan la no causación directa del mismo, es así como muchas empresas del sector industrial han quitado el aviso de la fábrica y se ahorran el 15% del impuesto de industria y comercio. Igualmente en el sector financiero y en los grupos económicos se utilizan avisos corporativos con lo cual paga sólo una de las compañías, la titular del aviso, y las restantes no lo cancelan.

ELUSION DEL IMPUESTO DE AVISOS Y TABLEROS AÑO 2000

ACTIVIDAD ECONOMICA	CONTRIBUYENTES	PAGAN AVISOS	CUMPLIMIENTO	RECAUDO POTENCIAL	ELUSION	RECAUDO EFECTIVO
Servicios	36.801	22.208	60,3%	18.190	7.213	10.977
Comercio	26.058	18.534	71,1%	16.098	4.648	11.450
Industria	11.997	8.099	67,5%	19.255	6.256	12.999
Financieros	1.480	404	27,3%	9.624	6.997	2.627
Otros	7.013	3.907	55,7%	1.830	810	1.020
TOTAL	83.349	53.152	63,8%	64.997	25.925	39.072

El porcentaje de cumplimiento durante el año 2000, del total de los contribuyentes que pagan avisos fue del 63,8%. El sector el cual se presentó mayor cumplimiento fue el sector Comercial donde el cumplimiento fue del 71,1% aproximadamente; y el de menor cumplimiento fue el sector financiero con un 27,3%.

La evasión-elusión alcanza un 40% del recaudo potencial y representa el 66,35% de lo que se está recaudando por impuesto de avisos.

De otra parte debemos señalar que existe un impuesto a la publicidad exterior visual, el cual grava justamente las vallas y avisos, lo que deja sin razonabilidad este impuesto.

En esta situación lo más conveniente es aplicar lo dispuesto por el Estatuto Orgánico de Bogotá, que permite fusionar este impuesto con el de Industria y Comercio, mediante el incremento de las tarifas de este último para así evitar la erosión del impuesto y simplificar su administración.

V. VI PROBLEMÁTICA

El impuesto de Industria y Comercio se liquida con base en los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante cada periodo fiscal. Por consiguiente, su comportamiento es paralelo al comportamiento real de la economía; lo cual lo hace en gran medida vulnerable frente a las crisis económicas del país.

El impuesto de industria y comercio puede ser cuestionado por aquellos contribuyentes que obtienen la ganancia en función de altos volúmenes de operación y bajos márgenes de utilidad.

La tributación del sector industrial no ha sido definida a nivel jurisprudencial, existiendo permanentes cambios que generan pleitos y riesgos de que se pierda parte de la contribución que actualmente se percibe.

La Administración tributaria debe contar con mejores esquemas de presunción para controlar los ingresos obtenidos fuera del Distrito y las deducciones, exenciones y actividades no sujetas; cuando estos son declarados por los contribuyentes.

El régimen Simplificado se debería ajustar y eliminar el sistema preferencial.

Debe ampliarse el sistema de retenciones; par cobijar las tarjetas de crédito y los rendimientos financieros.

V. VII REFORMA NACIONAL

Como se señaló anteriormente el proyecto de reforma tributaria nacional sobre impuestos territoriales no hizo tránsito y por quinta vez se hunde, sin embargo es conveniente analizar las propuestas que al respecto contenía:

Busca desmontar la doble tributación industrial, de forma tal que se reparte la base gravable y deja una tributación del 70% de la base en la sede fabril y un 30% en el municipio donde realiza el comercio. Esta propuesta es inversa a la del proyecto nacional anterior que planteaba un 30% industria y el 70% para el comercio. Los efectos de esta norma serían costosos para el distrito.

Ajusta definiciones legales sobre los conceptos de Industria y Comercio, señalando el periodo bimestral de dicho impuesto y autoriza regímenes especiales.

Elimina el impuesto de avisos y tableros, fusionándolo con el impuesto de Industria y Comercio.

Sube rangos tarifarios hasta el 12 por mil, dando mayor amplitud a los municipios para fijar tarifas y permitiendo restituir la eliminación del impuesto de avisos. Bogotá mantiene el tope tarifario de hasta el 30 por mil, por tener un régimen especial.

V.III REFORMA LOCAL

Los principales aspectos del proyecto presentado por quinta vez en marzo de 2002 al Concejo Distrital son:

- Profesionales independientes al régimen ordinario.
- Sube las tarifas más del 75% entre 2002 y 2005
- Ajusta régimen simplificado al Nacional
- Retención por tarjetas de crédito y débito.
- Define impuesto de avisos y tableros

La reforma local como fue planteada presenta los siguientes problemas:

- Tarifas excesivas por encima de criterios racionales.
- Profesionales independientes genera desgaste entre los pequeños a los cuales les elimina la retención que hoy se les hace.
- Inadecuada definición del sistema de retenciones.
- Inadecuada definición para industriales.
- Incentivo ciencia y tecnología es excesivo, la Nación ya contribuyó con el 43,75% como recuperación de lo donado.
- Exención a libros ley 98 de 1993, es del 70% exento y no del 30%.

La reforma del impuesto de industria y comercio propuesta por la administración en el proyecto de marzo de 2002, básicamente es un gran ajuste tarifario adicionada con algunos aspectos para mejorar el sistema de retenciones y establecer presunciones.

La reforma desde el punto de vista tarifario; las sube a lo largo de tres años, para llegar a un incremento del 76% sobre las tarifas actuales, de tal forma que en el sector industrial puede llegar a ser superior al doble que el resto del país, en el sector financiero sería casi el triple, generando problemas de relocalización, desestímulo a la inversión y una mayor evasión, ya que de acuerdo con la ley de Laffer cuando las tarifas son excesivas se dispara la evasión.

Respecto del tratamiento de los pequeños contribuyentes y los profesionales independientes, se requiere de una mayor claridad en los objetivos y métodos de control, buscando eficiencia y rentabilidad para los contribuyentes y la sociedad.

El régimen de los pequeños contribuyentes no se soluciona, y se deja vigente el sistema preferencial, generando confusión y dificultades. De otra parte los profesionales independientes los vuelve contribuyentes, cuando debería obligarlos a declarar a partir de cierto tope y para los pequeños la retención.

Respecto del sistema de retenciones, es importante las retenciones con tarjeta de crédito y débito, pero las mismas podrían realizarse a una tarifa mayor, al igual que se puede implementar un sistema de retención sobre rendimientos financieros.

La definición de los agentes de retención y la aplicación de la misma, por problemas de redacción hace nugatorio el sistema, así mismo se presentan desigualdades y distorsiones, cuando señala que que al régimen simplificado no se le hace retención y entre responsables del régimen común tampoco se practica retención.

Respecto de las presunciones y definiciones, hay algunos avances pero al definir la base gravable del sector industrial adopta una redacción que termina dando una exención a los industriales por las ventas fuera de Bogotá, lo cual afectaría directamente el recaudo.

Las exenciones que otorga, en el caso del sector de los libros es nugatoria al exigir convenios sobre el impuesto, cuando existe la DID no ha querido aceptar el acuerdo 2 de 1985 sobre la tributación como servicios. En el caso de la exención sobre las donaciones en investigación científica, el descuento del 100% es desproporcionado, por cuanto la DIAN ya otorga una deducción del 125% sobre dichas donaciones, lo que llevaría a que por \$100 de inversión recupere \$143,75 convirtiéndose en un negocio las donaciones, en contra de los fiscos nacionales y distrital.

Finalmente respecto del impuesto de avisos y tableros se lo reglamenta, mientras lo que se requiere es eliminarlo dados los niveles de evasión existentes y incluirlo en la tarifa del impuesto.

BALANCE

El incremento de tarifas en Bogotá se podría justificar como máximo hasta un 30% que corresponde a la mayor productividad de la ciudad, sobre las capitales, como recomendación sería aconsejable que el mismo se hiciera inicialmente en un 10% anual.

Se debería buscar la solución a las grandes controversias legales sobre tributación industrial y de servicios.

Se debe definir un solo tratamiento para los pequeños contribuyentes, eliminar el régimen preferencial.

Se deben pulir las definiciones de la reforma y modificar el sistema de retenciones para implementarlo sobre la tarifa de la actividad principal y extenderlo a los rendimientos financieros.

V.IX POTENCIALIDAD DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

A continuación se presentan un cuadro en el que se refleja la potencialidad del impuesto, con un incremento del 10% , al cual se debería añadir el mayor impuesto de la tarificación del impuesto de avisos y tableros.

INCREMENTO DE LA TARIFA EN UN 10%

TARIFA	PARTICIPACION	RECAUDO CON AVISOS	INCREMENTO TARIFAS	RECAUDO NUEVAS TARIFAS	EFFECTO INCREMENTO TARIFARIO	VARIACION RECAUDO
3	8,70%	45.964	3,50	53.624	7.661	16,67%
5	8,20%	43.322	5,50	47.654	4.332	10,00%
7	22,40%	118.343	7,50	126.797	8.453	7,14%
8	56,90%	300.614	9,00	338.190	37.577	12,50%
10	3,80%	20.076	11,00	22.084	2.008	10,00%
TOTAL	100%	528.319		588.349	60.030	11,36%

VI IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES

VI.1 ESTRUCTURA DEL IMPUESTO

Clase de Tributo Impuesto.

El impuesto sobre vehículos automotores reemplaza al impuesto unificado de vehículos. Este impuesto se encuentra autorizado por el artículo 138 de la Ley 488 de 1998 y fue adoptado por el artículo 20 del Acuerdo 26 de 1998. En este tributo todos los elementos están determinados de una manera rígida en la ley.

Hecho Generador: Constituye hecho generador del impuesto, la propiedad o posesión de los vehículos gravados, que estén matriculados en el Distrito Capital de Bogotá.

Sujeto Pasivo: El sujeto pasivo del impuesto es el propietario o poseedor de vehículos gravados, que estén matriculados en el Distrito Capital de Bogotá, incluidos los vehículos de transporte público.

Sujeto Activo: Es el sujeto activo es el Distrito Capital de Bogotá, y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro.

Periodo Gravable: Comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del respectivo año.

Base Gravable: Está constituida por el valor comercial de los vehículos gravados, establecido anualmente mediante resolución expedida en el mes de noviembre del año inmediatamente anterior al gravable, pro el Ministerio de Transporte.

Tarifas: Las tarifas vigentes aplicables a los vehículos gravados serán las siguientes dependiendo de su valor comercial:

Vehículos particulares:

Hasta \$20.000.000	1.5%
Más de \$20.000.000 y hasta \$45.000.000	2.5%
Más de \$45.000.000	3.5%
Motos de más de 125 c.c.	1.5%
Vehículos de transporte público	0.5%

La dispersión se da al interior de cada grupo entre una mínima de 3 por mil y una máxima de 10 por mil.

Adicionalmente los propietarios que matriculen sus vehículos nuevos o trasladen por primera vez su cuenta en Bogotá, Distrito Capital, gozarán de un descuento del

50% del impuesto sobre vehículos automotores correspondiente al año siguiente a aquel en que sea matriculado o radicado el traslado de cuenta.

VI.II COMPORTAMIENTO DEL RECAUDO

Recaudo Total

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Declaraciones	370.945	399.011	380.803	480.313	480549	479.911
Recaudo Millones de \$	36.895	41.560	52.392	59.796	71.858	72.168

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA

Destinación del Recaudo: Total. Los derechos de Bogotá en Bogotá son del 100% del recaudo.

VI.III PROBLEMÁTICA

El impuesto no se causa por la circulación en Bogotá, sino por su matrícula, lo cual genera que un 30% aproximadamente de los vehículos de Bogotá se han matriculado por fuera por una histórica ineficiencia del tránsito de Bogotá y la adaptación de los municipios vecinos con sistemas parasitarios que viven los vehículos que van a ellos por las dificultades de la capital.

El impuesto sobre vehículos automotores esta determinado por el valor comercial de los vehículos según modelo y cilindraje, establecidos anualmente por el Ministerio de Transporte. En el recaudo de este impuesto inciden los avalúos comerciales y las variaciones de los vehículos que se matriculen en el Distrito Capital.

En este tributo todos los elementos están determinados de una manera rígida en la ley, razón por la cual no existen proyectos en los cuales se pretenda aumentar su recaudo, o gravar a los excluidos.

El sistema legal definido como declaración es ineficiente, ya que la administración conoce la base del impuesto y sólo genera dificultad para su administración, al igual que el impuesto predial.

Es difícil el cobro de este impuesto y requiere de formas operativas para poder realizarlo con eficiencia.

VI. IV EVASIÓN Y POTENCIALIDAD DEL IMPUESTO DE VEHÍCULOS

	TOTAL	CUMPLIMIENTO		EVASION	
	Circulan en Bogotá	Vehículos Matriculados	Declarantes	Omisos	No registrados
NUMERO	1.003.788	687.788	484.563	203.225	316.000
RECAUDO POTENCIAL	167.479	114.756	80.848	33.908	52.724
TOTAL	100,00%	68,52%	48,27%	20,25%	31,48%

Los índices de incumplimiento están dados por los omisos y por los registrados en otros municipios, con los siguientes resultados un 20,25% de los matriculados en Bogotá, no pagan y hay un 31,48% de vehículos que circulan en Bogotá que deberían pagar y que no lo hacen por encontrarse matriculados en otras ciudades.

Medidas como el pico y placa más amplio son fórmulas creativas que están generando una corrección de estas prácticas que deben estar unidas a una agresiva campaña de cumplimiento y control a la evasión.

VII OTROS IMPUESTOS

VII.I IMPUESTO DE DELINEACION URBANA

Clase de Tributo Impuesto. Este impuesto de delineación urbana está autorizado por la Ley 97 de 1913, el Decreto 1333 de 1986 y el decreto 1421 de 1993, el cual fue adoptado por el Acuerdo 20 de 1940 con las modificaciones del Acuerdo 28 de 1995.

Hecho Generador: Expedición de la licencia para construcción, ampliación, modificación adecuación y reparación de obras y urbanización de terrenos en el Distrito Capital de Bogotá.

Sujeto Pasivo: El sujeto pasivo del impuesto son los propietarios en los cuales se realiza el hecho generador.

Anteriormente la competencia de control y liquidación estaba a cargo del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y a partir del Decreto Ley 1421 de 1993 se adoptó el mecanismo de autoliquidación por parte del contribuyente.

Exclusiones: Están exentas del pago del impuesto de delineación urbana:

- Las obras correspondientes a los programas y soluciones de vivienda de interés social.
- Las obras correspondientes a edificaciones nuevas que se construyen en el área urbana del Distrito capital para estacionamientos públicos, entre el 21 de diciembre de 1998 y el 31 de diciembre del 2001.
- Las obras que se realicen para repara o reconstruir los inmuebles afectados por actos terroristas o catástrofes naturales ocurridos en el Distrito Capital.

Sujeto Activo: Es el sujeto activo del impuesto de delimitación urbana, El Distrito Capital de Bogotá, y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro.

Periodo Gravable: Se debe declarar y causar cada vez que se presente el hecho generador del impuesto.

Base Gravable: El monto total del presupuesto de obra o construcción.

Tarifas: La tarifa única vigente es del 2.6% del monto total fijado en la base gravable.

Recaudo Total

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Declaraciones	3.452	3.405	1.263	2.298	2.277	1.825
Recaudo Millones de \$	20.724	15.480	8.450	9.154	9.586	4.673

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA

Destinación del Recaudo: Total. Los derechos de Bogotá son del 100% del recaudo.

PROBLEMÁTICA

- Está determinado por el monto total del presupuesto de obra o construcción. El recaudo depende directamente del comportamiento del sector de la construcción.

- No se cuenta con los medios necesarios para verificar las construcciones ilegales.
- En la actualidad el hecho generador del impuesto de delineación urbana no permite gravar las construcciones que no posean licencia, lo que constituye elusión de la obligación tributaria sin que las autoridades relacionadas con el sector puedan realizar acciones de control o verificación.
- En la construcción de una obra, el valor del presupuesto estimado de la obra, teniendo en cuenta los precios de referencia del mercado, es muy diferente al valor final realmente gastado, aproximadamente en un 12%, por lo cual en la construcción de obras sujetas al impuesto de delineación urbana, el presupuesto estimado de obra como base gravable no es referente real del valor de la construcción.
- Es conveniente y mucho más preciso para establecer la base gravable del impuesto de delineación urbana con mayor certeza y realismo dividirlo en dos cuotas en la primera el contribuyente declara y paga un porcentaje del impuesto; al inicio de la obra sobre el presupuesto inicial y la segunda cuota al finalizar la obra cuando se tienen la total certeza del valor de la obra, incluidos los imprevistos y demás. Es decir se establece un impuesto definitivo sobre el presupuesto ejecutado
- El establecimiento de un anticipo sobre el valor total presupuestado de la obra al inicio de la misma, facilita la ejecución de las mismas, ya que para el constructor el pago del impuesto se divide en dos cuotas y de esta forma también se reducen las necesidades de financiación del proyecto.

VII.II IMPUESTO DE AZAR Y ESPECTACULOS

Clase de Tributo Impuesto.

Hecho Generador: Realización de uno de los siguientes eventos: Espectáculos públicos; apuestas sobre toda clase de juegos permitidos; rifas, concursos y similares; y ventas por el sistema de clubes.

Sujeto Pasivo: Todas las personas naturales o jurídicas que realicen el hecho generador, de manera permanente u ocasional, en la jurisdicción de Bogotá Distrito Capital.

Exclusiones: No son sujetos del impuesto de azar y espectáculos:

- Los conciertos sinfónicos, las conferencias culturales y demás espectáculos similares que se verifiquen en el Teatro Colón, organizados o patrocinados por el Ministerio de Educación Nacional;
- Los espectáculos presentados en el teatro municipal Jorge Eliécer Gaitán;
- Los espectáculos públicos y conferencias culturales, cuyo producto íntegro se destine a obras de beneficencia;
- Todos los espectáculos y rifas que se verifiquen en beneficio de la Cruz Roja Nacional.
- Las compañías de ópera nacionales cuando presenten espectáculos de arte dramático o lírico nacionales o extranjeros y cuenten con certificación del Ministerio de Educación Nacional en la que conste que desarrollan una auténtica labor cultural;
- Las exhibiciones o actos culturales a precios populares, previa obtención de concepto favorable de la Universidad Nacional, o del Ministerio de Educación;
- Las exhibiciones de boxeo, lucha libre, baloncesto, atletismo natación y gimnasios populares;
- Los eventos deportivos, considerados como tales por el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, o como espectáculo público, que se efectúen en los estadios dentro del territorio del Distrito Capital, sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto 1007 de 1950;
- El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte queda exonerado del pago de gravámenes impuestos y derechos relacionados con su constitución organización y funcionamiento conforme a las disposiciones vigentes para los organismos de derecho público;
- Las rifas que realicen las sociedades de mejoras públicas;
- Las rifas que realice la Asociación de Loteros Inválidos de Hansen;
- Las rifas que efectúen la Fundación de Hogares Juveniles Campesinos;

- La exhibición de producciones cinematográficas colombianas de largometraje;
- Las rifas, sorteos, concursos, bingos y similares que realicen personas naturales y jurídicas a título gratuito u oneroso siempre y cuando los fondos sean destinados exclusivamente a fines benéficos o de asistencia pública.

Sujeto Activo: Es el sujeto activo del impuesto del azar y espectáculos, El Distrito Capital de Bogotá, y en él radican las potestades tributarias de gestión, administración, control, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro.

Periodo Gravable: La declaración y pago del impuesto de azar y espectáculos es mensual.

Base Gravable: El valor de los ingresos brutos obtenidos sobre el monto total de:

- Boletas de entradas a espectáculos públicos;
- Boletas, billetes, tiquetes, fichas, monedas, dinero efectivo o similares en las apuestas de juegos;
- Boletas, billetes y tiquetes de rifas.
- En valor de los premios que debe entregar en los sorteos de las ventas bajo el sistema de clubes, en las rifas promocionales y en los concursos.

Tarifas:

La tarifa es del 10% sobre la base gravable correspondiente.

El 5% para las novilladas con picadores que se celebren en la Plaza de Toros de la Santamaría, con novilleros colombianos y las corridas de toros que se celebren con toreros colombianos.

Recaudo Total

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recaudo Millones de \$	3.483	1.847	3.820	2.989	3.795	5.970

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA

Destinación del Recaudo: Total.

Participación de los ingresos tributarios: Como observamos este impuesto es afectado por un gran número de exenciones del orden nacional, que han hecho que esta renta sea prácticamente insignificante dentro de las finanzas del Distrito.

PROBLEMÁTICA

- Este impuesto está constituido por la realización de espectáculos públicos, apuestas sobre toda clase de juegos permitidos, rifas, concursos y similares y ventas por el sistema de clubes. El recaudo está asociado con el comportamiento de la economía y con la meta de la inflación esperada.
- La Ley de Monopolios de Juegos de Suerte y Azar elimina los impuestos relacionados con las actividades de suerte y azar, dejando vigente sólo el impuesto de Espectáculos.
- El recaudo del Impuesto de Espectáculos presenta durante los últimos años una tendencia decreciente, debido a que actualmente existen gran cantidad de exenciones.

VII. III IMPUESTO AL CONSUMO DE CERVEZAS, SIFONES Y REFAJOS

Clase de Tributo Impuesto. Autorizado por las leyes 48 de 1968, 14 de 1983, 49 de 1990 y 223 de 1995 y por los Decretos 1665 de 1966, 3258 de 1968, 1222 de 1986, es propiedad de la Nación y su producto se encuentra cedido a Bogotá Distrito Capital, en proporción al consumo de los productos gravados en su jurisdicción.

Hecho Generador: Consumo en el Distrito Capital de Bogotá, de cervezas, sifones, refajos y mezcla de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.

Sujeto Pasivo: Los productores, los importadores y solidariamente con ellos, los transportadores y los expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transporten o expendan.

Exclusiones: Ninguna.

Sujeto Activo: El sujeto activo del impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos es el Distrito Capital de Bogotá, y le corresponde al mismo el cobro y recaudo de este impuesto.

Periodo Gravable: El período gravable de este impuesto es mensual.

Base Gravable: Constituida por el precio de venta al detallista. No forman parte de la base gravable el valor de los empaques y envases.

Tarifas: La tarifa se distribuye así.

- a) cervezas y sifones 48%
- b) Mezclas y refajos 20%

Dentro del 48% está incluido el 8% correspondiente al impuesto sobre las ventas.

Recaudo Total

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recaudo Millones de \$	50.422	69.369	83.814	99.333	122.360	120.588

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA

Destinación del Recaudo: Total. Los derechos de Bogotá en Bogotá son del 100% del recaudo.

PROBLEMÁTICA

Este impuesto lo constituye el consumo de cerveza, sifones y refajos en el Distrito Capital y se cuantifica sobre el precio de venta al detallista.

El valor de la distribución y fletes históricamente no ha sido incorporado en Bogotá y se recupera a través de una bolsa global por estos conceptos, con lo cual se los excluye de la base gravable.

En lo concerniente a las facultades de administración tributaria la ley 488 de 1998 asignó a la DIAN las facultades de fiscalización, lo cual ha hecho nugatorio este control ya que la DIAN no tiene un interés específico en este sector por no ser una renta nacional.

VII.IV IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADO, DE PROCEDENCIA EXTRANJERA

Clase de Tributo Impuesto. Este impuesto está autorizado por las leyes 97 de 1913, 19 de 1970, 14 de 1983 y 223 de 1995 y el Decreto 1222 de 1986.

Hecho Generador: Consumo de cigarrillo y de tabaco elaborado, de procedencia extranjera en la jurisdicción del Distrito Capital.

Sujeto Pasivo: Son sujetos pasivos o responsables del impuesto los productores, los importadores y solidariamente con ellos los distribuidores. Además los transportadores y los expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transporten o expendan.

Exclusiones: Se encuentra excluido del impuesto al consumo de tabaco el chicote de tabaco de producción artesanal.

Sujeto Activo: El Distrito Capital de Bogotá, es titular del impuesto que se genere.

Periodo Gravable: Declararán y pagaran este impuesto, en el momento de la importación, conjuntamente con los impuestos y derechos nacionales que se causen en la misma.

Base Gravable: Constituida por el precio de venta al detallista, el cual se determina por el valor en la aduana de la mercancía, incluyendo los gravámenes arancelarios, adicionado con un margen de comercialización equivalente al 30%.

Tarifas: 55% del monto total de la base gravable.

Recaudo Total

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recaudo Millones de \$	1.271	2.291	3.848	4.839	7.464	9.284

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA

Destinación del Recaudo: Total. Los derechos de Bogotá en Bogotá son del 100% del recaudo.

PROBLEMÁTICA

El gran problema es la evasión de este impuesto, a nivel del contrabando y el carrusel, mercancías que se exportan y que retornan al consumo interno departamental o local.

VII.V SOBRETASA A LA GASOLINA MOTOR Y AL ACPM

Clase de Tributo Impuesto. La sobretasa a la gasolina motor y al ACPM, en el Distrito Capital, está autorizada por los artículos 156 del Decreto 1421 de 1993 y el 117 de la Ley 488 de 1998, y fue adoptada en el Distrito Capital mediante los acuerdos 21 de 1995 y 26 de 1998.

Hecho Generador: Está constituido por el consumo de gasolina motor extra o corriente nacional o importada, en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá.

Para la sobretasa al ACPM, el hecho generador está constituido por el consumo de ACPM nacional o importado, en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá.

No generarán sobretasa las exportaciones de gasolina motor extra y corriente o de ACPM.

Sujeto Pasivo: El sujeto pasivo está constituido por los Distribuidores mayoristas, los productores e importadores.

Además, los transportadores y los expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transporten o expendan.

Exclusiones: Están exentas del pago del impuesto de delineación urbana:

Sujeto Activo: El sujeto activo de la sobretasa a la gasolina motor y al ACPM es el Distrito Capital de Bogotá, a quien le corresponde, a través de la Dirección Distrital de Impuestos, la administración, recaudo, determinación, discusión, devolución y cobro de la misma

Periodo Gravable: Declaración y pago mensual. Dentro de los 15 primeros días calendario del mes siguiente al de causación.

Base Gravable: Está constituida por el valor de referencia de venta al público de la gasolina motor tanto extra como corriente y del ACPM por galón, que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía.

Tarifas: La tarifa aplicable a la sobretasa a la gasolina motor extra o corriente en el Distrito Capital es del 20% y el ACPM 6%.

Recaudo Total

Para 1999 el número total de contribuyentes es de 5.

	1996	1997	1998	1999	2000
Recaudo Millones de \$	55.556.673	69.789.904	108.637.901	131.896.352	140.780.397
%incremento		34.06%	55.95%	24.37%	6.74%

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA

Destinación del Recaudo: Total. Los derechos de Bogotá en Bogotá son del 100% del recaudo.

PROBLEMÁTICA

Este impuesto lo constituye el consumo de gasolina y ACPM en el Distrito Capital. Los ingresos provenientes de estas sobretasas dependen de nivel de consumo y de los precios de referencia establecidos por el Ministerio de Minas y Energía.

No se encuentra definida la situación de los distribuidores sub-mayoristas.

La evasión en este impuesto alcanza índices muy altos por el contrabando, la piratería, y las mezclas a nivel de minorista, es necesario retomar controles a este nivel, que existían antes de que la reforma nacional pasara este impuesto a manos de los distribuidores mayoristas.

VII.VI IMPUESTO DEL FONDO DE POBRES

Clase de Tributo Impuesto. Fue creado por el acuerdo 1º de 1918 y el artículo 17 de la Ley 72 de 1926.

Sujeto Pasivo: Todas las personas naturales o jurídicas que realicen el hecho generador, de manera permanente u ocasional, en la jurisdicción de Bogotá Distrito Capital.

Sujeto Activo: Es el sujeto activo de este impuesto, El Distrito Capital de Bogotá, y en él radican las potestades tributarias respectivas.

Periodo Gravable: Se deberá declarar el impuesto en el momento que se realice la respectiva actividad.

Base Gravable: Valor de las entradas efectivas, sin excepción, a los teatros, conciertos, cinematógrafos, plazas de toros, hipódromos, circos de maromas, y de más espectáculos públicos.

Los conciertos sinfónicos, conferencias culturales y espectáculos similares celebrados en el Teatro Colón, organizados por el Ministerio de Educación.

Tarifas: Dependiendo del tipo de evento será del 10 o del 5%.

Destinación del Recaudo: Total. Los derechos de Bogotá son del 100% del recaudo.

Se transfiere la administración del Impuesto del Fondo de Pobres de la Beneficencia de Cundinamarca a la Secretaria de Hacienda de Bogotá.

VII.VII IMPUESTO A LOS ESPECTACULOS PUBLICOS CON DESTINO AL DEPORTE

Clase de Tributo Impuesto.

Hecho Generador: La realización de espectáculos públicos.

Sujeto Pasivo: Todas las personas naturales o jurídicas responsables del espectáculo, serán responsables del pago de manera permanente u ocasional, en la jurisdicción de Bogotá Distrito Capital.

Sujeto Activo: Es el sujeto activo del impuesto de delineación urbana, El Distrito Capital de Bogotá, y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro.

Periodo Gravable: Se deberá declarar el impuesto en el momento en que se realice la respectiva actividad.

Base Gravable: El valor de la correspondiente entrada al espectáculo.

Tarifas: La tarifa aplicable es del 10%.

Destinación del Recaudo: Total. Adicionalmente el Distrito Capital de Bogotá es propietario de un porcentaje o participación de los siguientes impuestos departamentales o nacionales, que no administra:

VII.VIII IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS Y TABACO ELABORADO, DE ORIGEN NACIONAL.

El Distrito Capital de Bogotá, tendrá una participación del 20% del recaudo del impuesto correspondiente al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de producción nacional que se genere en el Departamento de Cundinamarca, incluyendo el Distrito Capital.

Los sujetos pasivos obligados a pagar el impuesto deberán consignar directamente a órdenes de la tesorería de Distrito Capital los valores que a éste correspondan por tales conceptos.

VII.IX IMPUESTO DE REGISTRO Y ANOTACION

El Distrito Capital de Bogotá tendrá una participación del 30% del impuesto de registro y anotación que se causen en su jurisdicción. El 70% restante corresponden a Cundinamarca.

VII.X IMPUESTO GLOBAL A LA GASOLINA

El 1.1.% del impuesto global de la gasolina motor regular y extra se distribuirá entre los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá. Este porcentaje equivale al impuesto al consumo de la gasolina motor y el subsidio de la gasolina motor establecidos en los artículos 84 y 86 de la Ley 14 de 1983.

Estos dineros serán directamente girados por ECOPETROL a las respectivas tesorerías departamentales y del Distrito Capital.

Los derechos de Bogotá en Bogotá son del 100% del recaudo de este impuesto.

Este impuesto esta constituido por el consumo de gasolina y ACPM a escala nacional. Los ingresos de esta participación dependen del nivel de consumo y de los precios de referencia establecidos por el Ministerio de Minas y Energía.

CAPÍTULO 2: EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE BOGOTÁ

Tabla de Contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE BOGOTÁ.....	4
2.1. PRIMERA ETAPA: LAS NORMAS.....	4
2.1.1 Lo sustantivo.....	4
2.1.2. Lo procedimental.....	4
2.1.3 Lo administrativo.....	4
2.2 SEGUNDA ETAPA: LA RACIONALIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN.....	8
2.2.1 Lo sustantivo.....	8
2.2.2 Lo procedimental.....	8
2.2.3 Lo administrativo.....	9
2.2.4 La cultura tributaria.....	9
2.3 TERCERA ETAPA: LA CONSOLIDACIÓN.....	14
2.3.1 Lo sustantivo.....	14
2.3.2 Lo Procedimental.....	15
2.3.3 Lo administrativo.....	15
2.3.4 La Cultura Tributaria.....	16
2.3.5 La atención al contribuyente.....	16
2.4 CUARTA ETAPA: AUMENTO DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA.....	19
2.4.1 Lo sustantivo.....	19
2.4.2 Lo procedimental.....	20
2.4.3 Lo administrativo.....	20
3. NIVEL DE DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DISTRITAL.....	22
3.1 Lo superado.....	22
3.2 Lo presente.....	23
4. EN QUE SITIO SE ENCUENTRA LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE BOGOTÁ?.....	29
5. RECOMENDACIONES.....	30
5.1 COSTO DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PROPUESTAS.....	33

INDICE DE CUADROS

1. INGRESOS TRIBUTARIOS BOGOTA 1991 – 1994 ORGANIGRAMA DIRECCIÓN DISTRITAL DE IMPUESTO.
2. PROGRAMA DE CULTURA TRIBUTARIA RESULTADOS 1995 – 1997
3. INGRESOS TRIBUTARIOS DE BOGOTA 1995 – 1997
4. EVOLUCION DEL NUMERO DE CONTRIBUYENTES EN BOGOTA 1995 – 1997
5. COMPORTAMIENTO DE LA GESTION DE FISCALIZACIÓN Y COBRO EN BOGOTA. 1995-1997
6. EVOLUCION DE LA PLANTA DE PERSONAL ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE BOGOTA
7. COMPORTAMIENTO DE LA GESTION DE FISCALIZACION Y COBRO EN BOGOTA. 1998-2000
8. INGRESOS TRIBUTARIOS BOGOTA 1998 – 2000
9. EVOLUCION DEL NUMERO DE CONTRIBUYENTES DE BOGOTA 1998 – 2000
10. PROPUESTAS TRIBUTARIAS DEL PLAN DE DESARROLLO "BOGOTA PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO"
11. COMPORTAMIENTO DE LA GESTION DE FISCALIZACIÓN Y COBRO EN BOGOTA. 2001
12. RESUMEN DEL NIVEL DE DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DISTRITAL

EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE BOGOTÁ

Por FIDEL ANTONIO CASTAÑO DUQUE

1. INTRODUCCIÓN

Para analizar de la administración tributaria de Bogotá durante la década de los años noventa, desde su organización y gestión, necesariamente debemos partir de los procesos de reforma que buscaron, con distintos grados de éxito, fortalecer y consolidar la Dirección Distrital de Impuestos como una organización capaz de cumplir plenamente con su misión y objetivos.

El presente documento pretende en primer lugar describir la evolución de la administración tributaria distrital con base en un recuento histórico de las principales acciones que permitieron, en lo legal, en lo técnico y en lo administrativo, generar un cambio de concepción de la importancia que para la ciudad representa el recaudo de los tributos que deben efectuar los ciudadanos.

Estos cambios tuvieron momentos políticos y económicos diferentes y la evolución ha generado diferentes niveles de mejoramiento. Así mismo, se presenta, a criterio del autor, un análisis de los factores más importantes que se deben estudiar para evaluar el nivel de desarrollo de la administración tributaria. Para el efecto, se asignó una puntuación de 1 a 3 para cada factor, en donde uno corresponde a un nivel bajo de desarrollo, 2 a un nivel medio y 3 a una situación aceptable que se debería mantener y mejorar de ser posible.

La gestión que en el futuro emprenda la administración tributaria, en lo posible deben orientarse al mejoramiento de los factores indicados en los niveles con menor calificación.

Finalmente, se realizan una serie de recomendaciones que en diferentes aspectos debería emprender la administración tributaria distrital para cumplir con su objetivo fundamental de mejorar el comportamiento de los contribuyentes y un estimativo de los costos en que incurriría la administración distrital para el desarrollo de los programas y acciones propuestos, en la seguridad que se obtendrán mayores recursos propios para cumplir con los fines propuestos por la administración en su plan de desarrollo.

2. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE BOGOTÁ

La administración tributaria distrital, ha enfrentado durante la última década no solo la complejidad de los cambios operados en la normatividad impositiva sino los efectos de la recesión económica de finales de la década de los años noventa, los avances tecnológicos y la tendencia a la evasión que caracteriza la conducta de los contribuyentes para eludir el pago de los impuestos.

2.1. PRIMERA ETAPA: LAS NORMAS

En el primero de los factores enunciados Bogotá tuvo en el año 1993 el más importante cambio normativo de toda su historia. Ciertamente, con el señalamiento constitucional de que la capital debía tener un régimen especial en materia fiscal, se expidió el Estatuto Orgánico (Decreto 1421 de 1993), en el cual se recogieron parte de las principales ideas contenidas en los proyectos de ley que sobre régimen tributario territorial habían cursado en el Congreso de la República. La reforma tuvo especial incidencia en tres aspectos claves del sistema tributario.

La parte sustantiva que se refiere al tipo de impuesto, a la carga impositiva y los sujetos activos y pasivos; la parte procedimental que trata las formas de liquidación, recaudo y control y, la parte administrativa entendida como la readecuación del aparato administrativo con enfoques en la fiscalización y el cobro.

2.1.1 Lo sustantivo.

La bimestralización del período gravable del impuesto de industria y comercio, el establecimiento del sistema de autoavalúo en el impuesto predial y la integración en un solo impuesto el de ocupación de vías con el de delineación urbana, fueron los aspectos más importantes de las modificaciones sustantivas tributarias, y las que mayor impacto tuvieron sobre la recaudación de los impuestos.

2.1.2. Lo procedimental.

La adopción de las normas que en procedimiento tributario y sanciones contiene el Estatuto Tributario Nacional, el establecimiento del sistema de liquidación privada en todos los impuestos distritales, así como el paso de la función de recepción de declaraciones y pagos a las entidades bancarias y, por último, la eliminación del paz y salvo, fueron los aspectos procedimentales de mayor importancia de la mencionada reforma.

2.1.3 Lo administrativo.

En lo administrativo, se reestructuró administrativamente la Dirección Distrital de Impuestos, convirtiéndola en una entidad direccionada al control

tributario, se profesionalizó la planta de personal y se inició un importante proceso de mejoramiento de la infraestructura informática, necesario para soportar los cambios normativos y procedimentales comentados.

Los efectos de estas medidas fueron contundentes en el mejoramiento de los ingresos tributarios de Bogotá. En el siguiente cuadro 1 se presenta este impacto en la tributación a partir del año 1994.

CUADRO 1: INGRESOS TRIBUTARIOS BOGOTA 1991 – 1994 (Millones de \$)

IMPUESTO	RECAUDO TOTAL				VARIACIÓN %		
	1991	1992	1993	1994	92/91	93/92	94/93
Predial Unificado	22.195	37.348	45.662	99.057	68,3	22,3	116,9
Industria y Comercio	48.846	64.495	86.366	208.981	32,0	33,9	142,0
Vehiculos Automotores	11.304	14.877	20.358	36.895	31,6	36,8	81,2
Delineación Urbana	1.621	5.514	6.918	20.723	240,2	25,5	199,6
Consumo de Cerveza	20.908	29.565	36.815	50.422	41,4	24,5	37,0
Azar y Espectáculos	2.194	1.544	2.232	3.483	-29,6	44,6	56,0
Cigarrillos Extranjeros	0	140	595	1.270	n.a.	325,0	113,4
Otros Ingresos	0	0	0	3.764	0	0	100,0
Total	107.068	153.483	198.946	424.595	43,4	29,6	111,5

Fuente: Dirección Distrital de Tesorería

Como se observa, el impuesto predial alcanzó \$99.057 millones de recaudo en 1994, un incremento de 77% real con relación al año anterior; que se explica por el aumento de la base gravable, determinado por la obligación de tener que declarar el impuesto como mínimo del 50% del valor comercial del predio, norma que fue anulada por decisión de las altas cortes. En este año, la base gravable se incremento en el doble, paso de representar el 20% del valor estimado de la propiedad a representar el 50%; en 1993 de 1.100.000 predios registrados en catastro el 40% se hallaban formados con un avalúo catastral entre el 40 y el 70% de su valor real, mientras el resto se encontraban con avalúos entre el 5 y el 20%.

El impuesto de industria y comercio, el más importante de la ciudad, aporta el 45% en el total de los ingresos tributarios, tuvo un incremento real del 97% entre 1993 y 1994, en razón al pago correspondiente al año 1993 y a los cinco primeros bimestres del año 1994.

El impuesto de delineación urbana, presentó en 1994 un recaudo de \$20.723 millones es decir un crecimiento real del 144% respecto de 1993, propiciado por el establecimiento del sistema de liquidación privada, en lugar del esquema de base estimada por los constructores con base en tablas de costos por metro cuadrado que expedía la administración.

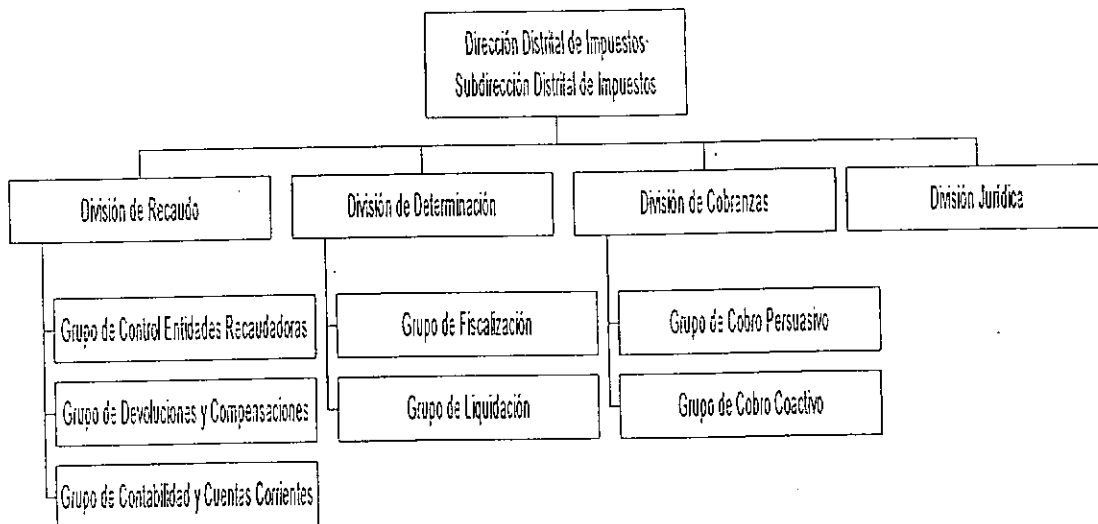
En el impuesto de vehículos, se adoptó la autoliquidación pero no hubo modificación ni en la base ni en las tarifas. Sin embargo, es importante resaltar el

número de propietarios de vehículos que pagaron el impuesto, que de 250.000 en 1993 pasaron a 370.000 en 1994, lográndose un efecto muy similar al del impuesto predial.

El efecto de la reforma no se reflejó solamente en el incremento de los ingresos; los contribuyentes mejoraron igualmente su comportamiento tributario especialmente en el impuesto predial en el que se presentó un incremento de la base de contribuyentes sin cambios importantes de las tarifas impositivas. En efecto, mientras que en el año 1993 el distrito recibió aproximadamente 450.000 pagos del impuesto correspondiente a 1.062.421 predios existentes en la ciudad para el referido año, en el año 1994 se recibieron 930.527 declaraciones privadas del impuesto, de 1.119.096 predios. En el año 1993 el incumplimiento de las obligaciones tributarias en este impuesto era del 57.6%; la reforma mejoró el comportamiento en 25.5 puntos porcentuales al contabilizar a finales de 1994 un incumplimiento del 16.8%

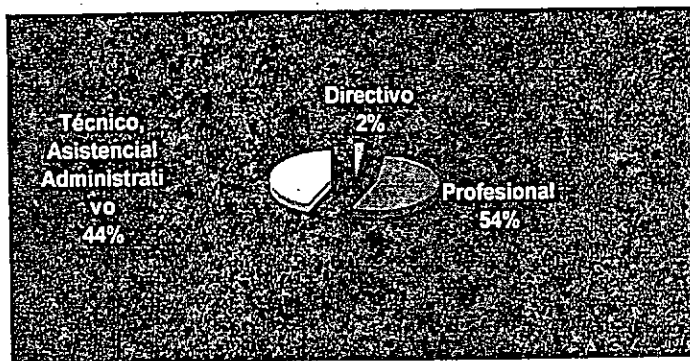
Durante 1994 la administración tributaria concentró sus esfuerzos en la implantación de la reforma tributaria; la Dirección Distrital de Impuestos fue estructurada como una dependencia de la Secretaría de Hacienda con una organización de tipo funcional en la que las competencias propias de la administración las ejercen las dependencias, sin tener en cuenta el tipo de impuesto. La estructura orgánica de la Dirección de Impuestos fue diseñada en su momento de la siguiente manera:

ORGANIGRAMA D.D.I. 1994



La planta de personal estaba conformada por 218 funcionarios, distribuidos en 5 del nivel directivo, 118 del nivel profesional y 95 de los niveles técnico, administrativo y asistencial. Como se observa, el mayor porcentaje, más de la mitad de los funcionarios (56.4 %), eran profesionales con funciones específicas de divulgación y orientación de la nueva normatividad y la ejecución de algunos programas de control tributario; el resto (43.6%) no profesionales con funciones de apoyo a las labores principales de la administración tributaria, especialmente orientadas al proceso recaudatorio. Gráficamente la composición de la planta de personal era la siguiente:

GRAFICO 1: DIRECCIÓN DISTRITAL DE IMPUESTOS COMPOSICIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL 1994-1996



Fuente: Informes de Gestión D.D.I.

Para complementar este proceso, en el año 1994 se contó con el apoyo de 132 supernumerarios, con lo que se completó un grupo de 350 funcionarios tributarios. Durante el referido año adicionalmente se realizaron algunos programas orientados al cumplimiento de obligaciones tributarias especialmente en las impuestos de industria y comercio y en el de delineación urbana¹.

En conclusión, entre los años 1993 y 1994 se presentaron importantes avances en el componente normativo de la administración tributaria; sin embargo los logros en áreas claves de la administración tributaria como el desarrollo tecnológico y de sistemas de información, en los procesos y procedimientos, en la misma estructura organizacional, en el control de cumplimiento de las obligaciones tributarias y disminución de la evasión y en el desarrollo de los recursos humanos, eran incipientes y se constituían sin lugar a dudas en un importante desafío futuro. Los importantes incrementos del recaudo tributario se produjeron, no por el incremento de la carga tributaria a través de aumentos en las tarifas, sino por el mayor número de contribuyentes que cumplieron con la obligación tributaria, producto de la introducción del esquema de liquidación privada de todos los impuestos distritales.

¹ Como resultado de la gestión se generó un recaudo de \$7.740 millones de pesos. \$6.310 en fiscalización y \$1.842 en cobro de cartera.

2.2 SEGUNDA ETAPA: LA RACIONALIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN

A pesar de los cambios normativos, procedimentales y administrativos del año 1993, que sin duda simplificaron la administración de los tributos distritales y mejoraron los ingresos, era claro que la ciudad necesitaba de nuevos recursos como parte fundamental de la estrategia de financiamiento del plan de desarrollo "Formar Ciudad". En el campo tributario, los lineamientos generales del plan se orientaron hacia la racionalización de la estructura tributaria, mediante el reordenamiento y complementación de la estructura tributaria encontrada, la agilización de procedimientos, la culminación de la sistematización del recaudo, el desarrollo del sistema integrado de información y el perfeccionamiento de la incorporación de la red bancaria al sistema tributario.

Igualmente se establecieron como aspectos importantes la ampliación del cubrimiento de los tributos a través de programas de fiscalización y de recuperación de cartera, y la generación y fortalecimiento de la cultura tributaria. Estos lineamientos se tradujeron en:

2.2.1 Lo sustantivo.

A partir del año 1996 se implantó el sistema de retenciones en el impuesto de industria y comercio, similar al establecido por la nación a los contribuyentes del impuesto sobre las ventas, se estableció el sistema de presunción de ingresos para ciertas actividades catalogadas como las de mayores índices de evasión como bares, parqueaderos, restaurantes, moteles y hostales, se unificaron los impuestos de timbre y de circulación y tránsito en el impuesto unificado de vehículos, se unificó el cobro de los impuestos de rifas, juegos, concursos, bingos, y espectáculos públicos y se incrementaron algunas tarifas del impuesto de industria y comercio y de los lotes en el impuesto predial unificado².

2.2.2 Lo procedimental.

En materia procedimental, se elaboraron manuales de procesos para cada una de las áreas de la administración tributaria; se avanzó en el diseño y montaje de la cuenta corriente de contribuyentes y de entidades recaudadoras, se adquirió y puso en funcionamiento el sistema de lectura óptica de caracteres (ocr/icr) para el procesamiento de declaraciones tributarias, se redujo de 30 a 23 el número máximo de días de reciprocidad que se otorgaba a las entidades financieras por la prestación del servicio de recepción de declaraciones y pagos de impuestos distritales y se incrementó el número de oficinas en las cuales los contribuyentes podían cumplir con sus obligaciones tributaria de declaración y pago.

² Los ajustes sustantivos y procedimentales de la estructura tributaria se establecieron en el Acuerdo 28 de 1995.

2.2.3 Lo administrativo.

La mayor eficiencia de la administración tributaria se tradujo en la expedición en el año 1996, del primer Estatuto Tributario de Bogotá que compila las normas sustantivas y procedimentales de los impuestos distritales, la conformación de la información jurídica que contiene la doctrina tributaria distrital con posibilidad de acceso a cualquier contribuyente; la evacuación de gran cantidad de solicitudes de devolución³ de impuestos represadas por más de tres años, el rediseño y la comercialización⁴ de formularios para declaraciones tributarias acordes con las nuevas necesidades de procesamiento y la disponibilidad para los contribuyentes de la cuenta corriente para contribuyentes y entidades recaudadoras. El mejoramiento de la información, de la oportunidad y de la utilización de fuentes externas permitió incrementar el desarrollo de programas de fiscalización y cobro.

Se remodelaron las instalaciones del Centro Administrativo Distrital y se realizó una completa dotación de mobiliaria y de equipos informáticos para la administración tributaria.

2.2.4 La cultura tributaria

Especial mención tiene durante esta etapa el programa de Cultura Tributaria, definido como "el conjunto de valores y principios que determinan las actitudes de los ciudadanos para que asuman el deber tributario y el conjunto de fortalezas institucionales de la administración para el cumplimiento efectivo de su función retributiva en el mejoramiento de las condiciones de vida y la construcción de ciudad". Durante su desarrollo y corta vida de 5 años, el programa concebido inicialmente como un proyecto de inversión dentro del presupuesto de la Secretaría de Hacienda y luego como parte de la estructura de la Dirección Distrital de Impuestos, tuvo como objetivos principales i) la sensibilización de la ciudadanía, de los actuales actores socioeconómicos, de las entidades públicas y de los mismos funcionarios en el cumplimiento de los deberes tributarios, ii) la orientación elemental y técnica en los aspectos fundamentales de las normas y procedimientos tributarios, y iii) la formación de niños y jóvenes en principios y valores que consoliden una nueva percepción del tributo. El programa de cultura tributaria se sustenta en la premisa de que sin la debida sensibilización, estrategias de comunicación y sin la participación de los actores socioeconómicos del ciclo tributario es imposible lograr el aumento del cumplimiento de voluntario de las obligaciones tributarias.

³ Entre 1995 y 1997 se evacuaron 8.495 solicitudes de devolución pendientes.

⁴ Se pasó de 23 sitios de compra de formularios en 1995 a 350 a partir de 1996. Fuente: Informes de gestión DDI 1997

A pesar de las dificultades iniciales para su desarrollo e implantación, el programa de cultura tributaria tuvo importantes niveles de cubrimiento que se presentan en el cuadro 2

CUADRO 2: PROGRAMA DE CULTURA TRIBUTARIA RESULTADOS 1995 – 1997

OBJETIVO	CUBRIMIENTO	ACCION
ORIENTACION	1.600.000 Contribuyentes	Orientación Directa
		Giras Tributarias
		Eventos FERIALES
SENSIBILIZACION	697 Funcionarios Distritales	Cursos
		4.909 Estudiantes de 50 Colegios Distritales
EDUCACION ⁵	100 Rectores de Colegios	Seminarios y Cursos
	150 Docentes (Agentes Multiplicadores)	
	560 Funcionarios Distritales	

Fuente: Informes de Gestión D.D.I.

Los resultados de recaudo durante el periodo 1995-1997, que se presentan en el cuadro 3, permiten observar un importante crecimiento de los ingresos tributarios, cercano al 50% durante el año 1996, entre otros por el establecimiento de la sobretasa a la gasolina motor, el incremento de algunas tarifas del impuesto de industria y comercio, la ejecución de programas de control tributario en fiscalización y cobro de deudas morosas y al trabajo directo con la ciudadanía a través de los programas de cultura tributaria.

CUADRO 3: INGRESOS TRIBUTARIOS DE BOGOTA 1995 – 1997
(Millones de \$)

IMPUESTO	RECAUDO TOTAL				VARIACION %		
	1994	1995	1996	1997	95/94	96/95	97/96
Predial Unificado	99.057	128.074	160.018	224.318	29,3	24,9	40,2
Industria y Comercio	208.981	221.371	315.580	392.668	5,9	42,6	24,4
Sobretasa Gasolina	0	0	50.727	68.006	0,0	0,0	34,1
Vehiculos Automotores	36.895	41.560	64.249	59.796	12,6	54,6	-6,9
Delineación Urbana	20.723	15.480	8.450	9.154	-25,3	-45,4	8,3
Consumo de Cerveza	50.422	69.369	83.814	99.334	37,6	20,8	18,5
Azar y Espectáculos	3.483	1.847	2.418	2989	-47,0	30,9	23,6
Cigarrillos Extranjeros	1.270	2.290	3.848	4.839	n.a.	68,0	25,8
Otros Ingresos	3.764	4.894	24.784	34.026	30,0	40,6	37
Total	424.595	484.885	713.888	895.130	14,2	47,2	25,4

Fuente: Dirección Distrital de Tesorería

⁵ Se produjeron y utilizaron 18 elementos educativos (juegos tributarios), de identificación (iconos, logotipo, frases institucionales, etc.) y de reconocimiento y recordación (programadores, plegables, afiches, origami, etc.)

En el período 1995 y 1997 el recaudo del impuesto predial pasa de \$128.074 millones a \$224.317 millones, con un crecimiento promedio anual de 31.5%.

La evolución del recaudo del impuesto de industria y comercio entre 1995 y 1997 estuvo ligada a las modificaciones de las tarifas del Acuerdo 28 de 1995, a las acciones de control desarrolladas por la administración para detectar omisos en la presentación de las declaraciones, al cobro de cartera morosa y al desarrollo de programas de cultura tributaria que hicieron que el recaudo pasara de \$221.371 millones en 1995 a \$392.668 millones en 1997, presentando tasas de crecimiento real entre el 5% y el 17%.

La evolución de un sistema tributario, no solamente se debe medir por el crecimiento (positivo o negativo del recaudo), sino a través del análisis de otros factores relacionados con medidas de carácter administrativo para mejorar el comportamiento de los contribuyentes. Como se observa en el siguiente cuadro 4, durante este período se presentaron buenos crecimientos en el número de contribuyentes que cumplieron regularmente con sus obligaciones tributarias; se destaca el impuesto de industria y comercio en el cual se duplicó el número de contribuyentes en un lapso de tres años. Es decir, la base gravable de los dos principales impuestos, predial e industria y comercio aumentó de manera sensible.

**CUADRO 4: EVOLUCION DEL NUMERO DE CONTRIBUYENTES EN BOGOTA
1995 - 1997**

IMPUESTO	CONTRIBUYENTES				VARIACIÓN %		
	1994	1995	1996	1997	95/94	96/95	97/96
Predial Unificado	930.527	1.098.927	1.164.354	1.329.242	18,1	6,0	14,2
Industria y Comercio	34.594	43.009	56.773	73.027	24,3	32,0	28,6
Vehículos Automotores	370.945	399.011	380.803	480.313	7,6	-4,6	26,1
Delineación Urbana	3.452	3.405	1.263	2.298	-1,4	-62,9	81,9
Consumo de Cerveza*	26	26	26	26	0,0	0,0	0,0
Azar y Espectáculos*	380	380	380	380	0,0	0,0	0,0
Cigarrillos Extranjeros*	5	5	5	5	0,0	0,0	0,0
Sobretasa Gasolina	0	0	215	215	0,0	0,0	0,0
Total	1.339.929	1.544.763	1.603.819	1.885.506	15,3	3,8	17,6

* Corresponde al promedio mensual de declarantes

Fuente: Dirección Distrital de Impuestos

Propender por el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, debe ser el primer objetivo de una administración tributaria; para llegar a niveles altos de cumplimiento, se deben ejercer acciones de control que permitan incrementar el cumplimiento voluntario. Los programas de control tributario en fiscalización y cobro desarrollados durante los años 1995 - 1997 arrojaron los siguientes resultados recaudatorios:

**CUADRO 5: COMPORTAMIENTO DE LA GESTION DE FISCALIZACIÓN Y
COBRO EN BOGOTA. 1995-1997**

AÑO	1994	1995	1996	1997
Fiscalización \$	6.310	9.930	15.782	12.548
Variación %		57,4	58,9	-20,5
Cobro \$	1.482	5.750	8.944	15.170
Variación %		288,0	55,5	69,6
Total \$	7.792	15.680	24.726	27.718
Variación %		101,2	57,7	12,1

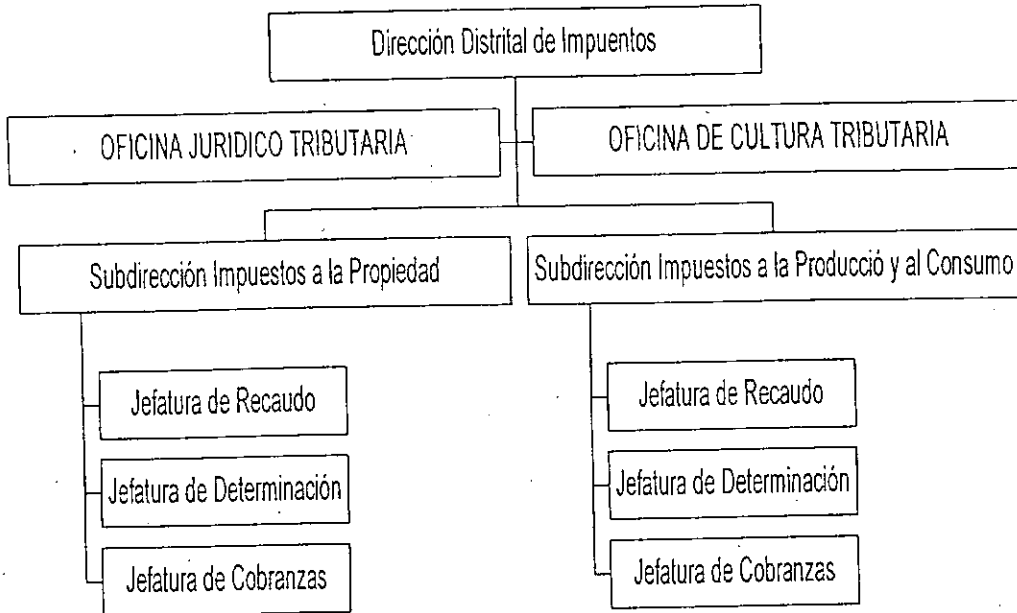
Fuente: Informes de Gestión DDI

Así mismo, producto de la experiencia en el manejo y administración del nuevo sistema tributario, en el año 1996 se reestructuró la administración tributaria distrital para mejorar la capacidad institucional y su responsabilidad ante los ciudadanos. La nueva estructura adoptada fue la organización especializada por impuestos a la propiedad (predial y vehículos) y por impuestos a la producción y al consumo (industria y comercio, delineación urbana, azar y espectáculos, sobretasa a la gasolina e impuestos al consumo). Se crearon dos subdirecciones técnicas a cada uno de las cuales se les otorgó la competencia y responsabilidad de administrar y controlar sus contribuyentes y de ejercer las funciones propias de la administración tributaria de manera independiente; cada una de las Subdirecciones cuenta con dependencias para el ejercicio de las funciones de recaudación, determinación del impuesto y cobro de la cartera morosa.

Se crearon, en el año 1996, como oficinas asesoras las de Cultura Tributaria y Jurídico Tributaria, encargadas de promover el cumplimiento tributario a través de programas de sensibilización, educación, formación, divulgación y orientación tributarias y velar por la unidad doctrinal y de interpretación de las normas tributarias respectivamente.

La nueva estructura se creó con el criterio de brindar un servicio especializado más directo a cada tipo de contribuyentes y de lograr una mayor cobertura en las acciones de control que ejerza la administración tributaria. La estructura adoptada fue la siguiente:

ORGANIGRAMA D.D.I. - 1997



La planta de personal de la nueva organización contaba con 313 funcionarios de planta, distribuidos en 12 del nivel directivo y asesor (3.8%), 229 del nivel profesional (73.2%) y 72 de los niveles técnico, administrativo y asistencial (23.0%). A partir del año 1999 cuando se inició la ejecución del plan antievasión, se incorporaron en promedio 141 supernumerarios anuales que incluían un grupo de 30 anfitriones encargados del manejo y organización de los servicios de orientación tributaria en los impuestos predial, vehículos e industria y comercio. En el siguiente cuadro se presenta la composición de la planta de personal, comparada para los períodos 1994-1996 y 1997-2000.

CUADRO 6: EVOLUCION DE LA PLANTA DE PERSONAL ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE BOGOTA

Nivel	1994	Particip.	Particip.	1997	Particip.	Particip.	Variación
	1996	Funcionarios	Total	2000	Funcionarios	Total	
Directivo y Asesor	5	2,3	1,4	12	3,8	2,6	140,0
Profesional	118	54,1	33,7	229	73,2	50,4	94,1
Técnico, Asistencial y Administrativo	95	43,6	27,1	72	23,0	15,9	-24,2
SUBTOTAL	218	100,0		313	100,0		43,6
Supernumerarios	132		37,7	141		31,1	6,8
TOTAL	350		100,0	454		100,0	29,7

Fuente: Informes de Gestión DDI

En conclusión, durante el período 1995-1997 se avanza en la consolidación de un cambio estructural dentro de la administración tributaria, buscando mejorar la eficiencia y la eficacia en la recaudación; el esfuerzo se concentró en el logro de un control efectivo de la recaudación para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes dentro de los plazos establecidos. Además con el fin de proveer información confiable y oportuna, se introdujeron modernos equipos y sistemas informáticos que en el futuro permitirán un mayor y mejor control al contribuyente incumplido y evasor. El uso generalizado de la recaudación bancaria, la nueva forma de comercialización de formularios tributarios y el establecimiento de nuevos procedimientos internos, facilitó a los contribuyentes el cumplimiento de sus deberes tributarios. Los programas de cultura tributaria contribuyeron al mejor entendimiento del sistema tributario de Bogotá, al mejoramiento del cumplimiento tributario y al incremento de la recaudación. A partir de la información disponible y la obtenida a través de cruces con fuentes externas como la DIAN, Cámara de Comercio y Catastro Distrital, se realizaron programas de control tributario en fiscalización y cobro⁶.

2.3 TERCERA ETAPA: LA CONSOLIDACIÓN

Aunque en los años anteriores se adoptaron medidas para mejorar la eficiencia de la administración tributaria distrital, no se alcanzaron a lograr en su totalidad los resultados esperados. Por ejemplo, las obvias dificultades en el diseño, desarrollo y puesta en funcionamiento de la primera versión del sistema de información tributario, los importantes volúmenes de inconsistencias generadas por los contribuyentes en sus declaraciones tributarias y la poca capacidad de respuesta de la administración para atender las necesidades de información de los contribuyentes, fueron entre otras sus principales causas.

El plan de desarrollo "Por la Bogotá que Queremos", planteó la simplificación del sistema tributario, el fortalecimiento de la capacidad de control de la administración y el mejoramiento del servicio al contribuyente, como los principales mecanismos para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y por consiguiente para mejorar los ingresos tributarios.

2.3.1 Lo sustantivo.

En el impuesto predial, la manera en que fue estructurado el crecimiento de la base gravable dentro del sistema de autoavalúo, los efectos de la crisis del sector inmobiliario y los resultados de los procesos de formación y actualización de la formación catastral, generaron una importante problemática en la que la valoración comercial en muchos sectores de la ciudad había llegado a ser inferior al valor mínimo de la base gravable. En otras palabras, la base gravable del autoavalúo era superior al valor

⁶ Ver cuadro 5.

comercial del predio, presentándose una inequidad en la carga impositiva del contribuyente afectado por esta situación.

La solución planteada, luego de muchas discusiones con legisladores, gremios y representantes de la comunidad, fue la de permitir que la base gravable del autoavalúo corresponda como mínimo al valor catastral vigente para el año objeto del tributo, sin eliminar la posibilidad de establecer una base gravable superior a voluntad del sujeto pasivo. En la práctica la decisión legal, contenida en la Ley 601 de 2000, termina con el sistema de autoavalúo al eliminarse la norma que establecía como base gravable mínima el mayor de los valores resultante de comparar el avalúo catastral vigente con el autoavalúo del año anterior, incrementado en la meta de inflación establecida por el Banco de la República.

De otra parte, para mejorar la calidad de vida en la ciudad aumentando el espacio público disponible, se estableció una exención tributaria en los impuestos predial, industria y comercio y delineación urbana, por la construcción de parqueaderos nuevos en cualquier sitio de la ciudad. Por último, se eliminaron las exenciones vigentes para la Caja de Crédito Agrario y la Financiera Eléctrica Nacional – FEN.

A su vez, se adoptó para los contribuyentes del impuesto de industria y comercio la clasificación CIU, con la que se facilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias y permite a la administración un mejor control sobre la base gravable del impuesto.

2.3.2 Lo Procedimental.

Con la concepción de que la simplificación del sistema tributario era necesaria e indispensable, se adoptaron modificaciones en la manera de tributar de los considerados como pequeños contribuyentes de los impuestos predial e industria y comercio. Para ellos se crearon sistemas preferenciales y optativos de declaración y pago a través de salarios mínimos diarios vigentes de acuerdo con los rangos de avalúo del predio o ingresos de la actividad económica; de igual manera para la administración se establecieron sistemas de liquidaciones oficiales provisionales en los impuestos con mayor volumen de contribuyentes (predial, industria y comercio y vehículos) que reducen los tiempos de la actuación administrativa ante incumplimientos de la obligación formal de declarar.

2.3.3 Lo administrativo

Una, sino la principal debilidad de la administración tributaria distrital ha sido la consolidación del sistema de información tributario orientado a mejorar el control de las obligaciones tributarias y la atención a las contribuyentes. Era necesario superar los inconvenientes de calidad y oportunidad de la información para la toma de decisiones y para la ejecución de programas de

control tributario. Bajo estas premisas, se inició la reorganización de la información existente para mejorar la eficiencia y efectividad de la administración tributaria.

Sin entrar en detalles técnicos sobre cada uno de los componentes del sistema, se deben reconocer los importantes avances que se han reflejado en resultados prácticos tanto para el contribuyente como para la administración tributaria distrital. El nuevo sistema tuvo en cuenta la integralidad, flexibilidad y adaptabilidad para su diseño. El principal avance práctico se ha observado en el impuesto predial pues ha posibilitado la generación de declaraciones que se envían a los diferentes tipos de contribuyentes con la información de sus bases gravables y liquidación del impuesto atendiendo los referentes mínimos establecidos por la normatividad vigente. Este hecho, y el diseño e incorporación del Código Homologado de Identificación del Predio – Chip a las bases catastrales y tributarias, garantiza el efectivo conocimiento de los potenciales contribuyentes del impuesto y por consiguiente permitirá en un futuro cercano, mejorar la efectividad de la administración en el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

2.3.4 La Cultura Tributaria.

La administración del Alcalde Enrique Peñalosa continuó con el desarrollo de programas de Cultura Tributaria. Se realizaron durante los años 1998-2000 un total de 1.669 actividades de formación, información y acompañamiento en diversas comunidades de la ciudad, adicional a la realización y emisión de las campañas publicitarias de divulgación de las fechas de vencimiento establecidas en el calendario tributario, desarrollo de programas de actualización tributaria para contribuyentes y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y producción y entrega de productos impresos de comunicación relativos al tema tributario⁷.

2.3.5 La atención al contribuyente.

Un caso especial es la atención al contribuyente, en los impuestos predial y vehículos. Este ha sido históricamente uno de los mayores problemas que afronta la administración tributaria durante el primer semestre de cada año. Sin analizar los motivos por los cuales se solicita atención, la administración debe destinar gran parte de sus recursos a estas labores; durante las épocas de vencimiento; en promedio cada día se pueden atender alrededor de 6.000 personas.

⁷ Además de los productos iniciales, se produjeron: el calidociclo, el portafolio de servicios, el minicalendario y el afiche calendario.

Por esto, se formuló y ejecutó un proyecto que reorganizó, integró y coordinó todas las actividades inherentes al servicio, que incluyó el apoyo de todos los funcionarios de la administración tributaria y un grupo de anfitriones cuyo objetivo principal fue el acercamiento del contribuyente hacia la administración. Los resultados de la nueva concepción del programa de atención al contribuyente se tradujeron en la reducción del tiempo de atención de 4 horas en 1998 a 72 minutos en 2000⁸.

La política de control a la evasión y a la morosidad tributaria se profundizó durante los años 1999 y 2000. El plan antievasión generó recursos adicionales a la administración del orden de los \$ 128.377 millones que sumados a los resultados de los programas ejecutados en 1998 de \$36.535 millones presentan una ejecución de \$164.912 millones para el trienio 1998 – 2000. Los resultados de los programas de control tributario en el mencionado período fueron los siguientes:

CUADRO 7: COMPORTAMIENTO DE LA GESTION DE FISCALIZACION Y COBRO EN BOGOTA. 1998-2000 (Millones de \$)

AÑO	1997	1998	1999	2000*
Fiscalización \$	12.548	19.336	30.222	25.806
Variación %		54	56	-15
Cobro \$	15.170	17.199	31.294	41.052
Variación %		13	82	31
Total \$	27.718	36.535	61.516	66.858
Variación %		32	68	9

Fuente: Memorias de Secretaría de Hacienda 1998-2000

Los resultados recaudatorios de la administración tributaria durante los años 1998-2000 se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO 8: INGRESOS TRIBUTARIOS BOGOTA 1998 – 2000 (Millones de \$)

IMPUESTO	RECAUDO TOTAL				VARIACIÓN %		
	1997	1998	1999	2000	98/97	99/98	00/99
Predial Unificado	224.318	294.523	344.720	342.176	31,3	17,0	-0,7
Industria y Comercio	392.668	479.522	477.744	528.319	22,1	-0,4	10,6
Sobretasa Gasolina	68.006	106.053	131.896	154.310	0,0	0,0	17,0
Vehículos Automotores	59.796	71.858	72.168	80.848	20,2	0,4	12,0
Delineación Urbana	9.154	9.587	4.673	5.849	4,7	-51,3	25,2
Consumo de Cerveza	99.334	122.360	120.588	142.717	23,2	-1,4	18,4
Azar y Espectáculos	2989	3.795	5.971	5511	27,0	57,3	-7,7
Cigarrillos Extranjeros	4.839	7.464	9.284	10.359	54,2	24,4	11,6
Otros Ingresos	34.026	6.687	12.054	4.189	-80,3	80	-65
Total	895.130	1.101.849	1.179.098	1.274.278	23,1	7,0	8,1

Fuente: Informes de Gestión DDI

⁸ Memorias de la Secretaría de Hacienda 1998-2000

Estas medidas ejecutadas explican en gran parte el desempeño de los recaudos en el trienio. Vemos como los tributos presentan un comportamiento positivo con excepción de 1999 en donde la recesión económica golpea el recaudo de los impuestos de industria y comercio, delimitación urbana y consumo de cervezas; y el impuesto predial en el año 2000 en el cual se vieron los efectos de la recesión del sector construcción y los efectos de la problemática de la base gravable del impuesto predial en el año 1999, con efectos directos en el año 2000. Sin embargo, su disminución fue mucho menor que la del PIB distrital que en 1999 fue del 5,6%.

Igualmente se observa la continuación de la tendencia de incremento del número de contribuyentes que cumplen con la obligación tributaria. El cuadro siguiente presenta la evolución de este factor durante el período de análisis.

CUADRO 9: EVOLUCION DEL NUMERO DE CONTRIBUYENTES DE BOGOTA 1998 - 2000

IMPUESTO	CONTRIBUYENTES				VARIACIÓN %		
	1997	1998	1999	2000	98/97	99/98	00/99
Total Predial Unificado	1.329.242	1.362.889	1.353.413	1.478.519	2,5	-0,7	9,2
Sistema General			1.084.586	1.117.159			3,0
Sistema Preferencial			268.827	361.360			34,4
Industria y Comercio	73.027	74.292	93.083	94.213	1,7	25,3	1,2
Vehículos Automotores	480.313	480.549	479.911	484.563	0,0	-0,1	1,0
Delimitación Urbana	2.298	2.277	1.825	3.189	-0,9	-19,9	74,7
Consumo de Cerveza*	26	26	26	26	0,0	0,0	0,0
Azar y Espectáculos*	380	380	380	380	0,0	0,0	0,0
Cigarrillos Extranjeros*	5	5	5	5	0,0	0,0	0,0
Sobretasa Gasolina	215	215	5	5	0,0	-97,7	0,0
Total	1.885.506	1.920.633	1.928.648	2.060.900	1,9	0,4	6,9

Fuente: Informes de Gestión DDI

En conclusión, durante el período 1998-2000 se avanza considerablemente en el mejoramiento de los sistemas de información tributarios necesarios para un efectivo control de los sujetos pasivos de los impuestos distritales, se simplifica el sistema tributario para los pequeños contribuyentes y se redefine el concepto de servicio que se debe prestar a los contribuyentes incrementando la presencia de la administración en las comunidades con actividades de formación, información y de atención directa al contribuyente, además de la capacitación técnica tributaria y de cultura del servicio a los funcionarios de la administración. Los programas de control tributario realizados en 1998 y el de antievasión y control a la morosidad ejecutados en 1999 y 2000, presentaron resultados ampliamente favorables, superando en todos los años de ejecución las metas propuestas.

2.4 CUARTA ETAPA: AUMENTO DE LA PRESION TRIBUTARIA

En la estrategia financiera del plan de desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado", Decreto 440 de 2001, se planteó una reforma tributaria y la ejecución del programa de gestión antievasión, como las herramientas para la generación de nuevos ingresos. En lo que a ingresos tributarios se refiere, la primera pretende fortalecer la presión tributaria de los bogotanos a través del incremento de tarifas en los impuestos a la propiedad raíz y el de industria y comercio; igualmente se plantea el establecimiento de la participación en la plusvalía. El Plan de desarrollo plantea los siguientes puntos en el campo tributario

CUADRO 10: PROPUESTAS TRIBUTARIAS DEL PLAN DE DESARROLLO "BOGOTA PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO"

ESTRATEGIA FINANCIERA	OBJETIVO
REFORMA TRIBUTARIA	
Impuesto predial	Aumentar la presión tributaria
Impuesto de industria y Comercio	del 3.3% en 2000 a 4.68% en 2004
NUEVOS TRIBUTOS	
Peajes	Instalar peajes en puntos de entrada con exención al transporte público
Alumbrado Publico	Trasladar del costo al usuario final y libera recursos para obras sociales
Participación en la Plusvalía	Asegurar nuevos recursos y enfrenta el problema de especulación de la tierra
GESTION ANTIEVASION	Mejorar el cumplimiento tributario Disminuir la brecha entre recaudos potencial y real
SISTEMAS DE INFORMACION	Mejorar la calidad de la información Mejorar los cruces de información con fuentes externas
TECNIFICACION RECURSO HUMANO	Mejorar calidad
FORMACIÓN Y ACTUALIZACION	Fortalecer la base catastral
CATASTRAL	
COBRO DE VALORIZACION	Cobrar a obras de infraestructura de interés público

Fuente: Decreto 440 de 2001

En la segunda se propone mejorar los ingresos tributarios con estrategias de cultura tributaria, con el mejoramiento de la calidad de la información y cruces con fuentes externas y con la tecnificación del recurso humano a través de la capacitación. Las concreción de los planteamientos se ha reflejado en:

2.4.1 Lo sustantivo.

Durante el primer año la administración tramitó en cinco oportunidades el proyecto de reforma tributaria con diferentes propuestas de modificación de tarifas y de los impuestos afectados, sin ningún éxito.

De otra parte y en consideración a la decisión del Consejo de Estado sobre la aplicación de las sanciones por no declarar establecida en el Decreto 807 de 1993, se tramitó y aprobó la modificación total del régimen sancionatorio de los tributos distritales, disminuyendo considerablemente los montos que deben pagar los contribuyentes por las diferentes sanciones que deba liquidar directamente o por las que le imponga la administración.

Igualmente, se tramitó y aprobó el acuerdo que permitió al distrito disminuir transitoriamente la tasa de interés moratorio sobre deudas tributarias pendientes de pago, acorde con la autorización que en el mismo sentido estableció la Ley 633 de 2000 para los impuestos nacionales. Esta medida, aunque positivas para el contribuyente, afectaron negativamente los ingresos del distrito, si tenemos en cuenta los montos de la cartera morosa de los impuestos predial y de industria y comercio, estimados por la administración en \$64.324 millones y \$80.457 millones respectivamente, para deudas de los años 1998, 1999 y 2000⁹.

2.4.2 Lo procedimental

Presentó y le fue aprobado el Acuerdo 52 de 2001 que establece algunas modificaciones procedimentales en los tributos distritales. El Acuerdo posibilita la utilización de medios electrónicos para el cumplimiento de obligaciones tributaria, la corrección de inconsistencias en declaraciones y recibos de pago, la suscripción de convenios con entidades que posean información de contribuyentes y regula el procedimiento y las sanciones del impuesto de fondo de pobres. En general, prepara el terreno para la puesta en funcionamiento del nuevo sistema de información tributaria.

2.4.3 Lo administrativo.

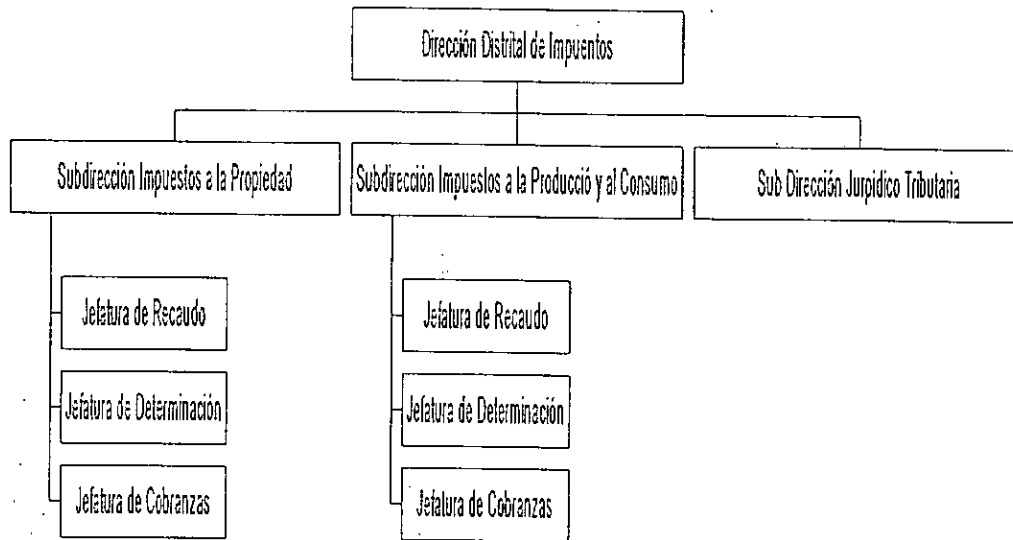
Por la aplicación de la Ley 617 de 2000, la administración distrital tuvo que realizar una fuerte reducción en los gastos de funcionamiento y la administración tributaria no fue ajena a tal decisión, con efectos directos en la reducción de la planta de personal y en la contratación de personal adicional para la ejecución de programas de control tributario.

Los avances en el desarrollo de la nueva versión del sistema de información tributaria relativos al impuesto predial, cuyos beneficios prácticos para los contribuyentes se habían iniciado en el año 2000 con la remisión de formularios preliquidados a cada predio de la ciudad, se consolidó durante el año 2001, al punto que aproximadamente el 80% de los declarantes utilizaron los referidos formularios.

⁹ La información de la cartera morosa se obtuvo de la suministrada por la Dirección Distrital de Impuestos al Concejo de Bogotá el 27 de noviembre de 2001 de los años 1988 a 2000.

Se reorganizó la estructura de la administración tributaria. El cambio más significativo fue la eliminación de la Subdirección de Cultura Tributaria cuyos esquemas en el futuro serán atendidos posiblemente por la Secretaría de Educación que deberá hacer un gran esfuerzo para garantizar que las acciones educativas en materia tributaria se ejecuten con el conocimiento y la calidad que se requieren; en todo caso la administración deberá continuar prestando los servicios de atención al contribuyente y de divulgación y orientación técnica de las normas tributarias. La planta de personal se redujo a 219 funcionarios en 2002 y no hubo contratación de personal adicional para apoyar labores de atención o para el desarrollo de programas de control tributario. La nueva estructura de la administración tributaria distrital es la siguiente:

ORGANIGRAMA D.D.I. - 2001



En materia de control tributario, se continuaron desarrollando los programas iniciados en los años anteriores y se realizaron otros de carácter preventivo en el último bimestre del año, como operativos en sectores identificados como de mayor incumplimiento en los impuestos predial y de industria y comercio, los realizados conjuntamente con la Policía en el impuesto de vehículos y el envío de declaraciones sugeridas a contribuyentes omisos del impuesto predial por los años 2000 2001. Los resultados de estos programas presentados por la Secretaría de Hacienda fueron los siguientes:

CUADRO 11: COMPORTAMIENTO DE LA GESTIÓN DE FISCALIZACIÓN Y COBRO EN BOGOTÁ. 2001 (Millones de \$)

AÑO	2000	2001
Fiscalización	25.806	27.728
Variación %		7,4
Cobro	41.042	71.227
Variación %		73,5
Total	66.848	98.955
Variación %		48,0

*Fuente: Balance de Recaudo 2001 D.D.I

El resultado puede mirarse desde dos puntos de vista completamente opuestos; el primero a todas luces positivo si el mayor recaudo se genera por el incremento de la acción directa de la administración al contribuyente incumplido, en cuyo caso debe contabilizarse el obtenido de aquellos que realmente pagaron el impuesto producto de tal acción y el segundo, a partir de los pagos realizados por contribuyentes, sin diferenciar los generados por la acción directa de los programas de control y los obtenidos como producto de la aplicación de normas expedidas por el legislativo, como ocurre cuando se otorgan beneficios en las tasas de interés. Es lógico suponer que al compararse las dos alternativas, los resultados son completamente diferentes; la primera muestra más objetivamente la acción de la administración para reducir los niveles de incumplimiento tributario; la segunda presenta acciones legales para incentivar el recaudo de contribuyentes morosos y de omisos en la presentación de las declaraciones tributarias. Habría que hacer una evaluación más profunda del comportamiento de la gestión cuando la administración haya recibido y procesado la información de la totalidad de declaraciones y pagos recibidos hasta el último día del mes de diciembre para discriminar el recaudo real obtenido como producto del control tributario del año 2001.

3. NIVEL DE DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DISTRITAL

3.1 Lo superado

La administración tributaria distrital, como se ha podido observar, dejó de ser una dependencia de tercera categoría, aprendió que ya no administra tributos de bases reducidas y que debe controlar un número importante de contribuyentes.

Entendió que era necesario contar con un eficiente sistema de información que identifique, registre y controle los diferentes tipos de contribuyentes y progresó considerablemente en el sistema de recaudo a través de

entidades bancarias y en el procesamiento de las declaraciones y pagos de los contribuyentes.

Supo que el sistema tributario debe ser simple, no solo para lograr mayor equidad, sino para mejorar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Aprendió que debía pensar en el contribuyente no como un tributario sino además como un receptor de servicios.

3.2 Lo presente.

La administración tributaria de Bogotá está tratando de encontrar el mejor camino para mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los contribuyentes y para reducir los niveles de evasión. Tiene mayor claridad sobre las dificultades para establecer políticas de control tributario en fiscalización y cobro y cuenta con mejores herramientas para superarlas y finalmente tiene el mejor desarrollo normativo, procedimental tributario y de conceptualización jurídico del país en impuestos territoriales.

Para presentar con mayor detalle en que nivel de desarrollo se encuentra actualmente la administración tributaria de Bogotá, estimamos pertinente realizar un análisis de las variables más importantes que componen un sistema tributario, visto desde su estructura y su funcionamiento. Con ello, no se pretende otorgar ningún tipo de calificación; por el contrario, puede servir para orientar estrategias del mejoramiento permanente que permitan garantizar el incremento de los ingresos tributarios con criterios de eficiencia y eficacia. Los factores son:

- a. **INGERENCIA POLÍTICA EN LAS DECISIONES TÉCNICAS Y ADMINISTRATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**¹⁰. El Estatuto Orgánico de Bogotá, Decreto 1421 de 1993 rompe definitivamente con la ingerencia política en las instancias decisorias de la administración. Ciertamente, la mencionada norma dispone expresamente que el Concejo no puede intervenir en la tramitación o decisión de asuntos que no le corresponda resolver, ni nombrar delegados suyos en las juntas directivas o en otras instancias decisorias de la administración. Con ello se eliminaron las prácticas de coadministración que seguramente afectaban el normal desarrollo de la gestión tributaria en épocas pasadas. La prueba irrefutable de esta determinación es la estabilidad de los funcionarios administradores de los impuestos distritales.

Otra concepción de este factor es la aplicación del principio de la igualdad; es imprescindible que en la práctica se dé la igualdad efectiva de cualquier contribuyente para la aplicación de la norma tributaria. Si un

¹⁰ Ver Nuevo Régimen Legal del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. El Estatuto de Bogotá facilita un manejo eficiente y honesto de la ciudad. Presentación oficial del Dr Jaime Castro, Alcalde Mayor. 1993

contribuyente goza de inmunidad para que no se le aplique la norma tributaria, el hecho trasciende e induce a otros al incumplimiento. Por fortuna para la ciudad, las dos concepciones se aplican positivamente en la administración tributaria distrital. NIVEL DE DESARROLLO: 3

- b. **AUTONOMIA.** La creciente importancia que han adquirido los aspectos tributarios para la generación de ingresos propios en el distrito capital y la necesidad de que la administración tributaria sea más eficiente y efectiva en el cumplimiento de las funciones que la ley le asigna en la administración y control de los impuestos, implica dotarlas de los recursos requeridos para cumplir sus responsabilidades.

No resulta razonable que mientras la administración tributaria tiene independencia y autonomía en la decisiones de carácter tributario en las que se discuten cifras importantes para los intereses del distrito, la propia administración no cuente con la posibilidad de solucionar sus problemas internos de falta de recursos técnicos, humanos y materiales con la debida autonomía.

En Bogotá los gastos de funcionamiento e inversión que requiere la administración tributaria hacen parte del presupuesto de gastos de la Secretaría de Hacienda y su ejecución se realiza por las instancias burocráticas establecidas, que en la mayoría de los casos no tienen claridad sobre la importancia de los requerimientos formulados. NIVEL DE DESARROLLO: 1

- c. **DESARROLLO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN.** La administración tributaria es esencialmente una organización procesadora de información, que constituye su insumo y su producto. En este sentido, el factor más importante para lograr el éxito de la administración tributaria es contar con un adecuado sistema de información que facilite el manejo de la información interna, que consolide la información relativa a cada contribuyente y que unido a la utilización de fuentes externas de información, permita llevar a cabo un efectivo control del cumplimiento de obligaciones tributarias y brindar una adecuada atención a los contribuyentes. Además debe posibilitar la realización de estudios de comportamiento y evasión tributaria.

El sistema de información, por consiguiente, debe permitir:

- Conocer los sujetos pasivos de cada impuesto.
- Saber quienes han declarado y pagado por que impuesto y en que cuantía.
- Identificar con rapidez y precisión los contribuyentes que no hayan cumplido el deber formal de declarar.
- Identificar con rapidez y precisión los contribuyentes que no hayan cumplido con el pago del impuesto.

- Acompañar los procesos de control tributario en fiscalización y cobro
- Registrar todas las transacciones tributarias y llevar la contabilidad tributaria.
- Apoyar los servicios de atención al contribuyente.

Los desarrollos informáticos realizados a partir de la reforma tributaria de 1993 (versión I del sistema de información tributario) y el diseño y desarrollo de la versión II del mismo sistema, que incluyen entre otros, los factores enunciados, han presentado importantes avances cuyos resultados han permitido un mayor control de los impuestos distritales y una mejor y mayor calidad en la prestación de servicios de atención. Sin embargo, los resultados concretos hasta la fecha aunque positivos, han sido limitados. La administración deberá realizar un gran esfuerzo para culminar este propósito y en un futuro cercano permita orientar de una mejor manera las decisiones en materia tributaria y en la programación de sus acciones en materia de control. **NIVEL DE DESARROLLO: 2**

- d. **CONCEPTO DE SERVICIO.** Las modificaciones introducidas al sistema tributario a partir de 1994 plantearon un cambio en la concepción del concepto de servicio. El contribuyente no se debía mirar solamente como un aportante de impuestos, sino adicionalmente como un receptor de beneficios producto de su aporte y como un usuario de un servicio público; por lo tanto, es necesario que la administración tributaria le brinde un buen servicio. Solo con este cambio de paradigma se tuvo conciencia del potencial que existe para mejorar el cumplimiento tributario a través del mejoramiento de las relaciones públicas y la satisfacción de los contribuyentes. Los volúmenes de solicitudes de atención especialmente en los impuestos predial y vehículos durante el primer semestre de cada año, desbordaban la capacidad de la administración en la calidad de la información, en la capacidad de sus instalaciones y en el conocimiento de técnico de sus funcionarios, especialmente.

Estratégicamente se plantearon diversas acciones para lograr que los contribuyentes fueran atendidos con mejor calidad y en condiciones y tiempo adecuadas. La remodelación de las instalaciones del Centro Administrativo Distrital, la contratación y adecuación de un pabellón en la feria exposición, la dotación de los elementos técnicos y materiales destinados especialmente a la prestación del servicio, la coordinación técnica y administrativa con Catastro y Planeación Distrital para prestar el servicio conjuntamente, el mejoramiento de la calidad de la información, la realización de un importante proceso de capacitación a los funcionarios y el apoyo de anfitriones, hicieron posible el cambio. Por los importantes cambios realizados se puede afirmar que tiene un nivel óptimo, con la salvedad de que es posible y necesario realizar ajustes y mejoramientos. **NIVEL DE DESARROLLO: 2**

- e. **RECURSOS HUMANOS:** El objetivo de la política de recursos humanos es garantizar que la administración tributaria cuente en cada momento y lugar con los medios necesarios para un eficaz cumplimiento de sus fines y objetivos y debe configurarse desde una filosofía de servicio a la organización y de apoyo a la misma en las necesidades de acuerdo con sus planes de acción. En definitiva, la política de recursos humanos se debe estructurar sobre la base de garantizar a la administración el personal necesario para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias del contribuyente, la ejecución de planes de fiscalización y cobro y para cumplir con las tareas administrativas propias de las oficinas. Adicionalmente, se deben tener en cuenta aspectos como las expectativas de desarrollo profesional y dentro de la carrera administrativa, las condiciones de trabajo y el clima organizacional dentro del cual se desempeñan.

La suficiencia de recursos humanos en la administración tributaria de Bogotá no ha sido propiamente un factor positivo; la destinación de un importante grupo de funcionarios a labores de atención al contribuyente en épocas de vencimiento establecidas en el calendario tributario, disminuyen el recurso necesario para la ejecución de programas de fiscalización y cobro y desatienden la cotidianeidad. Solo cuando se ha posibilitado la contratación de personal adicional (supernumerarios) para apoyar los programas de fiscalización y cobro u otros programas especiales y para la atención al contribuyente, se ha minimizado el efecto de la falta de personal en la productividad global. Una sola comparación de esta problemática plantea la necesidad de revisar de fondo el tema de la suficiencia de recursos humanos. La administración tributaria de Bogotá cuenta en la actualidad con 219 funcionarios para atender las necesidades de aproximadamente 2 millones de contribuyentes y administra anualmente 2.7 millones de documentos; la administración de impuestos de personas naturales de Bogotá (DIAN) cuenta con 392 funcionarios para atender las necesidades de 146.000 contribuyentes y administra 365.000 documentos anuales. Como se observa, la Dirección Distrital de Impuestos con el 45% menos de funcionarios, administra 7.4 veces más de documentos y 13,7 veces más de contribuyentes¹¹. **NIVEL DE DESARROLLO: 2**

- f. **CLARIDAD JURÍDICA.** La legislación tributaria se debe observar desde el punto de vista de la claridad con que las normas definen los aspectos sustantivos del impuesto, el procedimiento que debe seguir el contribuyente para cumplir con su obligación tributaria y el que aplica la administración para ejercer su función de control. Cuando la normatividad no es clara, el contribuyente encuentra mayor dificultad.

¹¹ Las tres administraciones de la DIAN que funcionan en Bogotá administran 1.432.000 documentos con 1.066 funcionarios.

para cumplir con sus obligaciones y debe, en muchos casos incurrir en costos adicionales que aumentan los costos de cumplimiento, como pago de asesores o el tiempo en que se incurre para solicitar información en la administración.

El Estatuto Tributario de Bogotá, contiene toda la normatividad sustantiva y procedimental aplicable a los impuestos distritales en cada una de las etapas de las etapas del ciclo tributario, que da la claridad suficiente al contribuyente y a la administración respecto de del cumplimiento y control de los tributos. NIVEL DE DESARROLLO: 3

- g. **REGIMEN SANCIONATORIO.** El régimen de sanciones que aplica la administración tributaria se ha visto como una de las principales herramientas para reducir los niveles de incumplimiento y de evasión tributaria. Un castigo elevado puede conducir a la inaplicabilidad de la sanción, especialmente cuando el tiempo transcurrido entre el incumplimiento tributario y la aplicación de la sanción es amplio (generalmente más de un año) y a incentivar la corrupción administrativa puesto que la negociación entre el contribuyente incumplido o evasor y el funcionario fiscalizador se hace más rentable para ambas partes.

En Bogotá, hasta la expedición del Acuerdo 27 de 2001, el régimen sancionatorio estuvo homologado con el que se aplica para los impuestos de carácter nacional establecidos en el Estatuto Tributario Nacional. Con la expedición del mencionado Acuerdo, el régimen sancionatorio fue modificado integralmente, reduciendo considerablemente el monto de las sanciones y ajustándolas a las características y proporciones de los impuestos de carácter municipal. Con ello hubo un importante avance en este campo que combinado con la ejecución de programas de control tributario pueden lograr el mejoramiento de los niveles de incumplimiento, de evasión y la disminución de los niveles de corrupción administrativa. NIVEL DE DESARROLLO: 3

- h. **ACCION FISCALIZADORA.** Entendiendo que el principal objetivo de la administración tributaria es aumentar el cumplimiento tributario y que una de las herramientas es la fiscalización, el aumento de la probabilidad de detectar el incumplimiento mejora el comportamiento de los contribuyentes. El envío de comunicaciones sobre el estado de la cuenta de impuestos, la publicidad sobre la utilización de nuevas tecnologías informáticas y los programas de cultura tributaria, pueden aumentar la sensación de control en los contribuyentes, con el consiguiente efecto positivo en el cumplimiento y por consiguiente en la recaudación.

Adicionalmente, se deben utilizar otros elementos como la optimización del uso de la información disponible y la obtenida a través de fuentes

externas. Con ellas y con la elaboración de estudios de evasión por sectores económicos, puede haber una mejor selección de contribuyentes a fiscalizar.

En la administración tributaria distrital esta área está poco desarrollada¹² especialmente por el mismo nivel de disponibilidad y calidad de la información interna y de la que se pueda obtener de fuentes externas. No existen estudios profundos de evasión tributaria y no hay la suficiente capacidad técnica y administrativa para aumentar la cobertura de las acciones que aumenten el riesgo en el contribuyente de ser detectado como incumplido o evasor. **NIVEL DE DESARROLLO: 1**

- i. **ACCIONES DE COBRO.** Entendiendo la cobranza como la acción que ejecuta la administración tributaria sobre las deudas liquidadas por los contribuyentes en sus declaraciones tributarias y las generadas por las actuaciones administrativas en procesos de investigación tributaria, el cobro de cartera morosa no puede separarse del desarrollo de sistemas de información que permitan la obtención y tratamiento de una gran cantidad de información con la suficiente calidad y oportunidad. La falta de este elemento hace que las políticas de cobro no se direccionen hacia la búsqueda del equilibrio entre la utilización de los recursos disponibles y la cantidad, calidad y oportunidad de las deudas, o que los programas que se realicen presenten ineficiencias utilizando recursos y gastando tiempo innecesario sobre deudas no reales.

A pesar de la existencia del factor mencionado, en la administración tributaria distrital se han desarrollado permanentes programas de cobro orientados a los deudores más representativos aplicando criterios de costo-beneficio; los resultados han sido relativamente buenos dentro de las posibilidades de identificación de deudas. La aplicación de medidas administrativas de embargo y remate de bienes¹³, realizada entre 1997 y 2000, generaron reacciones positivas en otros contribuyentes que no habían sido gestionados en los programas. **NIVEL DE DESARROLLO: 2**

- j. **EXENCIONES TRIBUTARIAS.** Las exenciones, y los tratamientos preferenciales son variables que determinan la real capacidad recaudatoria de un sistema tributario. En el sistema tributario territorial colombiano la ley puede otorgar directamente tratamientos tributarios preferenciales a cierto tipo de contribuyentes, que no se pueden modificar por las autoridades legislativas municipales.

¹² Ver cálculos de evasión realizados para el presente estudio.

¹³ Durante los años 1999 y 2000 se realizaron 2.844 embargos y fueron rematados 23 predios por deudas del impuesto predial. Igualmente se embargaron 615 contribuyentes del impuesto de industria y comercio. Fuente: Resultados del Plan Antievasión, D.D.I.

En Bogotá, el tema de las exenciones tributarias de los impuestos predial y de industria y comercio no es delicado en consideración a que no superaron en el año 1999 el 1%¹⁴ y el 2.29%¹⁵ del recaudo de los impuestos, respectivamente. Para los demás impuestos los tratamientos preferenciales en su mayoría están otorgados por normas de carácter nacional, con relativa ingerencia de la administración de Bogotá. NIVEL DE DESARROLLO: 2

CUADRO 12: RESUMEN DEL NIVEL DE DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DISTRITAL

FACTOR	BAJO	MEDIO	ACEPTABLE
1. INGERENCIA POLÍTICA			3
2. AUTONOMIA	1		
3. DESARROLLO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN		2	
4. CONCEPTO DE SERVICIO		2	
5. RECURSOS HUMANOS		2	
6. CLARIDAD JURÍDICA			3
7. REGIMEN SANCIONATORIO			3
8. ACCIÓN FISCALIZADORA	1		
9. ACCIÓN DE COBRO		2	
10. EXENCIONES TRIBUTARIAS		2	

4. EN QUE SITIO SE ENCUENTRA LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE BOGOTÁ?

1. En un buen nivel en legislación, procedimiento tributario y régimen sancionatorio.

La grave crisis por la que atravesó Bogotá a comienzos de los años 90 obligó al gobierno distrital, respaldado por normas transitorias de la Constitución de 1991, a realizar un ajuste fiscal que se materializó, en lo que a ingresos tributarios se refiere, a reformar sustancialmente el sistema impositivo, buscando la estabilidad en los ingresos. La normatividad tributaria distrital ha tenido una importante evolución a partir de la expedición del Decreto 1421 de 1993 y de los Acuerdos 28 de 1995, 26 de 1998 y 27 de 2001 han simplificado el sistema tributario y el régimen sancionatorio. Estas normas y el procedimiento tributario del Decreto 807 de 1993 con los ajustes introducidos en los Acuerdos antes mencionados, otorga tanto al contribuyente como a la

¹⁴ El valor de las exenciones del impuesto predial asciende a \$3.631 millones en 1999, que representan menos del 1% del recaudo. Fuente: Informe DDI, enero 2002.

¹⁵ El monto de las exenciones del impuesto de industria y comercio fue de \$10.943 millones en 1999, que representaron el 2.29% del recaudo. Fuente: Anexo Técnico del Proyecto de Acuerdo de Reforma Tributaria, febrero de 2001.

administración, un conjunto de reglas claras de actuación para el cumplimiento de obligaciones tributarias y para su control.

2. En un nivel intermedio en desarrollo de sistemas de información

La concepción de desarrollo del sistema de información tributario contiene todos los elementos necesarios para considerarlo como un buen sistema, muy superior a los de cualquier administración tributaria departamental o municipal colombiana. Los adelantos han sido significativos. Sin embargo, los resultados concretos aún no están disponibles en su totalidad para su utilización por parte de las áreas encargadas del control tributario.

3. En un nivel bajo en desarrollo de programas de control tributario.

Hasta el momento los esfuerzos realizados en materia de fiscalización y cobro han sido limitados precisamente por la carencia de un sistema de información que suministre información completa, confiable y oportuna, por la inexistencia de estudios que permitan medir la evasión por sectores económicos y por la poca utilización de fuentes externas de información. Adicionalmente se ha reducido el personal asignado a estas funciones.

5. En un nivel bajo en desarrollo del recurso humano.

El éxito de la administración tributaria depende en gran medida de la calidad y eficiencia de sus recursos humanos; históricamente un grupo muy reducido de funcionarios soportan los más importantes desarrollos técnicos o normativos. La positiva evolución normativa, tecnológica y de simplificación tiene una apreciable distancia con el desarrollo del recurso humano.

6. En un nivel intermedio en estructura organizacional

La estructura orgánica de la administración tributaria distrital debe ser revisada a la luz del nuevo sistema de información, de las nuevas competencias asignadas de representación externa en juicios de impuestos distritales y de administración de la participación en la plusvalía, de ser establecida en la capital.

5. RECOMENDACIONES

1. Es urgente la terminación y utilización plena del sistema de información tributario. Las últimas fases del proceso que aún faltan y que corresponden a la realización de pruebas y ajustes al sistema y a la migración de la información, con sus correspondientes correcciones manuales en ciertos casos, seguramente necesitan la utilización de recursos humanos técnicos y no calificados adicionales. La administración no debe ahorrar ningún tipo de esfuerzo técnico, humano o financiero para garantizar su disponibilidad en el menor tiempo posible.

2. Es indispensable institucionalizar los cambios y mejoras que se realicen en la administración tributaria, especialmente el pertinente al sistema de información tributario, para evitar que el éxito esté supeditado a la permanencia de los ejecutores. El fortalecimiento del recurso humano y su capacitación deben ser aspectos de atención permanente; no pueden ser esfuerzos aislados.
3. Se debe revitalizar la función fiscalizadora incrementando el personal y aumentando su productividad. El uso de las herramientas informáticas disponibles y las que se tendrán en un futuro cercano con información interna y la que generan los cruces con fuentes externas producto de los convenios recientemente suscritos, son elementos valiosos en este propósito.
4. Ante la carencia de personal especializado se debería contratar la realización de estudios de evasión tributaria, con personas o entidades líderes, quienes además del estudio, deberían diseñar los programas a ejecutar y capacitar a los funcionarios que para el efecto designe la administración tributaria.
5. Para aumentar la cobertura de fiscalización se debe utilizar la figura de liquidación provisional establecida en el Acuerdo 26 de 1998. Este tipo de liquidación, para contribuyentes omisos en la presentación de la declaración tributaria, posibilita la pronta actuación de la administración luego de presentarse el incumplimiento.
6. Además de los programas masivos de cobro persuasivo, se debe continuar con los programas de cobro coactivo. Los elementos coercitivos que posee la administración para lograr el pago de la deuda, se deben aplicar en caso de renuencia y deben ser suficientemente divulgados.
7. Se deben revivir los programas de cultura tributaria, estableciéndolos preferiblemente como una función de la administración tributaria distrital. Los resultados de años anteriores demuestran lo positivo del proceso, ampliamente reconocido a nivel nacional e internacional.
8. La administración tributaria distrital debe ser protagonista importante en el proceso de reestratificación socioeconómica que se debe adelantar en cumplimiento de la ley recientemente aprobada por el Congreso Nacional. Igualmente lo debe ser en los procesos de actualización de la formación catastral que realiza el Catastro Distrital.
9. El impacto del nuevo sistema de información y los productos que se pondrán al servicio de los contribuyentes para el cumplimiento de los deberes tributarios, implican necesariamente la modificación de la

estructura de la administración tributaria. En este sentido se propone establecer una estructura que:

- a. Fortalezca el área de recaudación, integrando las que hoy funcionan en cada subdirección técnica.
 - b. Eliminar la actual Subdirección de Impuestos a la Propiedad, en razón a que no se justifica tener áreas de recaudo y fiscalización de un impuesto en el que se cobra con formularios preliquidados en más de un 80% de contribuyentes.
10. Se deben buscar los mecanismos necesarios para plantear cambios legislativos en las normas que establecen el pago del impuesto sobre vehículos automotores en el sitio de matrícula. Igualmente se podría plantear la eliminación de este impuesto y en su lugar incrementar en algunos puntos la sobretasa a la gasolina y al acpm.
 11. Además de los operativos que esporádicamente realiza la administración tributaria para controlar el cumplimiento de obligaciones tributarias en el impuesto sobre vehículos, se deberían realizar igualmente en las residencias de los propietarios. Para ello, se pueden iniciar los operativos de control en edificios y conjuntos residenciales cuyos administradores pueden en la mayoría de los casos suministrar la información del propietario del automotor.
 12. Se debe insistir en la propuesta de modificación planteada por la administración respecto del impuesto de delineación urbana, en el que se redefinieron los hechos generadores, las bases gravables y las formas de declaración y pago.
 13. Ante la desactualización de la información catastral respecto de las áreas y usos de los predios que generan inexactitudes en la liquidación del impuesto, se puede pensar en desarrollar brigadas de verificación predio a predio especialmente en edificios, conjuntos residenciales, industriales y de corredores comerciales, a efectos de detectar las inconsistencias y corregirlas en las bases catastrales. Además se puede aprovechar el programa para establecer incumplimientos en los deberes tributarios.

La ejecución del programa se puede desarrollar con el apoyo de las alcaldías locales, quienes podrían obtener como beneficio un porcentaje del recaudo producto de la gestión realizada. Para el efecto, se pueden utilizar estudiantes de últimos grados de los establecimientos educativos distritales y auxiliares bachilleres de la policía, previa capacitación.

14. Para simplificar aún más el cobro del impuesto predial, se puede pensar en realizarlo con el cobro de los servicios públicos. En los casos en que un mismo predio posea varios contadores de acueducto o energía, el

propietario deberá definir a cual factura se cargará el cobro del impuesto. Como alternativa se podría plantear el cobro a través de las entidades financieras en los casos en que el propietario tenga préstamo de vivienda.

15. Como política de fiscalización del impuesto predial, se puede establecer el valor promedio por metro cuadrado de los predios según su uso y estrato y orientar los procesos de actualización catastral a los que tengan valores declarados inferiores al promedio.
16. La administración tributaria debe realizar un inventario de casos problema en cada impuesto y tipo de contribuyente y establecer un día de solución de problemas en el que se involucran integralmente todas las áreas de la administración y el contribuyente, para solucionarlos.
17. Se debe crear la figura del Defensor del Contribuyente como una persona de las más altas calidades nombrado directamente por el Alcalde Mayor y que tendrá como función general garantizar que las normas tributarias distritales se apliquen dentro de los principios de justicia y equidad, en donde prime la verdad real sobre simples formalismos. Igualmente contribuirá a corregir las ineficiencias y demoras en los trámites y gestiones de la administración tributaria distrital.

5.1 COSTO DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PROPUESTAS

Como una aproximación al cálculo de los costos adicionales en que podría incurrir la administración tributaria para desarrollar los programas o acciones antes descritos, a continuación se presentan los siguientes estimativos:

1. Para concluir el montaje del sistema de información tributario
 - Contratación de personal técnico en sistemas: \$400.000.000
 - Contratación de personal de apoyo \$300.000.000
 2. Para programas de formación y actualización catastral: \$5.000.000.000
 3. Para desarrollo de programas del impuesto predial: \$500.000.000
 4. Para estudios y programas de industria y comercio: \$2.600.000.000
 5. Publicidad: \$3.000.000.000
- Inversión total aproximada: \$11.800.000.000

Con la anterior inversión se obtendrían recaudos de aproximadamente \$78.000 millones de pesos adicionales, discriminados de la siguiente manera:

- Por impuesto predial: \$20.000.000.000
- Por impuesto de industria y comercio: \$26.000.000.000
- Por impuesto sobre vehículos:

○ Omisos matriculados en Bogotá:	\$17.000.000.000
○ Traslado de cuentas a Bogotá:	\$15.000.000.000
Total Recaudo estimado:	\$78.000.000.000

La realización de las acciones y programas generan una productividad de 1 a 6,5, lo que significa que por cada peso invertido se podrían recaudar 6 pesos con cincuenta centavos.

**CAPITULO 3: SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS DE BOGOTÁ:
¿PUEDE BOGOTÁ CON EL RITMO DE INVERSIONES DE LOS ÚLTIMOS AÑOS?
FINANCIAR EN EL LARGO PLAZO EL CRECIMIENTO DEL GASTO**

Tabla de Contenido

I. EVOLUCIÓN Y PROSPECTIVA DE LAS FINANZAS DE BOGOTÁ.....	2
1. Contexto.....	2
2. Desarrollo de las Variables Económicas y Fiscales Durante los Años Noventa.....	3
3. Años Noventa: Consolidación de las Finanzas de Bogotá.....	7
4. Evolución de los Indicadores Fiscales y Financieros.....	22
II. EL FUTURO DE LAS FINANZAS DE LA CAPITAL Y SU CAPACIDAD PARA FINANCIAR INVERSIONES.....	26
1. Proyección de las operaciones efectivas de caja 2002 - 2009.....	27
2. Resultados y análisis de las fuentes de financiamiento de Bogotá 2001 -2009.....	36
3. Metodología utilizada para la Proyección de las principales variables fiscales.....	47
III. Conclusión.....	57
BIBLIOGRAFÍA.....	58
ANEXO 1. PRINCIPALES MEDIDAS FISCALES 1998 - 2000.....	59
ANEXO 2. ANÁLISIS DE TENDENCIAS DE ALGUNOS INDICADORES FISCALES PARA BOGOTA 2001 - 2009.....	62

SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS DE BOGOTÁ: ¿PUEDE BOGOTÁ CON EL RITMO DE INVERSIONES DE LOS ÚLTIMOS AÑOS? FINANCIAR EN EL LARGO PLAZO EL CRECIMIENTO DEL GASTO

Por Juan Gonzalo Zapata
Juan Camilo Chaparro

I. EVOLUCIÓN Y PROSPECTIVA DE LAS FINANZAS DE BOGOTÁ

--Análisis de Sostenibilidad Fiscal--

1. Contexto

La sostenibilidad fiscal es la garantía para que en el largo plazo la ciudad pueda mantener un nivel aceptable de inversión pública y mantener a su vez las inversiones que actualmente se ejecutan. La capital de acuerdo con su estructura de financiamiento tiene 4 fuentes de recursos, coincidentalmente muy similares en el monto de los recursos que generan: recursos propios, transferencias de la Nación, endeudamiento y recursos extraordinarios. El análisis desarrollado a lo largo de la década de los años noventa nos muestra que algunas de estas fuentes han sido muy estables en tanto que otras, son por el contrario excepcionales y que además tienden a agotarse en el tiempo, por ejemplo, la venta y descapitalización de las empresas públicas. Esta última situación es una gran restricción para la capital y debe ser corregida en los próximos si la capital quiere mantener su buen perfil financiero y así mismo disminuir la dependencia de algunas de estas fuentes. Estos resultados y otros más serán presentados a continuación.

El marco actual en el que se desarrolla la gestión de las finanzas de Bogotá no es el mejor. La actual administración no ha contado con el apoyo de las autoridades políticas y gran parte de sus propuestas de financiación del plan plurianual de inversiones del plan de desarrollo "Bogotá para Vivir todos del mismo lado" han encontrado franca oposición por parte de la llamada coalición, mayoría del concejo. Mencionemos los principales problemas a los que ha enfrentado:

- No aprobación del plan de desarrollo y su posterior aprobación por decreto.
- No aprobación de la segunda descapitalización de la EEEB.
- No aprobación de la venta de la Empresa de Teléfonos de Bogotá ETB.
- Negación de cuatro proyectos de reforma tributaria. La ausencia de fluidez en las decisiones financieras pone en entredicho la ejecución del Plan de Inversiones y oblige a la suspensión de parte de las inversiones presupuestadas.

A inicios del 2002, la actual administración presentará una nueva reforma en su segundo año de gobierno, esta es menos ambiciosa y se espera que sus recaudos sean mucho menores a los proyectos iniciales. Esto nos muestra que por lo menos en uno de sus frentes financieros hay serias limitaciones.

No todas las noticias son malas en la actual coyuntura. Las transferencias nacionales crecen fuertemente en el año 2002 y las ganancias de las EMPES se convierten en una fuente importante y estable de recursos.

Además, durante el año 2001 se mantiene la tendencia de aumentar los recursos propios para inversión.

En este trabajo se adelanta una revisión de las finanzas de la administración central que va desde 1990 hasta una proyección de las mismas hasta el año 2009.

En una primera parte se adelanta una descripción de la evolución de las principales variables fiscales y financieras; esta parte incluye la estimación de los indicadores fiscales más utilizados en los ejercicios de sostenibilidad. Asimismo, incluye igualmente algunas variables económicas, como población, PIB, coberturas en salud, educación y otros grupos poblacionales atendidos, entre otros. Segundo, se adelanta una proyección de las cifras fiscales de la capital de cada una de las cuatro fuentes de recursos de la capital y acorde con las restricciones legales y financieras. A continuación se presenta una simulación con diversos escenarios de financiación de la capital y se contrastan con las metas del actual plan de desarrollo. Igualmente se diseña una ruta óptima de financiación de la capital y se proponen las medidas que se deben adelantar para mantener en el tiempo un perfil de inversiones sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas de la capital.

2. Desarrollo de las Variables Económicas y Fiscales Durante los Años Noventa.

El desarrollo económico y social de Bogotá a lo largo de los últimos 10 años mantiene, de una parte, una estrecha relación con la economía del país y de otra, unas características propias que la hacen prácticamente única en el contexto nacional. Con respecto de las primeras características se debe resaltar que la economía de la capital es mucho más sensible que la economía nacional a los cambios generados por la actividad económica. Así se encuentra que el crecimiento económico a largo de la década de los años noventa, ver gráfico 2, es mucho mayor que la economía nacional, pero a su vez en los años de crisis la economía de la capital decae en forma acelerada. Por ejemplo, en 1999 el PIB de Bogotá cae en 5.8%, en tanto que el nacional. Para confirmar esta tendencia se estima que el PIB de Bogotá creció 4.5% en el año 2001 y la el PIB nacional apenas lo hizo en el 1.6%.¹

La anterior tendencia junto con el crecimiento de la población hace que la economía de Bogotá sea cada vez más importante dentro del total nacional, así como la participación dentro del total de la población colombiana. El gráfico 4 nos muestra que el crecimiento de la población fue del 2.6% anual a lo largo de la década de los años noventa, en tanto que el de la nacional fue del 2.1%. En términos más prácticos esto significa que cada alcalde recibe en promedio 450,000 habitantes durante los tres años de su administración. A lo largo de la década de los años noventa la población de Bogota se incrementó en 1,5 millones de habitantes. La actual coyuntura política y económica hace prever que esta tendencia se mantendrá en el largo plazo, la ciudad por lo tanto debe planificarse en términos de un crecimiento sostenido tanto poblacional como económico y con un mayor peso dentro del total nacional.

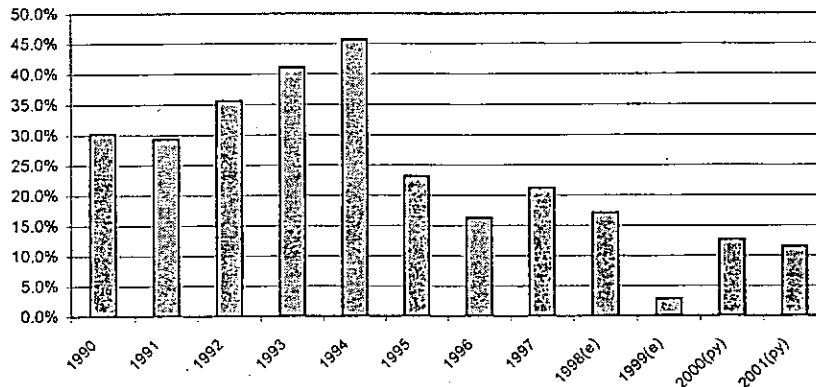
Además, se encuentra que el comportamiento de la inflación es muy similar a la inflación del total de la economía colombiana. En tanto que en otras ciudades capitales de departamento se encuentra que la inflación es mayor a la nacional y su varianza es mucho mayor.

¹ Proyección de la Secretaría de Hacienda del Distrito con base en datos de septiembre del 2001.

El contexto en el que se desarrollan es el de una ciudad que crece muy rápido, que demanda año tras año mayores inversiones y que por fortuna su economía es muy dinámica. Esto permitió que sus tributos aumentaran durante los años noventa. La ciudad tiene un programa muy complejo para su planificación pues su espacio urbano está muy limitado y los municipios vecinos se convierten en aliados de su desarrollo.

Las decisiones de largo plazo; sin embargo se condicionan por el período de los mandatarios y los recursos que arbitran.

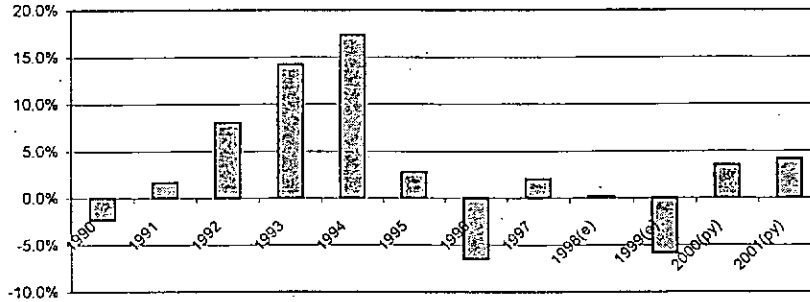
Gráfico 1. Tasa de Crecimiento PIB Nominal Bogotá



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística: 1980 - 1997. Oficina de Estudios Económicos - Secretaría de Hacienda Distrital: 1998 - 2000

■ Tasa de Crecimiento PIB Nominal

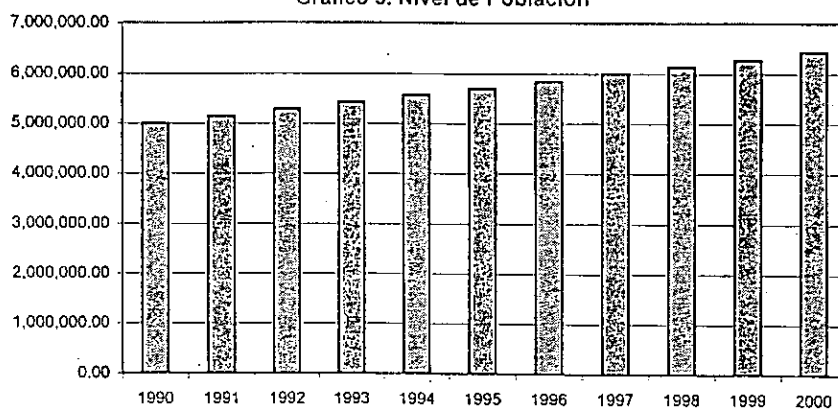
Gráfico 2. Tasa de Crecimiento PIB Real Bogotá



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística: 1980 - 1997. Oficina de Estudios Económicos - Secretaría de Hacienda Distrital: 1998 - 2000. Fuente IPC: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

■ Tasa de Crecimiento PIB Real

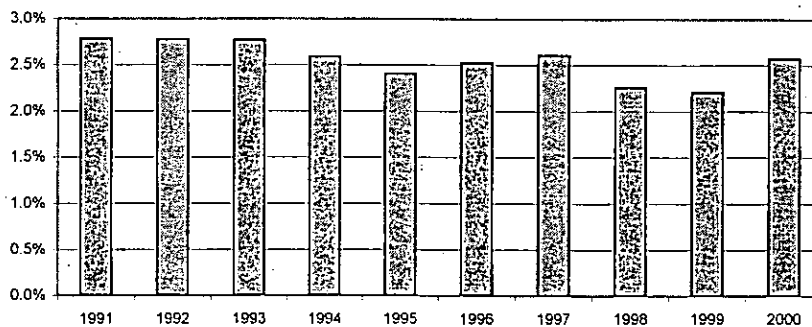
Gráfico 3. Nivel de Población



Cálculos 1990 - 1997: DNP - UDS con base en los censos de población del DANE. Cálculos 1999, 2000, 2005, 2010, 2015: DANE. El valor de 1998 se cálculo como el valor promedio entre 1997 y 1999.

Santafé de Bogotá D.C.

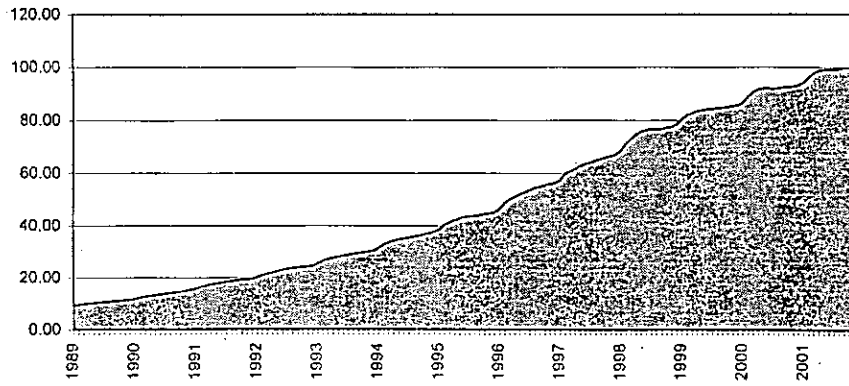
Gráfico 4. Tasa de Crecimiento de la Población



Cálculos 1990 - 1997: DNP - UDS con base en los censos de población del DANE. Cálculos 1999, 2000, 2005, 2010, 2015: DANE. El valor de 1998 se cálculo como el valor promedio entre 1997 y 1999.

Tasa de Crecimiento Población total

Gráfico 5. IPC Distrital Enero 1989 - Diciembre 2001



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

□ IPC Distrital Nominal (Base: Dic 2001)

3. Años Noventa: Consolidación de las Finanzas de Bogotá

Hay un consenso generalizado de cual es la raíz de la mejora de las finanzas de la Capital: el Estatuto Orgánico de la Ciudad. Con la expedición de esta ley nacional, la capacidad de gestión de la capital mejora en forma notable. La capital asumió mayores responsabilidades, pero al mismo tiempo dispone de mejores herramientas tanto fiscales como administrativas para asumir estos retos. Las memorias de Bogotá 95-97 (Fedesarrollo: 97) presentan un buen resumen tanto de la transformación administrativa como de los principales efectos que en materia fiscal se lograron a partir de 1994. En general se encuentra que la ciudad, por efectos de diferentes eventos, mejoró en forma notable su situación financiera y apalancó sus finanzas para llegar a ejecutar niveles de inversión muy altos. A continuación se presentan las principales tendencias identificadas tanto en ingresos como en gastos. A continuación se estima un importante número de indicadores fiscales y financieros. El ejercicio permite identificar la fortaleza de la ciudad, y sus retos más importantes. En general se encuentra que las finanzas de Bogotá se caracterizaron en los años noventa por:

1. Aumentar el monto de sus recursos propios hasta prácticamente doblarlos.
2. Diversificar sus fuentes de financiamiento por el incremento de las transferencias, con mayor utilización del endeudamiento y de nuevos recursos como las ganancias de las EMPES y la venta y descapitalización de esta empresa.
3. Se mejora la eficiencia del gasto corriente puesto que este aumentó a un ritmo menor que el de los ingresos propios.
4. Se presentó un crecimiento fuerte y creciente de las inversiones de la capital.

En términos de sostenibilidad aumentó la capacidad fiscal de la ciudad, ya que se genera ahorro corriente en forma creciente. Igualmente se encuentra una mayor dependencia de las inversiones de recursos como las transferencias. Por su parte el crecimiento del endeudamiento prácticamente "copó" el mismo en términos de los indicadores de la Ley 358.

Veamos estos resultados en detalle.

El cuadro 1 y los gráficos 6, 7, 8, 9 y 10 nos muestran los principales resultados de los ingresos a lo largo de la década de los años noventa. Se encuentra que los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) en términos reales se multiplicaron por más de 3 entre 1990 y 1998 (Gráfico 6). También se encuentra que el punto de inflexión es 1994, donde coinciden las reformas del predial (autoavalúo) y del impuesto de industria y comercio convertido en ICA. Así mismo, muestra que la tributación per cápita es 1.5 veces mayor al final que a inicios de los años noventa (Gráfico 7) o que en términos del PIB distrital, los ingresos corrientes de Bogotá pasan de representar el 1.6% en 1990 al 3.4% en 1999 (Gráfico 8).

Al analizar tanto la composición como la evolución en los 10 años de los impuestos de la capital se encuentran resultados interesantes. En primer lugar, el dinamismo de los ingresos se encuentra en el predial y en industria y comercio, aunque los demás ingresos igualmente crecen en términos reales. Debe destacarse la importancia de la sobretasa a la gasolina a partir de 1996, la cual a su vez crece aceleradamente en los últimos años en forma acompañada con el aumento en el precio final. Por último se encuentra que el impuesto de la cerveza tiene un gran dinamismo aunque en el año 2001 este presenta una disminución notable; igualmente el impuesto de delineación urbana es muy dinámico a lo largo de la década (gráfico 9).

Con este desarrollo la composición de la estructura tributaria de la capital cambia en forma notable. Se encuentra que a pesar del gran dinamismo de nuevas fuentes de financiación como delimitación urbana y la sobretasa a la gasolina, los dos impuestos principales, Ica y Predial, tienen una mayor participación dentro del total. Esto hace que la dependencia de los ingresos tributarios sea cada vez mayor (gráfico 10) al pasar del 60% al 80% del total de los ingresos corrientes.

Cuadro 1. Operaciones Efectivas de Caja 1990 - 2000			1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Millones de pesos constantes. Diciembre de 2001													
A. INGRESOS TOTALES (a + b + c + d) 1/			670,890	714,118	789,378	884,368	1,482,467	1,633,144	2,155,827	2,439,893	2,621,767	3,756,630	2,884,052
a. Ingresos Tributarios			498,161	544,731	622,261	653,047	1,142,571	1,079,521	1,265,715	1,333,014	1,403,425	1,374,913	1,364,823
- Industria Comercio y Avisos			224,655	247,770	260,698	282,644	556,034	490,923	580,730	612,910	614,872	557,083	585,859
- Predial Unificado			81,749	102,413	150,968	149,431	275,524	281,627	314,288	346,833	376,740	401,968	366,490
- Unificado de Vehículos			57,762	57,337	60,140	66,627	103,262	88,230	92,749	92,240	91,547	84,152	86,593
- Sobretasa a la Gasolina			0	0	0	0	0	0	89,800	101,278	135,127	153,801	165,276
- Otros Tributos			133,995	137,210	150,455	154,348	207,751	218,741	188,150	179,754	185,139	177,908	180,606
b. Ingresos No Tributarios			36,617	49,516	56,138	64,959	75,101	95,712	77,683	71,669	93,117	96,685	69,827
c. Transferencias			88,217	89,572	101,379	141,907	217,457	374,425	597,659	753,359	818,283	834,819	790,270
- Participación en los Ingresos Corriente de la Nación y Situado Fiscal			68,385	74,434	92,276	114,201	167,615	339,166	515,977	697,608	637,059	696,000	640,456
- Regalías, Cofinanciación y Otros			0	0	0	0	0	10,778	47,198	33,838	118,242	124,804	147,213
- Entidades Distritales			19,822	15,139	9,103	27,706	49,843	24,481	34,480	21,913	62,982	14,015	2,601
d. Ingresos de Capital			47,895	30,298	9,600	24,454	47,337	83,486	214,773	281,852	306,942	1,450,213	659,132
- Rendimientos Financieros			7,802	9,141	5,873	14,290	47,337	79,362	156,355	132,796	195,044	144,071	97,529
- Otros Ingresos del capital			40,093	21,157	3,727	10,164	0	1,746	6,080	49,519	35,916	1,218,182	121,827
- Excedentes Financieros de Empresas y Establecimientos Públicos			0	0	0	0	0	2,377	52,338	99,536	75,987	87,960	439,777
B. GASTOS TOTALES (e + f) 3/			925,046	987,629	981,296	1,207,168	1,547,022	1,867,250	2,514,140	2,715,544	2,958,257	3,881,404	3,468,924
e. Gastos Corrientes 4/			527,927	616,967	663,437	696,952	891,421	858,936	915,705	937,115	943,979	938,194	903,831
- Servicios Personales			190,042	207,901	238,506	279,091	275,432	233,534	227,505	204,930	203,174	234,600	231,929
- Gastos Generales			31,972	36,456	32,439	42,861	58,288	43,382	50,996	56,451	56,372	49,599	54,442
- Aportes Patronales			65,995	60,570	79,171	112,470	101,318	97,284	73,564	97,098	78,864	78,714	79,634
- Transferencias de Funcionamiento			155,322	194,849	206,763	150,435	317,470	288,568	364,799	374,908	428,497	425,757	406,113
- Intereses y comisiones deuda interna			62,919	91,694	77,764	96,673	114,760	178,272	184,072	155,569	136,273	103,828	66,718
- Intereses y comisiones deuda externa			21,678	25,497	28,799	15,421	24,153	17,895	14,771	48,159	42,799	45,696	64,995
f. Inversiones			397,118	370,661	317,859	510,216	655,601	1,008,314	1,598,435	1,778,429	2,014,277	2,943,210	2,565,092
D. Financiamiento (D1 + D2) 7/			236,586	228,126	70,816	209,904	204,890	134,214	84,430	486,851	227,330	190,382	269,871
D1. Crédito Interno Neto (g + h - i)			88,716	117,331	41,982	166,571	204,729	111,685	113,394	88,507	(17,991)	50,622	267,490
g. Desembolsos			133,329	166,891	120,301	224,885	242,726	184,600	209,243	131,170	3,092	119,229	368,289
h. Ajustes			7,929	6,087	2,624	1,952	1,084	1,343	308	600	367	361	261
i. Amortizaciones			52,542	55,647	80,942	60,266	39,082	74,259	96,157	43,262	21,450	68,964	101,060
D2. Crédito Externo Neto (j + k - l)			147,869	110,795	28,833	43,333	162	22,530	(28,964)	398,344	245,321	139,760	2,380
j. Desembolsos			39,732	42,203	13,241	3,730	0	0	2,732	303,586	149,486	59,313	75,686
k. Ajustes			111,607	68,592	15,592	39,603	27,512	46,655	(9,434)	113,439	115,508	137,062	129,568
l. Amortizaciones			3,469	0	0	0	27,350	24,125	22,262	18,681	19,673	56,614	203,873
E. Variación en Reservas			17,570	45,385	121,102	112,896	(140,335)	99,892	273,883	(211,201)	109,159	(65,608)	315,001
Déficit / Ahorro Primario			91,448	94,471	121,520	133,149	465,163	512,465	626,536	671,296	731,635	682,927	662,532
Déficit / Ahorro Corriente			6,851	(22,720)	14,962	21,055	326,251	316,298	427,694	467,568	552,563	533,403	530,819
Déficit / Ahorro de Operaciones Efectivas de Caja (sin ingresos de Capital)			(390,257)	(393,382)	(302,897)	(489,161)	(329,350)	(692,017)	(1,170,742)	(1,310,861)	(1,461,714)	(2,409,806)	(2,034,273)
Déficit / Ahorro de Operaciones Efectivas de Caja (con ingresos de Capital)			(254,155)	(273,511)	(191,918)	(322,800)	(84,555)	(234,106)	(358,314)	(275,650)	(336,489)	(124,774)	(584,871)

1. Los ingresos totales se dividen en ingresos tributarios, no tributarios, transferencias e ingresos de capital.

2. Los ingresos de capital incluyen los rendimientos financieros y otros ingresos de capital.

3. Los gastos totales se dividen en pagos corrientes e inversión.

4. Los gastos corrientes incluyen los gastos en funcionamiento de la administración central, las transferencias de funcionamiento a las entidades distritales y los pagos de intereses (externos e internos).

5. Las transferencias de funcionamiento incluyen otros gastos de funcionamiento.

6. Con el fin de desagregar los intereses y comisiones entre externos e internos, se utilizaron los datos provenientes de la Dirección Distrital de Crédito Público.

7. El financiamiento se divide entre crédito interno neto y crédito externo neto. Estas cifras no incluyen las modificaciones por reservas, razón por la cual pueden diferir del déficit total.

Fuente: SHD - Oficina de Estudios Económicos - Dirección Distrital de Presupuesto - Dirección Distrital de Crédito Público. Cálculos de los autores.

Gráfico 6. Ingresos Corrientes

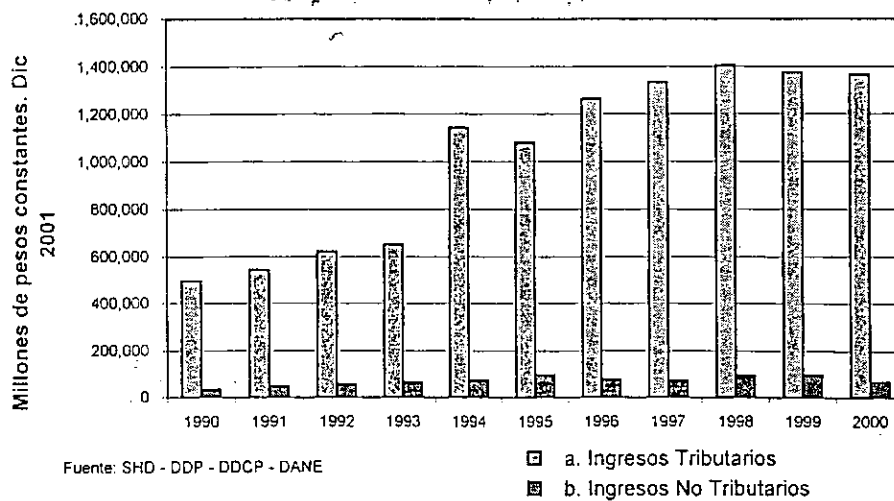


Gráfico 7. Ingresos Corrientes per cápita

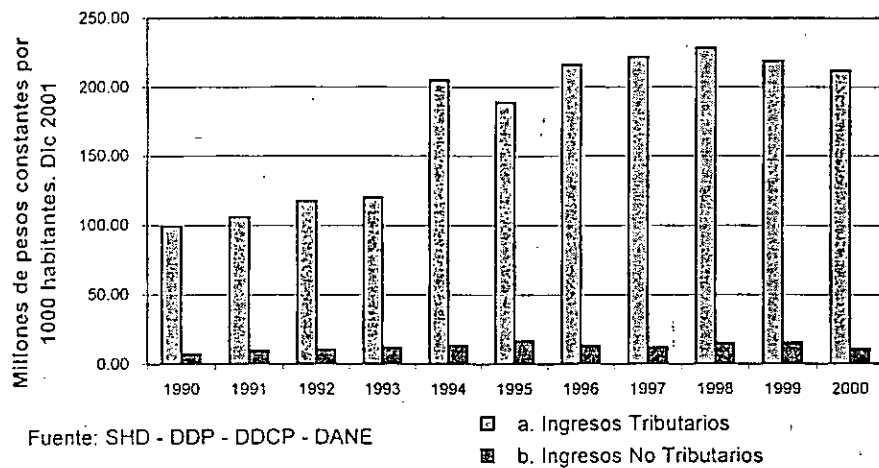


Gráfico 8. Ingresos Corrientes como porcentaje del PIB

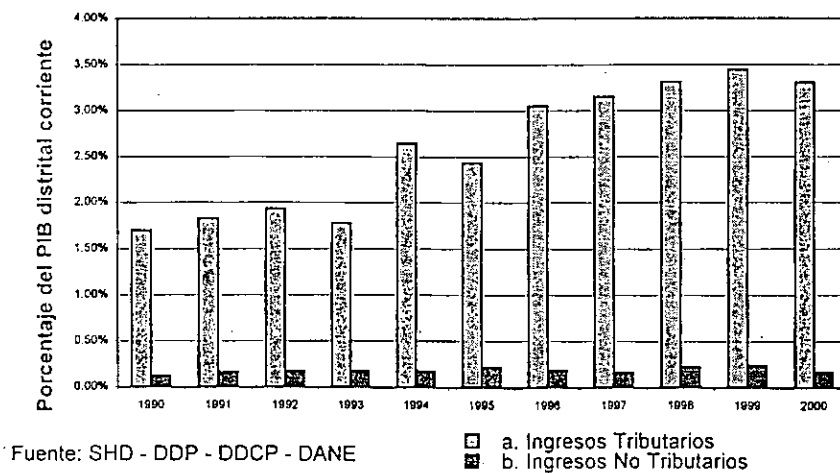


Gráfico 9. Ingresos Tributarios

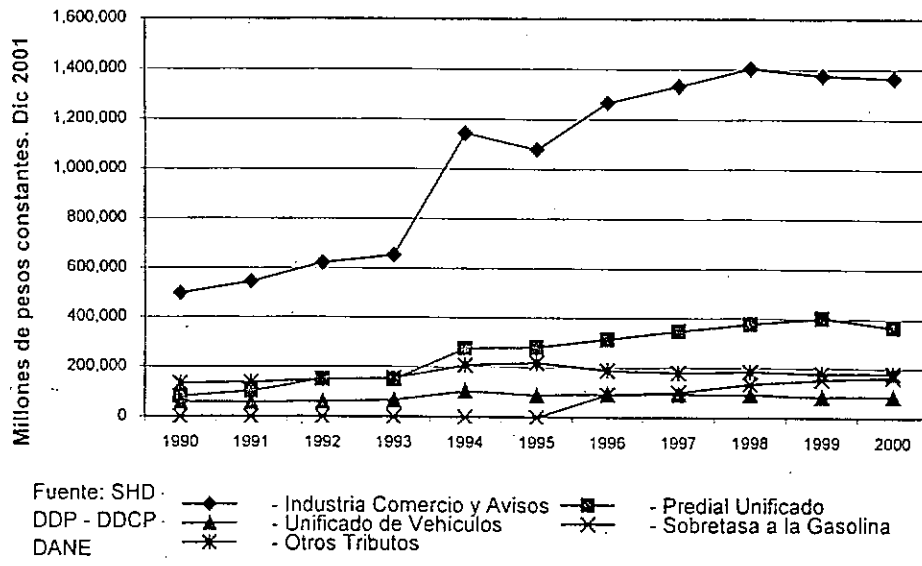
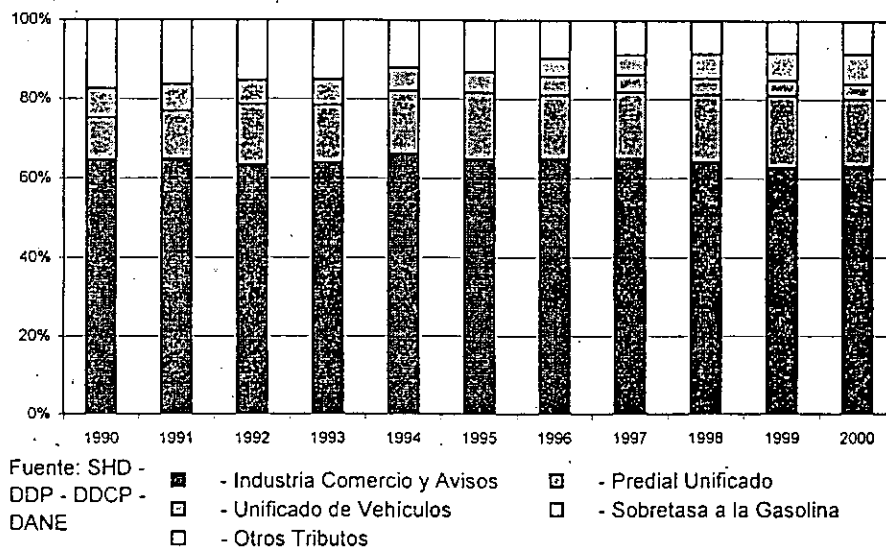


Gráfico 10. Estructura Tributaria



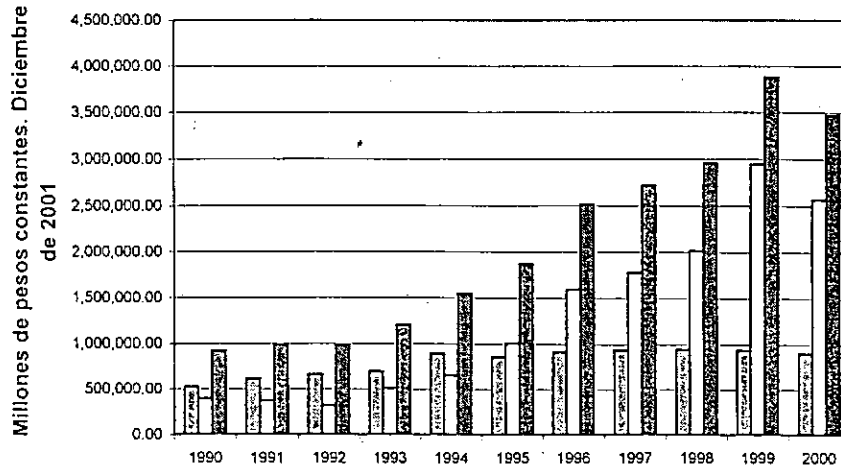
Al analizar la dinámica del gasto de la capital se encuentra, sin embargo, que su ritmo de crecimiento es mucho mayor que el de los ingresos corrientes. El gráfico 11 no muestra que el gasto se multiplicó por 4 entre 1990 y 1999. Sin embargo, el gran aumento se explica más por la dinámica del gasto en inversión que por los gastos de funcionamiento. Mientras el funcionamiento crece en un 70% en los 10 años, la inversión se dispara, pues esta crece cinco veces en promedio (500%) en el mismo periodo.

Al analizar la tendencia tanto del gasto de la capital como de sus ingresos en términos per cápita se encuentra que cada bogotano tributa en promedio 120 % más en el 2000 que en 1990, en tanto que la inversión per cápita se multiplicó por tres a lo largo de la década (Gráficos 7 y 12). Así mismo se encuentra que el gasto total pasa del 3% del PIB a más del 8% en promedio entre 1998 y el 2000, de los cuales más del 70% se destinan a inversión (Gráfico 13). Por habitante, en el año 2000 cada habitante de Bogotá tributa en promedio \$212 mil pesos y en inversión le corresponden \$398 mil pesos (Gráficos 7 y 12).

La dinámica de los ingresos y gastos de la capital explica en buena parte el gran aumento de la inversión que la ciudad ejecutó. En efecto, esto es así puesto que Bogotá era una ciudad con que entre 1990 y 1993 generaba muy poco ahorro corriente e incluso fue negativo en 1991. El gran salto se da en 1994 cuando las finanzas de la capital producen ahorro corriente y el mismo crece durante los cuatro años siguientes en donde se estabiliza en una cifra superior a los \$500 mil millones anuales en pesos constantes del 2001 (Gráfico 14). Como porcentaje del PIB se encuentra a su vez que el ahorro pasa del 0.4% promedio entre 1990 y 1993 al 1.3% promedio en los años 1998 –2000 (Gráfico 15).

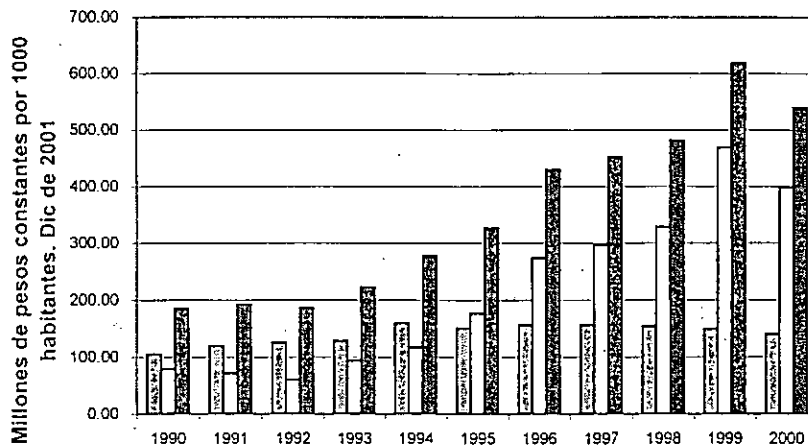
A su vez, al estimar la capacidad de ahorro de la ciudad medida por sus ingresos (ahorro corriente / ingresos corrientes), se encuentra que la ciudad apenas ahorra menos del 5% de su operación o funcionamiento corriente, a más del 35% a partir de 1998. Con el fin de efectuar una comparación con otros gobiernos se puede mencionar que el Gobierno Nacional desde hace 8 años no produce ahorro corriente y que de un grupo de varias ciudades capitales analizadas en un estudio sobre descentralización solamente Medellín produce ahorro corriente a un nivel sensiblemente inferior, en tanto que para las demás ciudades capitales de departamento su ahorro corriente es negativo, (Zapata, Acosta:DNP:2001).

Gráfico 11. Gasto Total



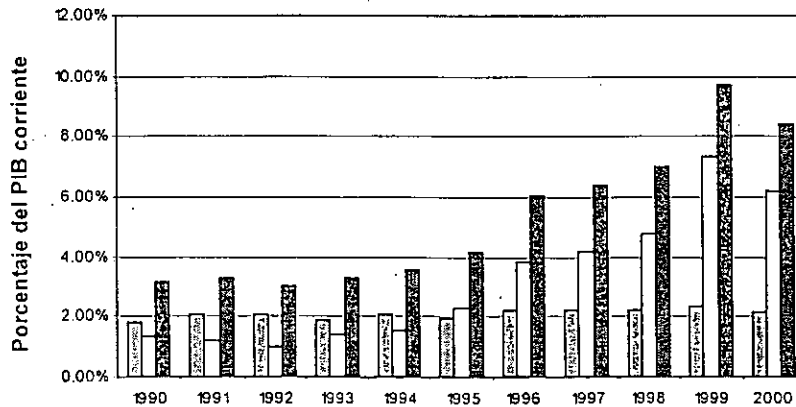
Fuente: SHD - DDP - DDCP - DANE Gasto Corriente Inversión Gasto Total

Gráfico 12. Gasto Total per cápita



Fuente: SHD - DDP - DDCP - Gasto Corriente Inversión Gasto Total

Gráfico 13. Gasto Total como porcentaje del PIB distrital



Fuente: SHD - DDP - DDCP - DANE Gasto Corriente Inversión Gasto Total

Gráfico 14. Ahorro Corriente

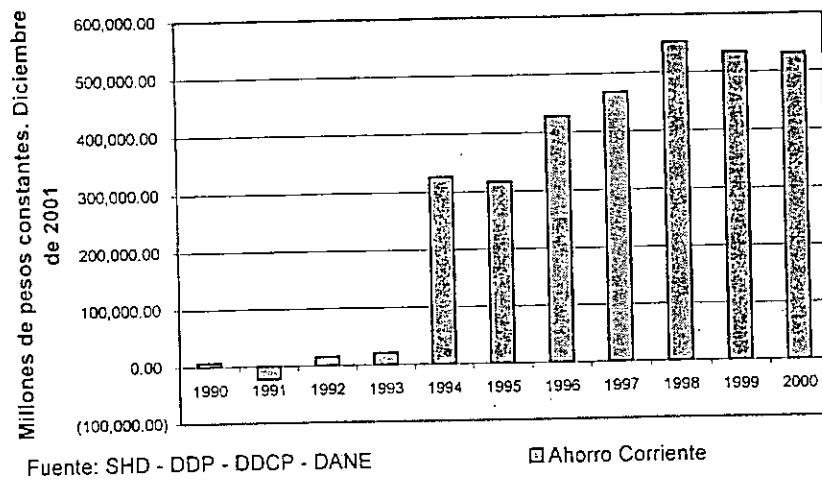
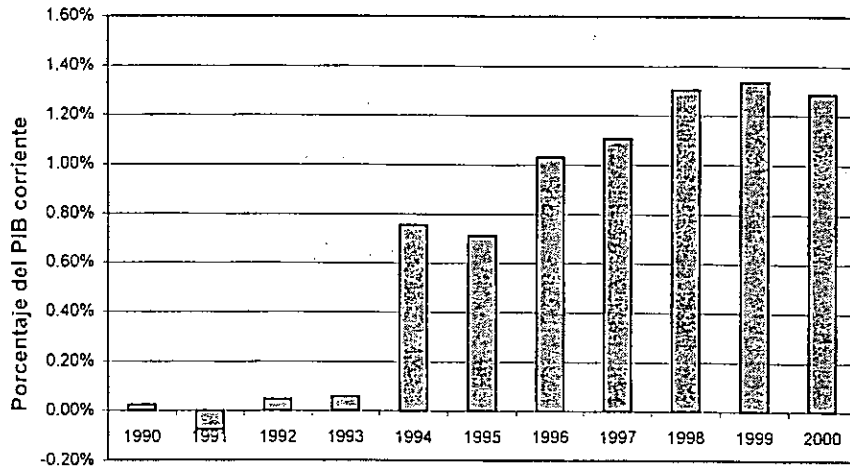


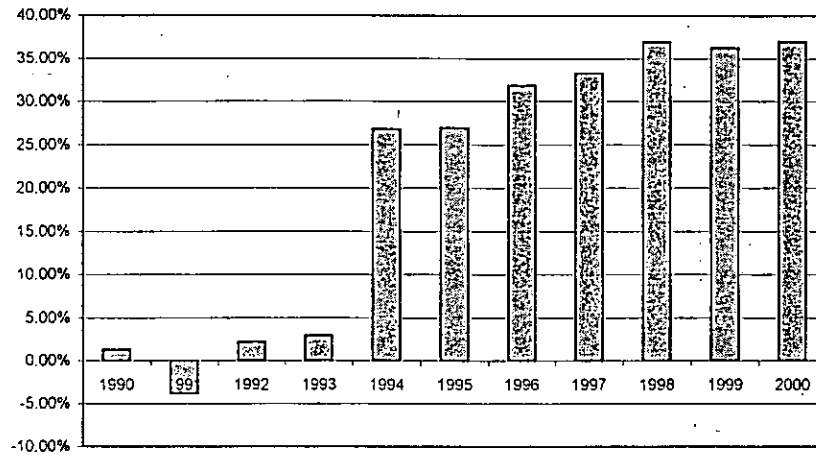
Gráfico 15. Ahorro Corriente como porcentaje del PIB



Fuente: SHD - DDP - DDCP - DANE

■ Ahorro Corriente

Gráfico 16. Capacidad de ahorro



Fuente: SHD - DDP - DDCP - DANE

■ Ahorro Corriente / Ingresos Corrientes

Con el ahorro corriente generado, la ciudad alcanza a financiar más del 25% en promedio de la inversión que ejecutó entre 1994 y el año 2000. En este momento surge la pregunta: ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento adicionales que la ciudad utilizó para financiar este alto nivel de inversión?. En primer lugar, se deben mencionar fuentes nuevas como las transferencias de la Nación y el aumento sostenido del endeudamiento. El cuadro 1 y el gráfico 17 nos muestran el total de las transferencias recibidas a lo largo de la década de los años noventa. La mayoría de estas transferencias están relacionadas con la descentralización, pues el gran aumento se da a partir de 1995, año en el cual se liquidan por primera vez las transferencias de la Nación, Situado Fiscal y Participación de los Ingresos Corrientes de la Nación, mediante la ley 60. Las transferencias se multiplican por 4 entre 1994 y 1998².

Este crecimiento hace que se presente una alta dependencia de estos recursos pues las transferencias explican gran parte de la inversión social de la capital. El modo de liquidación de las transferencias bajo la ley 60 hizo que en el año 2000 estas transferencias disminuyeran. Sin embargo, con el acto legislativo 01/2001 y la ley 715 de diciembre del 2001, se modificó el sistema de transferencias dándole paso al nuevo Sistema General de Participaciones –SGP–, con el cual, como veremos más adelante, la capital gana en estabilidad de la fuente pues la base de liquidación de las mismas se cambia y se distribuye gran parte de estos recursos con base en las poblaciones atendidas, razón por la cual igualmente se estima que estas transferencias aumenten en términos reales en los próximos años³.

De otra parte, la capital incrementó en forma notable su endeudamiento. El cuadro 1 y el gráfico 18 nos muestran que el endeudamiento se mantuvo en términos constantes entre 1990 y 1996, en donde se presenta un cambio radical en su composición, puesto que el saldo de la deuda externa disminuye en tanto que la interna se incrementa y reemplaza la otra fuente de financiamiento. A partir de 1997 se presentan dos cambios notables en esta tendencia. En primer lugar, el endeudamiento prácticamente se duplica entre 1996 y el año 2000; el saldo de la deuda pasa de \$770 mil millones a poco más de \$1.4 billones en el año 2000. Segundo, la deuda cambia nuevamente su composición y aunque tanto el endeudamiento interno como externo crecen, la deuda externa se multiplica por más de 3 en los cuatro años. Al finalizar el año 2000 se encuentra que el endeudamiento interno como externo son muy similares entre sí (gráfico 21).

Al analizar la deuda en pesos constantes per cápita se encuentra que este aumenta en un 70% (Gráfico 19). Así mismo, como porcentaje del PIB, el saldo de la deuda se incrementa en 1%, ya que pasa del 2,2% promedio a inicios de la década a más del 3% al finalizar la misma (Gráfico 20).

La suma de las fuentes de financiamiento de Bogotá hasta ahora mencionadas (ahorro corriente, transferencias y endeudamiento) nos muestran un panorama notablemente distinto entre principios de la década de los años noventa y su final. El total de estas tres fuentes de financiamiento se multiplica por más de 7, en términos constantes, en los diez años. El cuadro 2 nos muestra la evolución de estas fuentes de financiamiento así como de

² Estos recursos se destinan en su mayoría a salud y educación y la ciudad en el momento presenta las mejores coberturas en las poblaciones atendidas para ambos sectores.

³ De acuerdo con el CONPES Social 57 de enero/2002, las transferencias para Bogotá crecen aproximadamente en un 10% real entre el año 2001 y el 2002, es decir más de \$110 mil millones adicionales al crecimiento por aumento en el recaudo de los tributos nacionales.

otras nuevas fuentes utilizadas por la capital a partir de 1998: la venta y descapitalización de las empresas de servicios públicos y las ganancias de estas empresas. La consolidación de estas fuentes de financiamiento junto con el crecimiento del ahorro corriente nos muestra que Bogotá rápidamente llegó a estar en capacidad de financiar más de \$2 billones de pesos a partir del año 1998. Esto sin tener en cuenta ingresos excepcionales como la venta y / o descapitalización de las EMPES.

En conclusión Bogotá diversifica sus fuentes de financiamiento y al mismo tiempo las incrementa en forma notable. A continuación veremos si esta tendencia afectó su perfil financiero lo cual se hace a través de un análisis de un grupo de indicadores fiscales y financieros.

Cuadro 2. Las diferentes fuentes de financiamiento como porcentaje de la inversión entre 1990 y 2000.											
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ahorro Corriente	1.7%	-6.1%	4.7%	4.1%	49.8%	31.4%	26.8%	26.3%	27.4%	18.1%	20.7%
Endeudamiento Neto	59.6%	61.5%	22.3%	41.1%	31.3%	13.3%	5.3%	27.4%	11.3%	6.5%	10.5%
Transferencias de la Nación	17.2%	20.1%	29.0%	22.4%	25.6%	34.7%	35.2%	41.1%	37.5%	27.9%	30.7%
Excedentes de las empresas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	3.3%	5.6%	3.8%	3.0%	17.1%
Ingresos de Capital	12.1%	8.2%	3.0%	4.8%	7.2%	8.0%	10.2%	10.3%	11.5%	46.3%	8.6%
Total	90.6%	83.7%	59.0%	72.4%	113.8%	87.7%	80.7%	110.6%	91.5%	101.8%	87.6%
Fuente: 1990 - 2000 Secretaría de Hacienda - Oficina de Estudios Económicos. Nota: Las cifras de endeudamiento neto no incluyen las modificaciones por reservas, por lo que es posible que la suma no sea igual a 100%. Los ingresos de capital de 1999 incluyen los recursos de la descapitalización de la Empresa de Energía de Bogotá.											

Gráfico 17. Transferencias

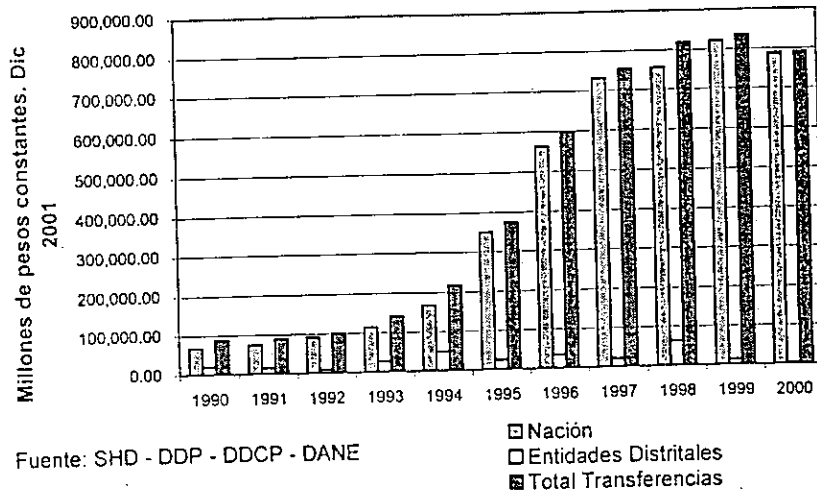


Gráfico 18. Saldo de la Deuda

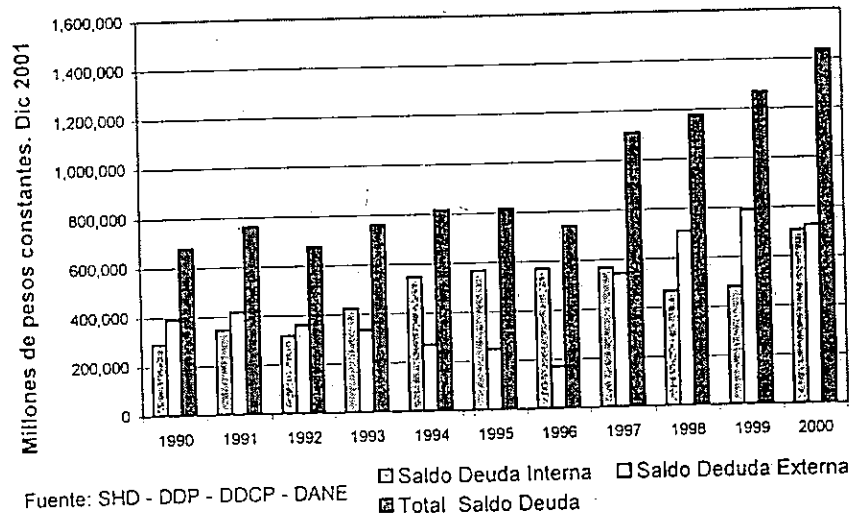


Gráfico 19. Saldo de la Deuda per cápita

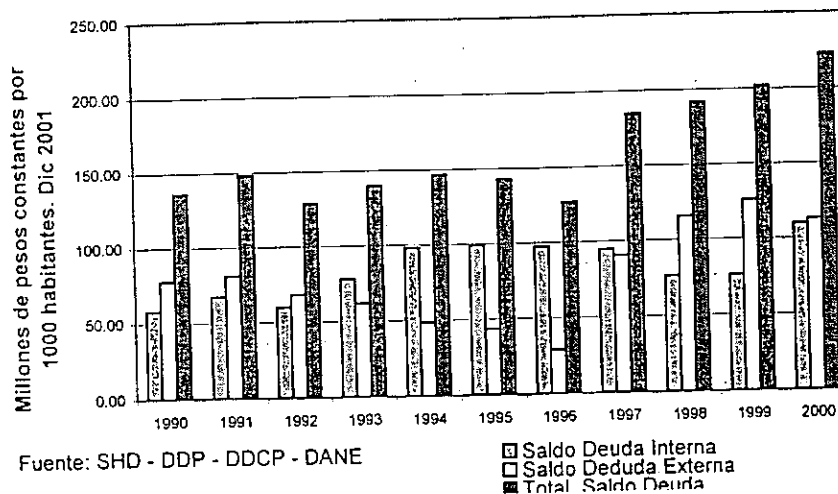


Gráfico 20. Saldo de la Deuda como porcentaje del PIB

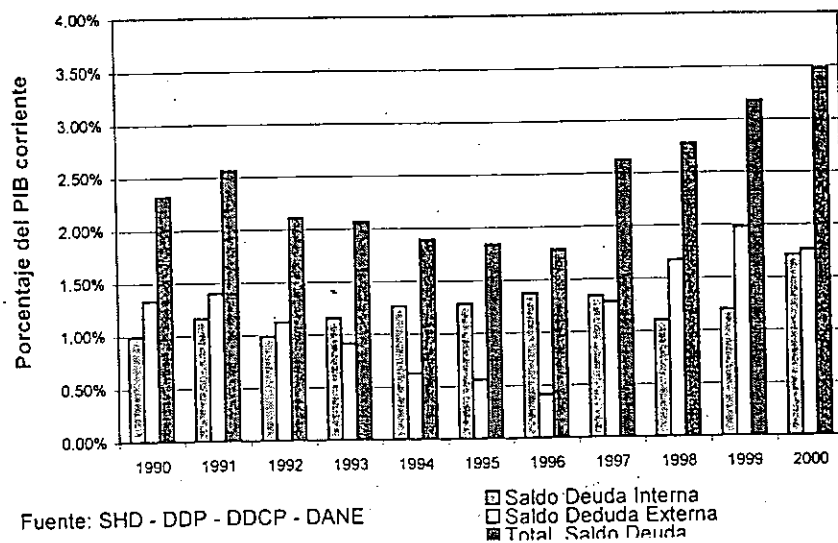
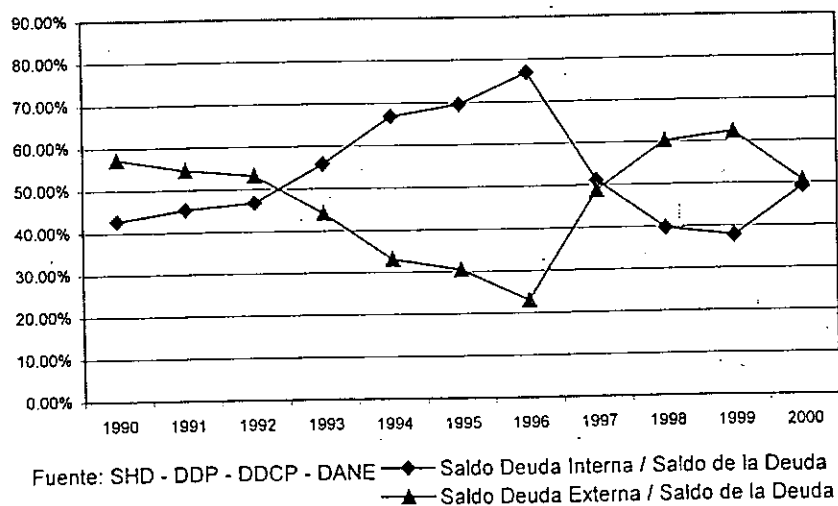


Gráfico 21. Composición del saldo de la deuda



4. Evolución de los Indicadores Fiscales y Financieros

A continuación se presenta un breve comentario sobre diferentes indicadores de las finanzas públicas de Bogotá en los últimos 10 años. El cuadro 3 nos muestra 56 indicadores estimados para Bogotá; los cuales a su vez se agrupan por tipo de gasto, por Ingresos de ahorro, de sostenibilidad y algunos de sensibilidad que relacionan variables de financiamiento con las de inversión.

Las finanzas de un territorio, en este caso Bogotá, de la manera más ortodoxa deben cumplir con las siguientes condiciones para tener una óptima situación financiera:

- i. Generar ahorro primario, ahorro corriente.
- ii. Tener un bajo nivel de déficit fiscal como porcentaje del PIB y de sus ingresos. Si hay ocasionalmente superávit mejor.
- iii. Debe financiar por lo menos el 20% de su inversión con recursos propios.
- iv. Tener un bajo nivel de endeudamiento. Para Colombia, deben tener los indicadores de solvencia y liquidez de acuerdo con la Ley 358.
- v. Tener un bajo nivel de dependencia de las transferencias de la Nación. Además que el perfil de su deuda esté acorde con la evolución de su ahorro corriente; es decir que sea lo más "suave" posible.

Veamos los resultados encontrados:

Por su parte, la como ya vimos Bogotá genera ahorro primario, corriente y un bajo nivel de déficit fiscal. Lo cual se explica básicamente por mayor crecimiento de los ingresos corrientes que de los gastos corrientes. El indicador (gasto corriente / ingreso corriente) pasa de más del 100% a un nivel cercano al 63% en los últimos años.

En ingresos se encuentra que el impuesto predial y la sobretasa a la gasolina ganan importancia frente a los demás tributos, ya que el predial pasa de representar el 15% al 27% entre 1990 y 1999 y; la sobretasa explica el 11% del total de los ingresos. Los demás tributos pierden importancia relativa a pesar que su crecimiento fue menor.

Por su parte, la composición del gasto en Bogotá da un fuerte giro a lo largo de los 90. A principio de la década, alrededor del 48% del gasto total estaba destinado al gasto en funcionamiento de la administración central y de las entidades distritales. A partir de 1995 el gasto se recompone de tal forma que para el 2000 los gastos en funcionamiento pasan a ser 22% del total mientras la inversión llegó a 74%. Esta disminución de los gastos se explica por el control de los gastos en servicios personales y gastos generales. A partir de 1997, Bogotá destina otro 10% de su gasto al pago de salarios y aportes patronales. Por otro lado, los intereses sobre la deuda perdieron importancia relativa frente a los demás gastos al pasar de un máximo de 11,9% en 1991 a su nivel mínimo en la década de 3,8% en el 2000 (Indicadores 16 al 21).

Bogotá genera un bajo nivel de déficit fiscal y en algunos años su ejercicio fiscal fue inclusive positivo. El déficit se aumenta a partir de 1999; a pesar del importante de ganancias de las EMPES que llegaron a los \$428,000 en el año 2000. Como porcentaje del PIB distrital el déficit de operación efectivas en promedio está en porcentaje durante los noventas.

Así como la composición del gasto se modificó en la década de los 90, también cambió la forma en que este se financia. Hay dos cambios notables: El primero es la importancia que obtienen las transferencias de la nación (participación de los ingresos corrientes y situado fiscal) ya que como porcentaje de los gastos totales, pasan de 7,4% en 1990 a 18,5% en el 2000, con un máximo de 25,7% en 1997. Este incremento a lo largo de la década se debe a la contabilización del situado fiscal para educación y salud en el presupuesto distrital a partir de 1995 y 1996, respectivamente. El segundo cambio se da en los ingresos corrientes que muestran una leve tendencia a la baja: de 57,8% en 1990 pasan a 41,4% en el 2000, con un valor máximo de 78,7% en 1994 y un mínimo de 37,9% en 1999 (Indicadores 22, 24 y 25).

La dependencia fiscal, medida como la proporción entre el total de las transferencias (participación de los ingresos corriente, situado fiscal, regalías, cofinanciación y otros) los ingresos corrientes (Indicador 40). Este indicador muestra que en el primer lustro de la década el total de las transferencias de la nación equivalía, en promedio, a un 14% de los ingresos corrientes generados por la ciudad. En el segundo lustro, la relación aumentó hasta 51%. Este comportamiento se debe a que el ritmo de crecimiento de las transferencias fue mayor al ritmo de crecimiento de los ingresos corrientes a lo largo de la década. La década finaliza mostrando que de cada \$100 pesos de ingresos corrientes, \$30 provinieron de la Nación.

Otra forma de analizar la dependencia de las transferencias es ver su importancia frente a las inversiones. A principios de los noventa, el 20% de la Inversión se financiaba con transferencias, a partir del año 1994 este porcentaje aumenta y supera el 40%. Este es un porcentaje y muestra una alta dependencia de estas, en particular en los sectores de salud y educación (indicador 31).

Con esto se muestra que el endeudamiento no es la fuente más importante de financiamiento de la ciudad. Sin embargo, los indicadores de solvencia y liquidez se mantienen en "semáforo verde" de acuerdo con la Ley 358. El indicador de liquidez mejora a lo largo de la deuda, en tanto que el de solvencia (indicador 46) mejora hasta el año 1996 y a partir de este se deteriora por el aumento en la contratación de deuda externa en su mayoría.

La importancia del endeudamiento neto, tanto interno como externo, osciló a lo largo de la década con un valor mínimo de 3,36% en 1996 y un máximo de 25,58% en 1990 (Indicadores 23, 27 y 28).

Las demás fuentes no poseen una clara tendencia en su comportamiento. Es el caso de los ingresos de capital, cuya importancia relativa fue de un solo dígito a lo largo de la década a excepción del año 1999, donde alcanza 35,1%. Este pico se debe a la descapitalización de la Empresa de Energía de Bogotá en ese mismo año por un valor de \$970.000 millones.

En 1990 un 59,6% de la inversión se financiaba con endeudamiento neto, un 1,7% con ahorro corriente y un 17% con transferencias de la nación. Este escenario cambió a lo largo de la década: El ahorro corriente aumentó de forma significativa de tal forma que la ciudad pudo financiar en promedio un 24% de la inversión entre 1996 y 2000. De lo anterior se deriva la pérdida de importancia del endeudamiento neto como fuente de financiamiento que a finales de la década llegó a alrededor del 10% de la inversión (Indicadores 30 y 31). Otro cambio importante es el surgimiento del excedente de las empresas públicas y los ingresos de capital como fuentes de financiamiento de la inversión. El excedente de las empresas públicas que no era significativo antes de 1995, pasa ser un 3% entre 1996 y

1999 y por último presenta un pico en el 2000 de 17,1%. Los ingresos de capital también tienen un comportamiento de pico. De ser menos de 12% a lo largo de la década pasa a ser 46,3% del valor de la inversión en 1999. Este pico corresponde al proceso de descapitalización de la EEEB mencionado anteriormente (Indicadores 33 y 34).

Los excedentes de las empresas públicas y la descapitalización de las mismas podrían clasificarse como fuentes de financiamiento similares. Sin embargo, mientras los excedentes de las empresas pueden convertirse en una fuente de ingresos permanente (en la medida que dichas empresas sean rentables), la descapitalización es una fuente de ingresos transitoria. Esta diferencia en la permanencia de cada fuente presenta un problema para la sostenibilidad de la inversión.

Por su parte, a partir del comportamiento antes mencionado del por ejemplo, ahorro corriente se pueden estudiar otras tendencias de las finanzas de Bogotá. La capacidad para generar ahorro medida como el ahorro corriente sobre los ingresos corrientes, es decir que porcentaje de los ingresos corrientes logra ahorrar la ciudad, se puede observar una clara mejoría a partir de 1994 ya que la ciudad pasa de ahorrar menos del 3% de su ingreso corriente antes de dicho año a ahorrar 27% en 1994, 33% en 1997 y finalmente 37% en el 2000 (Indicador 42).

Cuadro 3. Indicadores fiscales y financieros 1990 - 2000		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Relación Gastos / Ingresos												
1. Gasto Corriente / Ingreso Corriente		98.7%	103.8%	97.8%	97.1%	73.2%	73.1%	68.2%	66.7%	63.1%	63.8%	63.0%
Gasto Total / Ingreso Total		127.0%	138.3%	124.3%	136.5%	104.4%	114.5%	119.5%	116.0%	118.2%	105.8%	141.9%
Composición de los Ingresos Corrientes												
Industria Comercio y Avisos / Ingresos Corrientes		42.0%	41.7%	38.4%	39.4%	45.7%	41.8%	43.2%	43.6%	41.1%	37.9%	39.4%
Predial Unificado / Ingresos Corrientes		15.3%	17.2%	22.3%	20.8%	22.6%	24.0%	23.4%	24.7%	25.2%	27.3%	25.5%
Unificado de Vehículos / Ingresos Corrientes		10.8%	9.6%	8.9%	9.3%	8.5%	7.5%	6.9%	6.6%	6.1%	5.7%	6.0%
Sobreelasa a la Gasolina / Ingresos Corrientes		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	6.7%	7.2%	8.0%	10.5%	11.5%
Otros Tributos / Ingresos Corrientes		25.1%	23.1%	22.2%	21.5%	17.1%	18.6%	14.0%	12.8%	12.4%	12.1%	12.6%
Ingresos No Tributarios / Ingresos Corrientes		6.8%	8.3%	8.3%	9.0%	6.2%	8.1%	5.8%	5.1%	6.2%	6.6%	4.9%
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Composición de los Ingresos Totales												
Ingresos Tributarios / Ingresos Totales		74.3%	76.3%	78.9%	73.8%	77.1%	66.2%	60.2%	57.0%	55.1%	37.5%	55.8%
1. Ingresos No Tributarios / Ingresos Totales		5.5%	6.9%	7.1%	7.3%	5.1%	5.9%	3.7%	3.1%	3.7%	2.6%	2.9%
2. Participación en los Ingresos Corriente de la Nación y Situado Fiscal / Ingresos Totales		10.2%	10.4%	11.7%	12.9%	11.3%	20.8%	24.5%	29.8%	25.0%	19.0%	26.2%
3. Regalías, Cofinanciación y Otros / Ingresos Totales		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.7%	2.2%	1.4%	4.6%	3.4%	6.0%
4. Transferencias de las Entidades Distritales / Ingresos Totales		3.0%	2.1%	1.2%	3.1%	3.4%	1.5%	1.6%	0.9%	2.5%	0.4%	0.1%
5. Rendimientos Financieros / Ingresos Totales		1.2%	1.3%	0.7%	1.6%	3.2%	4.9%	7.4%	5.7%	7.7%	3.9%	4.0%
6. Otros Ingresos del capital / Ingresos Totales		6.0%	3.0%	0.5%	1.1%	0.0%	0.1%	0.3%	2.1%	1.4%	33.2%	5.0%
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Composición de los Gastos Totales												
1. Servicios Personales / Gastos Totales		20.5%	21.1%	24.3%	23.1%	17.8%	12.5%	9.0%	7.5%	6.9%	6.0%	6.7%
2. Gastos Generales / Gastos Totales		3.5%	3.7%	3.3%	3.6%	3.8%	2.3%	2.0%	2.1%	1.9%	1.3%	1.6%
3. Aportes Patronales / Gastos Totales		7.1%	6.1%	8.1%	9.3%	6.5%	5.2%	2.9%	3.6%	2.6%	2.0%	2.3%
4. Transferencias de Funcionamiento / Gastos Totales		16.8%	19.7%	21.1%	12.5%	20.5%	15.5%	14.5%	13.8%	14.5%	11.6%	11.7%
5. Intereses de la deuda / Gastos Totales		9.1%	11.9%	10.9%	9.3%	9.0%	10.5%	7.9%	7.5%	6.1%	3.5%	3.8%
6. Inversiones / Gastos Totales		42.9%	37.5%	32.4%	42.3%	42.4%	54.0%	63.6%	65.5%	68.1%	75.8%	73.9%
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Fuentes de financiamiento del Gasto Total												
1. Ingresos Corrientes / Gastos Totales		57.8%	60.2%	69.1%	59.5%	78.7%	62.9%	53.4%	51.7%	50.6%	37.9%	41.4%
2. Ingresos de Capital / Gastos Totales		5.2%	3.1%	1.0%	2.0%	3.1%	4.3%	6.5%	6.7%	7.8%	35.1%	6.3%
3. Participación en los Ingresos Corriente de la Nación y Situado Fiscal / Gastos Totales		7.4%	7.5%	9.4%	9.5%	10.8%	18.2%	20.5%	25.7%	21.5%	17.8%	18.5%
4. Regalías, Cofinanciación y Otros / Gastos Totales		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	1.9%	1.2%	4.0%	3.2%	4.2%
5. Transferencias de las Entidades Distritales / Gastos Totales		2.1%	1.5%	0.9%	2.3%	3.2%	1.3%	1.4%	0.8%	2.1%	0.4%	0.1%
6. Endeudamiento Interno Neto / Gastos Totales		9.6%	11.9%	4.3%	13.8%	13.2%	6.0%	4.5%	3.3%	-0.6%	1.3%	7.7%
7. Endeudamiento Externo Neto / Gastos Totales		16.0%	11.2%	2.9%	3.6%	0.0%	1.2%	-1.2%	14.7%	8.3%	3.6%	0.1%
8. Excedentes de las Empresas / Gastos Totales		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	2.1%	3.7%	2.6%	2.3%	12.7%
		98.1%	95.4%	87.7%	90.6%	109.1%	94.7%	89.1%	107.8%	96.3%	101.7%	90.9%
Fuentes de financiamiento de la Inversión												
1. Ahorro Corriente / Inversión		1.7%	-6.1%	4.7%	4.1%	49.8%	31.4%	26.8%	26.3%	27.4%	18.1%	20.7%
2. Endeudamiento Neto / Inversión		59.6%	61.5%	22.3%	41.1%	31.3%	13.3%	5.3%	27.4%	11.3%	6.5%	10.5%
3. Transferencias de la Nación / Inversión		17.2%	20.1%	29.0%	22.4%	25.6%	34.7%	35.2%	41.1%	37.5%	27.9%	30.7%
4. Excedentes de las Empresas / Inversión		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	3.3%	5.6%	3.8%	-3.0%	17.1%
5. Ingresos de Capital / Inversión		12.1%	8.2%	3.0%	4.8%	7.2%	8.0%	10.2%	10.3%	11.5%	45.3%	8.6%
		90.6%	83.7%	59.0%	72.4%	113.8%	87.7%	80.7%	110.6%	91.5%	101.8%	87.6%
Indicadores per cápita (Miles de pesos del 2001 por habitante)												
1. Ingresos Tributarios per cápita		99.5	105.9	117.7	120.2	205.0	189.1	216.3	222.0	228.5	219.1	212.0
2. Gasto Corriente (sin intereses) per cápita		88.6	97.2	105.3	107.6	135.0	116.1	122.5	122.1	124.6	125.7	119.9
3. Gasto Corriente (con intereses) per cápita		105.5	119.9	125.5	128.3	159.9	150.5	156.5	155.1	153.7	149.5	140.4
4. Inversión per cápita		79.4	72.1	60.1	93.9	117.6	176.6	273.1	296.2	326.0	458.9	388.4
Recurrencia y autofinanciamiento del Gasto Corriente												
1. Gastos Corrientes / Gastos Totales		57.1%	62.5%	67.6%	57.7%	57.6%	46.0%	36.4%	34.5%	31.9%	24.2%	26.1%
2. Ingresos Corrientes / Gastos de Funcionamiento		121%	119%	122%	123%	162%	177%	187%	192%	196%	187%	166%
Dependencia de transferencias de la Nación												
1. Transferencias de la Nación / Ingresos Corrientes		12.8%	12.5%	13.6%	15.9%	13.8%	29.8%	41.9%	52.1%	50.5%	55.8%	54.9%
2. Transferencias de la Nación / Ingresos Totales		10.2%	10.4%	11.7%	12.9%	11.3%	21.5%	26.8%	31.3%	29.7%	22.4%	32.2%
Capacidad de Ahorro												
1. Ahorro Corriente / Ingresos Corrientes		1.3%	-3.8%	2.2%	2.9%	26.8%	26.9%	31.8%	33.3%	36.9%	35.2%	37.0%
Autofinanciación de la Inversión												
1. Ahorro Corriente / Inversión		1.7%	-6.1%	4.7%	4.1%	49.8%	31.4%	26.8%	26.3%	27.4%	18.1%	20.7%
Sostenibilidad de la Deuda Pública (según ley 358)												
1. Intereses de la deuda / Ahorro Corriente		101.9%	192.6%	94.2%	75.0%	25.7%	26.7%	18.1%	15.7%	12.9%	10.9%	10.4%
2. Intereses de la deuda / Ahorro Primario		50.5%	65.8%	48.5%	42.8%	20.4%	21.1%	15.3%	13.6%	11.5%	9.8%	9.4%
3. Saldo de la Deuda / Ingresos Corrientes		111.4%	112.6%	87.4%	89.7%	57.0%	51.2%	36.7%	49.7%	50.5%	54.8%	66.0%
Sostenibilidad de la Deuda Pública												
1. Intereses de la deuda / Ahorro Corriente		1234.8%	-515.8%	712.2%	532.4%	42.6%	62.0%	46.5%	43.6%	32.4%	28.0%	24.8%
2. Intereses de la deuda / Ahorro Primario		92.5%	124.0%	87.7%	84.2%	29.9%	38.3%	31.7%	30.3%	24.5%	21.9%	19.9%
3. Saldo de la Deuda / Ingresos Corrientes		127.2%	128.4%	100.1%	105.8%	67.1%	69.4%	55.1%	79.0%	78.6%	85.1%	100.0%
4. Saldo de la deuda / Ingresos Totales		101.4%	106.9%	86.0%	85.9%	55.1%	50.0%	35.2%	47.4%	46.2%	34.6%	58.7%
Responsabilidad Relativa												
1. Cambio en las transferencias de la Nación / Cambio en la Inversión		3/										
2. Cambio en el ahorro corriente / Cambio en la inversión		3/										
3. Cambio en los ingresos de capital / Cambio en la inversión		3/										
4. Cambio en las transferencias de la Nación / Cambio en el gasto corriente		3/										
5. Déficit Corriente / Ingresos Corrientes		1.3%	-3.8%	2.2%	2.9%	26.8%	26.9%	31.8%	33.3%	36.9%	36.2%	37.0%
6. Déficit Total / Ingresos Totales		-37.9%	-38.3%	-24.3%	-36.5%	-4.4%	-14.4%	-17.0%	-11.8%	-13.2%	-3.4%	-23.9%

Las definiciones utilizadas son las mismas de las operaciones efectivas de caja a menos que se indique lo contrario. Debido a que las cifras de endeudamiento neto no incluyen las modificaciones por reservas, es posible que el total exceda o no el 100%. Las transferencias de la Nación están integradas por la participación en los ingresos corrientes de la Nación, el situado fiscal, las regalías, la cofinanciación y otras transferencias. Estos indicadores usan la definición de la ley 358 de 1997 sobre endeudamiento público, donde ingreso corriente está compuesto por ingresos tributarios, ingresos no tributarios, participación en los ingresos corrientes de la nación, situado fiscal (hasta el 2001) y rendimientos financieros.

Fuente: SHD - Oficina de Estudios Económicos - Dirección Distrital de Presupuesto - Dirección Distrital de Crédito Público. Cálculos de los autores.

II. EL FUTURO DE LAS FINANZAS DE LA CAPITAL Y SU CAPACIDAD PARA FINANCIAR INVERSIONES

¿Por qué Bogotá como entidad territorial es tan diferente entre principios y finales de la década de los años noventa? ¿Se espera que este cambio de tendencia se mantenga en los próximos años? ¿Se puede considerar que el alto nivel de inversiones ejecutado especialmente a partir de 1997 es sostenible en el largo plazo o, por el contrario, este es un aumento excepcional no aceptable en los próximos años? ¿Cuáles son las características centrales de las finanzas de Bogotá, su evolución y su perspectiva en los próximos años?

Estas y otras preguntas se quieren responder con el ejercicio de prospectiva financiera que a continuación se presenta. En una primera parte se presentan los supuestos y se construyen diferentes escenarios durante el periodo 2001 – 2009; en particular se busca estimar las operaciones efectivas de la administración central y los resultados en términos fiscales y financieros (ahorro primario, corriente y déficit / superávit de operaciones efectivas, entre otros)⁴. Se muestran igualmente los indicadores obtenidos con estas proyecciones y por último se presentan algunas recomendaciones derivadas de este ejercicio.

Se encuentra que las finanzas de Bogotá son sostenibles en el largo plazo y que en todos los escenarios se presenta una mejoría leve de los indicadores financieros junto con un alto nivel de inversiones. Por supuesto, la inversión será mayor cuando se efectúen los ajustes proyectados de los ingresos tributarios de la capital, bien sea por una mejor gestión de los mismos, por un aumento de las tarifas o por una combinación de estas dos opciones. Este resultado no debe sorprender, ya que se explica por la diversidad de fuentes de financiamiento de Bogotá, al compararla con otras ciudades del país, la alta autonomía fiscal medida en términos de la capacidad de generar ahorro corriente y de su actual estructura de endeudamiento.

Las proyecciones adelantadas abren paso a otros debates igualmente importantes como la mejor opción de la ciudad para distribuir su financiamiento entre las cuatro principales fuentes de inversión identificadas: ahorro corriente, transferencias de la Nación, endeudamiento neto y otros ingresos como ganancias de las empresas de servicios públicos y descapitalizaciones o venta de activos. O cuales son las prioridades de la inversión en los próximos años; los programas financiados deben tener necesariamente presente la recurrencia o excepcionalidad de esta inversión entre otros criterios. Sin embargo, esta discusión por su importancia se presenta en el capítulo siguiente.

Por último, se presenta un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones generales y específicas sobre el manejo de las finanzas de Bogotá. A continuación se presentan la metodología y los resultados del ejercicio desarrollado.

⁴ Las proyecciones a 8 años, 2009, se hacen con el fin de crecer el ciclo de las finanzas para esta y 21 administraciones más.

1. Proyección de las operaciones efectivas de caja 2002 - 2009

La construcción de escenarios financieros de mediano y largo plazo busca determinar la senda de crecimiento de las principales partidas que componen las operaciones efectivas de caja de Bogotá D.C., de tal manera que su comportamiento sea consistente con la política económica distrital de presupuesto, inversiones y su plan de ajuste. La sostenibilidad fiscal y financiera de largo plazo, para el caso de Bogotá, se concentra en identificar el nivel de inversión que se puede financiar de acuerdo con la estructura de los ingresos y gastos de la administración central, el nivel de transferencias que recibe y el perfil y la capacidad de endeudamiento.

Las proyecciones se adelantaron con base en los supuestos que se presentan en la tabla 1. Estos son supuestos "estándar" o promedio utilizados por entidades del nivel central y de la Secretaría de Hacienda del Distrito -SHD-, así como por Fedesarrollo. Estas tienen como supuesto básico que el proceso de ajuste de las finanzas continúa, entre otras razones por la ley 617, y que igualmente el perfil de endeudamiento se ajusta cada vez más, es decir que del año 2002 en adelante, el saldo de la deuda de la capital disminuye levemente tal y como lo tienen proyectado la Secretaría de Hacienda del Distrito. En primer lugar se proyectan las operaciones efectivas 2001-2009, ver cuadro 4, 5 y anexo 3.

A continuación se presentan los diferentes resultados de inversión de Bogotá con base en las cuatro principales fuentes de financiamiento: ahorro corriente, transferencias, endeudamiento neto y excedentes de las empresas públicas. En general se puede concluir que las finanzas de Bogotá mejoran ya que dos de las cuatro fuentes de financiamiento, crecen en los próximos años, en tanto que las dos restantes se mantienen estables. Esto permite financiar un nivel de inversiones promedio cercano a los \$2 billones de pesos del 2001 de la administración central durante el periodo 2002-2009. Este nivel proyectado es muy similar al promedio de los últimos 5 años anteriores, pero significativamente inferior a lo estimado en el Plan de Desarrollo de la actual administración, "Bogotá, para vivir todos del mismo lado". Esta proyección incluye un estimado de las ganancias de las empresas públicas constante a lo largo de los 8 años y no incluye descapitalización o venta de las empresas del distrito. Como veremos de acuerdo con los escenarios de política tributaria propuestos, el nivel de ahorro propio puede ser significativamente mayor.

Segundo, se presentan cuatro escenarios de crecimiento para los ingresos corrientes de la ciudad: (i) crecimiento vegetativo del recaudo tributario a la par con el crecimiento de la economía; reformas administrativas en la gestión tributaria; incremento en las tarifas de los dos principales impuestos y una combinación de las dos últimas situaciones. (ii) De este ejercicio se concluye lo siguiente. La ciudad puede generar una senda de mayor sostenibilidad financiera ya que sus indicadores financieros, entre ellos los de endeudamiento, mejoran a lo largo del tiempo. Por supuesto, esta senda implica un mayor ahorro corriente como consecuencia de mantener en el tiempo la política de austeridad en el gasto a la par con el crecimiento real de los ingresos tributarios. En relación con el crecimiento de los ingresos corrientes se debe mencionar que inclusive este aumento es muy inferior al ocurrido durante los años noventa, 168%. Hay que tener en cuenta que tanto la población como la economía de la ciudad es mucho más dinámica y sensible que el resto del país⁵. (iii) La tercera parte estudia el desempeño de las transferencias bajo los

⁵ Durante el año 2,001 la economía de la capital creció 0.9% más que la nacional, con 2.5% de crecimiento en el año, en tanto que el Gobierno Nacional fue de 1.6%.

parámetros básicos del nuevo Sistema General de Participaciones (Acto legislativo 02 de 2000 y Ley 715 de 2001) que reemplazo la ley 60 de 1993. El mensaje central es que las transferencias a la capital por parte del gobierno nacional aumentan en forma notable en el 2002, cerca de 8% en términos reales. Se estima que la ley 715 representa \$120 mil millones adicionales a la ciudad, es decir un crecimiento real superior al 10% entre el 2001 y el 2002. Esta nueva reforma de las transferencias, además de incrementarse en su monto, deja de lado la incertidumbre del anterior sistema y permiten proyectar con facilidad los ingresos futuros por este concepto. De acuerdo con la nueva normatividad las transferencias crecerán a un ritmo menor que el de la década de los años noventa. Así mismo es interesante anotar que, a pesar del esfuerzo de Bogotá por fortalecer otras fuentes de financiamiento propias, estas son la fuente más importante de financiamiento para la ciudad. Se puede afirmar que si bien la sostenibilidad de las finanzas de la ciudad no depende de las transferencias, las inversiones si dependen en gran medida de estas. (iv) Se proyecta un escenario de endeudamiento de la capital con base en el actual perfil de la deuda interna y externa de la ciudad. Lo anterior se adelanta con base en las proyecciones de la Dirección de Crédito Público de la SHD. Estas proyecciones, además de las de amortizaciones e intereses, incluyen proyecciones de desembolsos futuros estimados por las autoridades distritales. Este es un escenario posible, ya que los principales indicadores de endeudamiento, ley 358, mejoran; la ciudad disminuye levemente su saldo de la deuda en el largo plazo y mejora, en forma paulatina pero permanente, el perfil de la deuda de la ciudad. (v) Se estima que las ganancias de las empresas de servicios públicos se mantendrán a lo largo del tiempo en los \$300 mil millones del 2001. Esta cifra es igual al giro de las ganancias de las empresas públicas de Medellín e incluye ganancias de solo dos de ellas (ETB y CODENSA-EMGESA). De acuerdo con lo visto en los últimos 3 años, esta proyección es prudente. Aunque la EAAB genera ganancias, estas se invierten en aumento de las coberturas, especialmente en alcantarillado, y se estima que por lo menos en los próximos 5 años la empresa no esta en capacidad de girar ganancias a la ciudad. De otra parte, este nivel de ganancias pone como tema de discusión la importancia de la venta de parte o de la totalidad de las empresas de servicios públicos en los próximos años. Para algunos expertos, el modelo de la EEEB con una venta del 49% del total es adecuado pues esto permite usufructuar sus posibles ganancias y además la alcaldía se convierte en "interventor – socio" de la gestión que desarrollan los privados. Al hacer parte de la junta directiva, mantienen un gran control sobre la gestión de la empresa.

De otra parte, frente a la ETB argumentan además, que si bien la empresa ha mejorado notablemente su gestión, la situación actual es riesgosa por dos razones. Primero, la gerencia de la empresa queda al vaivén de los cambios políticos, por ejemplo por los cambios de su junta y la gerencia misma. Segundo, un socio con experiencia reconocida en el servicio tiene "el paquete tecnológico y gestión" completo. Este además es probado y generalmente garantiza un alto nivel de eficiencia con un bajo margen de error⁶.

⁶ Otros afirman que la ETB inclusive se debe vender lo más rápido posible puesto que su "monopolio natural" se encuentra cada vez más en entredicho o por lo menos se deprecia en forma acelerada. El desarrollo de nuevas tecnologías, en un amplio rango de opciones a costos inclusive más bajos, desvaloriza su patrimonio y la utilidad de sus redes. A diferencia de energía y agua, en donde las redes son prácticamente insustituibles a medio plazo, la comunicación depende cada vez menos de las redes ya instaladas. Por demás, será cada más difícil defender este monopolio y / o no participan en el mercado de nuevos productos.

Por último, hay que tener en cuenta que dada la incertidumbre de las operaciones de venta como de descapitalización, no se incluyen en el siguiente ejercicio de simulación de la situación financiera de la capital.

Tabla 1. Supuestos y fuentes para el ejercicio de proyecciones fiscales 2001 – 2009

Crecimiento del IPC Distrital (deflactor)	6% anual del 2002 en adelante.
Crecimiento del PIB Distrital	3.3% anual del 2002 en adelante.
Ingresos Corrientes	<p>Cuatro escenarios para el crecimiento de los tributos.</p> <p>a) Crecimiento vegetativo: El recaudo de los dos impuestos más importantes (ICA y Predial) crece a la misma tasa de crecimiento de la economía.</p> <p>b) Mayor gestión (Reforma Administrativa): En Predial se obtiene un 5% de recaudo por encima del vegetativo en el año 2003 por control a la evasión. Por ampliación de la base, se obtiene 5% extra en el 2003 y en el 2004. En ICA, se recauda un 5% extra del 2002 en adelante.</p> <p>c) Aumento de tarifas (Reforma Tributaria): Un aumento de 25% en las tarifas del impuesto Predial incrementa el recaudo en 7.5% por encima del crecimiento vegetativo en el 2003 y 2004. Un aumento de 18% en las tarifas de ICA genera un incremento del recaudo en 6% extra para el 2003 y 2004.</p> <p>d) Combinación de los efectos del escenario b y c (Reforma Plena).</p> <p>No hay cambios legales importantes y se mantiene la estructura tributaria. Los impuestos diferentes al ICA y Predial mantienen el nivel de recaudo del 2001.</p>
Gastos Corrientes	<p>Caen en el 2002 y 2003 un 2%. Del 2003 en adelante no crecen en términos reales.</p> <p>Se mantiene la composición de las partidas que componen el gasto corriente (gasto en funcionamiento, transferencias a entidades descentralizadas e intereses sobre la deuda).</p>
Transferencias de la Nación	<p>Se asume el Sistema General de Participaciones de acuerdo con la ley 715.</p> <p>Por cofinanciación, la Nación transfiere anualmente \$90 mil millones de pesos constantes anuales.</p>
Deuda	<p>Se utilizan las proyecciones de la SHD - DCP.</p> <p>Se asumen los desembolsos proyectados del Distrito según el perfil de la deuda a diciembre 31 de 2001.</p>
Excedentes empresas del Distrito	<p>Se mantiene en términos reales el nivel de ganancias de las empresas públicas del año 2001.</p>
Fuentes básicas	<p>DANE</p> <ul style="list-style-type: none"> - IPC Distrital 1989 – 2001 base diciembre de 1998. - PIB distrital corriente 1980 – 1997. <p>Secretaría de Hacienda – Oficina de Estudios Económicos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estimaciones PIB distrital 1998, 1999 - Proyecciones PIB distrital 2000, 2001. <p>Ejecución presupuestal de la administración central 1990 – 2000</p> <p>Secretaría de Hacienda – Dirección de Crédito Público</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desembolsos, amortizaciones, pago de intereses y saldo de la deuda 1990 – 2000 - Perfil de la deuda a 31 de diciembre 2001 - Proyección de amortizaciones y pago de intereses 2002 – 2009 - Proyecciones de nuevo endeudamiento 2001 – 2009 <p>Secretaría de Hacienda – Dirección de Presupuesto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inversión consolidada del distrito tanto presupuestada y como ejecutada 1995 – Noviembre 2001. <p>Ministerio de Hacienda – CONPES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Documento CONPES #57. Distribución del Sistema General de Participaciones. Vigencia 2002. <p>Ley 715 del 2001. Sistema General de Participaciones</p>

Cuadro 4. ESCENARIO C. REFORMA TRIBUTARIA

Poyección de las Operaciones Efectivas de Caja 2001 - 2009

Millones de pesos constantes de 2001			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A. INGRESOS TOTALES (a + b + c + d) 1/			2,643,115	2,650,069	2,761,480	2,882,598	2,938,379	2,995,771	3,059,410	3,124,965	3,192,496
a. Ingresos Tributarios			1,346,904	1,377,498	1,471,960	1,575,791	1,613,938	1,653,344	1,694,050	1,736,100	1,779,538
- Industria Comercio y Avisos			578,730	597,829	653,427	714,195	737,764	762,110	787,260	813,239	840,076
- Predial Unificado			348,359	359,854	398,719	441,780	456,359	471,419	486,976	503,046	519,647
- Unificado de Vehículos			79,244	79,244	79,244	79,244	79,244	79,244	79,244	79,244	79,244
- Sobretasa a la Gasolina			173,581	173,581	173,581	173,581	173,581	173,581	173,581	173,581	173,581
- Otros Tributos			166,990	166,990	166,990	166,990	166,990	166,990	166,990	166,990	166,990
b. Ingresos No Tributarios			55,134	55,134	55,134	55,134	55,134	55,134	55,134	55,134	55,134
c. Transferencias			862,803	917,437	934,386	951,673	969,307	987,293	1,010,225	1,033,731	1,057,824
- Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación y Situado Fiscal			678,057	847,437	864,386	881,673	899,307	917,293	940,225	963,731	987,824
- Regalías, Cofinanciación y Otros			133,063	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000
- Entidades Distritales			51,682	0	0	0	0	0	0	0	0
d. Ingresos de Capital			378,274	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000
- Rendimientos Financieros			53,435	0	0	0	0	0	0	0	0
- Otros Ingresos del capital			6,558	0	0	0	0	0	0	0	0
- Excedentes Financieros de Empresas y Establecimientos Públicos			318,282	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000
B. GASTOS TOTALES (e + f) 3/			2,945,589	2,524,943	2,846,122	2,979,744	3,118,116	2,837,182	3,137,484	3,272,380	3,193,980
e. Gastos Corrientes 4/			968,010	948,650	929,677	929,677	929,677	929,677	929,677	929,677	929,677
- Servicios Personales			219,934	217,856	211,218	210,317	211,312	204,376	202,552	192,284	176,073
- Gastos Generales			54,239	53,726	52,089	51,867	52,112	50,402	49,952	47,420	43,422
- Aportes Patronales			81,541	80,771	78,310	77,976	78,345	75,773	75,097	71,290	65,280
- Transferencias de Funcionamiento			399,256	395,483	383,434	381,798	383,603	371,012	367,701	349,062	319,632
- Intereses y comisiones deuda interna			152,728	142,870	142,136	147,199	179,813	179,813	212,095	251,281	310,796
- Intereses y comisiones deuda externa			60,311	57,944	62,490	60,520	51,916	48,301	22,281	18,339	14,474
f. Inversiones			1,977,579	1,576,293	1,916,446	2,050,068	2,188,439	1,907,505	2,207,807	2,342,703	2,264,304
D. Financiamiento (D1 + D2) 7/			339,786	(125,126)	84,642	97,146	179,737	(158,589)	78,074	147,414	1,484
D1. Crédito Interno Neto (g + h - i)			143,846	(10,097)	97,736	51,345	56,313	2,068	(7,789)	43,159	(94,220)
g. Desembolsos			224,800	27,377	123,886	178,196	161,792	118,236	128,275	145,217	149,327
h. Ajustes			0	0	0	0	0	0	0	0	0
i. Amortizaciones			80,954	37,474	26,151	126,850	105,479	116,168	136,064	102,058	243,547
D2. Crédito Externo Neto (j + k - l)			195,940	(115,029)	(13,094)	45,801	123,424	(160,657)	85,863	104,255	95,704
j. Desembolsos			343,677	29,721	134,494	193,453	175,645	128,359	139,258	157,650	162,112
k. Ajustes			0	0	0	0	0	0	0	0	0
l. Amortizaciones			147,737	144,750	147,587	147,653	52,221	289,016	53,395	53,395	66,408
E. Variación en Reservas			(37,312)	0	0	0	0	0	0	0	0
Déficit / Ahorro Primario			647,067	684,797	802,043	908,967	943,700	1,006,915	1,053,883	1,131,178	1,230,265
Déficit / Ahorro Corriente			434,028	483,983	597,418	701,248	739,395	778,801	819,508	861,558	904,995
Déficit / Ahorro de Operaciones Efectivas de Caja (sin ingresos de Cap.)			(1,543,551)	(1,092,311)	(1,319,028)	(1,348,820)	(1,449,044)	(1,128,704)	(1,388,299)	(1,481,145)	(1,359,309)
Déficit / Ahorro de Operaciones Efectivas de Caja (con ingresos de Cap.)			(302,474)	125,126	(84,642)	(97,146)	(179,737)	158,589	(78,074)	(147,414)	(1,484)

1. Los ingresos totales se dividen en ingresos tributarios, no tributarios, transferencias e ingresos de capital.

2. Los ingresos de capital incluyen los rendimientos financieros y otros ingresos de capital.

3. Los gastos totales se dividen en pagos corrientes e inversión.

4. Los gastos corrientes incluyen los gastos en funcionamiento de la administración central, las transferencias de funcionamiento a las entidades distritales y los pagos de intereses (externos e internos).

5. Las transferencias de funcionamiento incluyen otros gastos de funcionamiento.

6. Con el fin de desagregar los intereses y comisiones entre externos e internos, se utilizaron los datos provenientes de la Dirección Distrital de Crédito Público.

7. El financiamiento se divide entre crédito interno neto y crédito externo neto. Estas cifras no incluyen las modificaciones por reservas, razón por la cual pueden diferir del déficit total.

8. El valor de la cofinanciación del 2002 en adelante corresponde a recursos para el desarrollo de Transmilenio

9. Los excedentes de las empresas públicas se componen de 200.000 millones para la Empresa de Energía y 100.000 millones de la empresa de telefonos.

10. Del valor de gastos en funcionamiento del 2001 se excluyen 43.233 millones de pesos correspondientes a las indemnizaciones producto del ajuste en personal.

Tomado de entrevistas con funcionarios y ex funcionarios de dichas empresas.

Fuente: SHD - Oficina de Estudios Económicos - Dirección Distrital de Presupuesto - Dirección Distrital de Crédito Público. Cálculos de los autores.

Cuadro 5. ESCENARIO C. REFORMA TRIBUTARIA, PROYECCION INDICADORES FISCALES Y FINANCIEROS 2001 - 2009		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Relación Gastos / Ingresos										
1. Gasto Corriente / Ingreso Corriente		69.04%	66.22%	60.88%	57.00%	55.70%	54.42%	53.15%	51.90%	50.67%
2. Gasto Total / Ingreso Total		111.44%	95.28%	103.07%	103.37%	106.12%	94.71%	102.55%	104.72%	100.05%
Composición de los Ingresos Corrientes										
3. Industria Comercio y Avisos / Ingresos Corrientes		41.3%	41.7%	42.8%	43.8%	44.2%	44.6%	45.0%	45.4%	45.8%
4. Predial Unificado / Ingresos Corrientes		24.8%	25.1%	25.1%	27.1%	27.3%	27.6%	27.8%	28.1%	28.3%
5. Unificado de Vehículos / Ingresos Corrientes		5.7%	5.5%	5.2%	4.9%	4.7%	4.6%	4.5%	4.4%	4.3%
6. Sobretasa a la Gasolina / Ingresos Corrientes		12.4%	12.1%	11.4%	10.6%	10.4%	10.2%	9.9%	9.7%	9.5%
7. Otros Tributos / Ingresos Corrientes		11.9%	11.7%	10.9%	10.2%	10.0%	9.8%	9.5%	9.3%	9.1%
8. Ingresos No Tributarios / Ingresos Corrientes		3.9%	3.8%	3.6%	3.4%	3.3%	3.2%	3.2%	3.1%	3.0%
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Composición de los Ingresos Totales										
9. Ingresos Tributarios / Ingresos Totales		50.96%	51.98%	53.30%	54.67%	54.93%	55.19%	55.37%	55.56%	55.74%
10. Ingresos No Tributarios / Ingresos Totales		2.09%	2.08%	2.00%	1.91%	1.88%	1.84%	1.80%	1.76%	1.73%
11. Participación en los Ingresos Corriente de la Nación y Situado Fiscal / Ingresos Totales		25.65%	31.98%	31.30%	30.59%	30.61%	30.52%	30.73%	30.84%	30.94%
12. Regalías, Cofinanciación y Otros / Ingresos Totales		5.03%	2.64%	2.53%	2.43%	2.38%	2.34%	2.29%	2.24%	2.19%
13. Transferencias de las Entidades Distritales / Ingresos Totales		1.95%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
14. Rendimientos Financieros / Ingresos Totales		2.02%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
15. Otros Ingresos del capital / Ingresos Totales		0.25%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
		87.96%	88.68%	89.14%	89.59%	89.79%	89.99%	90.19%	90.40%	90.60%
Composición de los Gastos Totales										
16. Servicios Personales / Gastos Totales		7.47%	8.63%	7.42%	7.05%	6.78%	7.20%	6.46%	5.88%	5.51%
17. Gastos Generales / Gastos Totales		1.34%	2.13%	1.83%	1.74%	1.67%	1.78%	1.59%	1.45%	1.35%
18. Aportes Patronales / Gastos Totales		2.77%	3.20%	2.75%	2.62%	2.51%	2.67%	2.39%	2.18%	2.04%
19. Transferencias de Funcionamiento / Gastos Totales		13.55%	15.66%	13.47%	12.81%	12.30%	13.08%	11.72%	10.67%	10.01%
20. Intereses de la deuda / Gastos Totales		7.23%	7.95%	7.19%	6.97%	6.55%	8.04%	7.47%	7.47%	7.47%
21. Inversiones / Gastos Totales		67.14%	62.43%	67.34%	68.80%	70.18%	67.23%	70.37%	71.59%	70.89%
		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Fuentes de financiamiento del Gasto Total										
22. Ingresos Corrientes / Gastos Totales		47.50%	55.74%	53.66%	54.73%	53.53%	60.22%	55.75%	54.74%	57.44%
23. Ingresos de Capital / Gastos Totales		12.84%	11.88%	10.54%	10.07%	9.62%	10.57%	9.56%	9.17%	9.39%
24. Participación en los Ingresos Corriente de la Nación y Situado Fiscal / Gastos Totales		23.02%	33.56%	30.37%	29.59%	28.84%	32.33%	29.97%	28.45%	30.93%
25. Regalías, Cofinanciación y Otros / Gastos Totales		4.52%	2.77%	2.46%	2.35%	2.24%	2.47%	2.23%	2.14%	2.19%
26. Transferencias de las Entidades Distritales / Gastos Totales		1.75%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
27. Endeudamiento Interno Neto / Gastos Totales		4.86%	-0.40%	3.43%	1.72%	1.81%	0.07%	-0.25%	1.32%	-2.95%
28. Endeudamiento Externo Neto / Gastos Totales		6.65%	-4.56%	-0.46%	1.54%	3.96%	-5.66%	2.74%	3.19%	3.00%
29. Excedentes de las Empresas / Gastos Totales		10.81%	11.85%	10.54%	10.07%	9.62%	10.57%	9.56%	9.17%	9.39%
		112.07%	111.88%	110.54%	110.07%	109.62%	110.57%	109.56%	109.17%	109.39%
Fuentes de financiamiento de la Inversión										
30. Ahorro Corriente / Inversión		21.95%	30.70%	31.17%	34.21%	33.79%	40.63%	37.12%	36.78%	39.97%
31. Endeudamiento Neto / Inversión		17.18%	-7.94%	4.42%	4.74%	8.21%	-8.31%	3.54%	6.29%	0.07%
32. Transferencias de la Nación / Inversión		41.02%	56.20%	48.76%	46.42%	44.29%	51.76%	45.76%	44.13%	46.72%
33. Excedentes de las Empresas / Inversión		16.09%	19.03%	15.65%	14.63%	13.71%	15.73%	13.59%	12.81%	13.25%
34. Ingresos de Capital / Inversión		19.13%	19.03%	15.65%	14.63%	13.71%	15.73%	13.59%	12.81%	13.25%
		115.37%	119.03%	115.65%	114.63%	113.71%	115.73%	113.59%	112.81%	113.25%
Indicadores per cápita (Miles de pesos del 2001 por habitante)										
35. Ingresos Tributarios per cápita		204.7	204.8	214.0	224.2	224.6	225.7	226.8	227.9	229.1
36. Gasto Corriente (sin intereses) per cápita		114.7	111.2	105.4	102.7	100.9	95.8	93.1	86.7	77.8
37. Gasto Corriente (con intereses) per cápita		147.1	141.0	135.2	132.3	129.4	126.9	124.4	122.0	119.7
38. Inversión per cápita		300.5	234.3	278.7	291.6	304.5	260.3	295.5	307.6	291.5
Recurrencia y autofinanciamiento del Gasto										
39. Gastos Corrientes / Gastos Totales		32.9%	37.6%	32.7%	31.2%	29.8%	32.8%	29.6%	28.4%	29.1%
40. Ingresos Corrientes / Gastos de Funcionamiento		186%	192%	211%	226%	230%	244%	252%	271%	304%
Dependencia de transferencias de la Nación										
40. Transferencias de la Nación / Ingresos Corrientes		57.9%	64.0%	61.2%	58.4%	58.1%	57.8%	57.8%	57.7%	57.7%
41. Transferencias de la Nación / Ingresos Totales		30.7%	34.6%	33.8%	33.0%	33.0%	33.0%	33.0%	33.1%	33.1%
Capacidad de Ahorro										
42. Ahorro Corriente / Ingresos Corrientes		31.0%	33.8%	39.1%	43.0%	44.3%	45.6%	46.9%	48.1%	49.3%
Autofinanciación de la Inversión										
43. Ahorro Corriente / Inversión		21.9%	30.7%	31.2%	34.2%	33.8%	40.6%	37.1%	36.8%	40.0%
Sostenibilidad de la Deuda Pública (según ley 358)										
44. Intereses de la deuda / Ahorro Corriente		18.3%	15.1%	14.0%	13.1%	12.5%	13.4%	13.3%	14.8%	17.2%
45. Intereses de la deuda / Ahorro Primario		15.5%	13.1%	12.3%	11.6%	11.1%	11.9%	11.8%	12.9%	14.7%
46. Saldo de la Deuda / Ingresos Corrientes		83.1%	67.9%	64.6%	61.9%	64.1%	53.1%	51.8%	53.1%	48.9%
Sostenibilidad de la Deuda Pública										
47. Intereses de la deuda / Ahorro Corriente		49.1%	41.5%	34.3%	29.6%	27.6%	29.3%	28.6%	31.3%	35.9%
48. Intereses de la deuda / Ahorro Primario		32.9%	29.3%	25.5%	22.9%	21.6%	22.7%	22.2%	23.8%	26.4%
49. Saldo de la Deuda / Ingresos Corrientes		126.5%	108.1%	101.2%	95.4%	93.7%	81.7%	79.7%	81.7%	75.3%
50. Saldo de la deuda / Ingresos Totales		67.1%	58.4%	56.0%	53.9%	56.0%	46.6%	45.6%	46.8%	43.3%
Sensibilidad Relativa										
51. Cambio en las transferencias de la Nación / Cambio en la Inversión		-4.0%	-26.5%	5.0%	12.9%	12.7%	-6.4%	7.6%	17.4%	-30.7%
52. Cambio en el ahorro corriente / Cambio en la inversión		16.5%	-12.4%	33.3%	77.7%	27.6%	-14.0%	13.6%	31.2%	-55.4%
53. Cambio en los ingresos de capital / Cambio en la inversión		47.8%	19.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
54. Cambio en las transferencias de la Nación / Cambio en el gasto corriente		36.5%	-549.1%	-89.3%						
55. Déficit Corriente / Ingresos Corrientes		31.0%	33.8%	39.1%	43.0%	44.3%	45.6%	46.9%	48.1%	49.3%
56. Déficit Total / Ingresos Totales		-11.4%	4.7%	-3.1%	-3.4%	-6.1%	5.3%	-2.6%	-4.7%	0.0%

1. Las definiciones utilizadas son las mismas de las operaciones efectivas de caja a menos que se indique lo contrario
2. Debido a que las cifras de endeudamiento neto no incluyen las modificaciones por reservas, es posible que el total exceda o no el 100%
3. Las transferencias de la Nación están integradas por la participación en los ingresos corrientes de la Nación, el situado fiscal, las regalías, la cofinanciación y otras transferencias.

Fuente: SHD - Oficina de Estudios Económicos - Dirección Distrital de Presupuesto - Dirección Distrital de Crédito Público. Cálculos de los autores.

2. Resultados y análisis de las fuentes de financiamiento de Bogotá 2001 –2009.

El cuadro nos muestra las proyecciones efectivas de Bogotá con el escenario de reforma tributaria propuesta. Los resultados muestran que el ahorro corriente se incrementa notablemente en los 8 años y ya en el 2009, este será un 80% mayor que en el 2002. Asimismo se encuentra que la inversión, que en este ejercicio sostenible es un producto derivado de la proyección de las fuentes de financiamiento, crece a lo largo de los 8 años pero en forma muy atenuada. En la práctica entre el 2003 y 2006 se mantiene estable.

Al comparar esta inversión con la proyección del Plan de Desarrollo de la actual administración se encuentra que hay un faltante de recursos de \$1.5 billones entre el 2002 y el 2004.

Otros resultados son los siguientes:

i. El ahorro corriente crecerá en forma sostenida a lo largo de los ocho años.

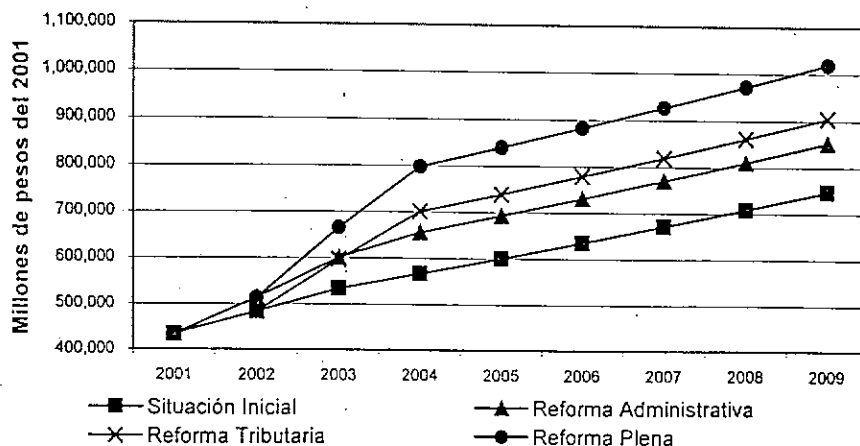
La diferencia del ahorro corriente entre escenarios se incrementa notablemente a lo largo del tiempo (Cuadro 4 y Gráfico 22). El aumento del ahorro corriente es importante en la medida que se busca que las inversiones de la ciudad se financien cada vez más con recursos propios y no dependan de recursos exógenos a la administración sobre los que hay mayor incertidumbre.

Ahorro Corriente	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Situación Inicial	434,028	483,983	534,559	567,206	600,929	635,766	671,752	708,926	747,327
Reforma Administrativa	434,028	513,874	601,422	656,661	693,337	731,223	770,359	810,787	852,549
Reforma Tributaria	434,028	483,983	597,418	701,248	739,395	778,801	819,508	861,558	904,995
Reforma Plena	434,028	513,874	666,075	798,565	839,924	882,647	926,781	972,370	1,019,465

Cálculos de los autores son base en los supuestos y las fuentes de los diferentes escenarios

Con la reforma tributaria se incrementa el ahorro corriente especialmente a partir del año 2004. Entre el 2003 – 2009 se pueden generar \$1.2 billones adicionales para la ciudad. Como vimos la reforma tributaria busca un aumento de las tarifas de entre el 15 y 20% de los dos principales tributos en un periodo de dos años.

Gráfico 22. Ahorro Corriente sin transferencias por escenario



ii. Las transferencias serán la principal fuente de financiamiento de la ciudad.

Si bien es importante el aumento de los ingresos propios a lo largo de la década de los años noventa, las transferencias de la Nación serán la principal fuente de financiamiento de la capital. En primer lugar, es el ingreso con mayor dinámica. Segundo, la capital sale beneficiada con la nueva forma de liquidación de las regalías derivada de la ley 715. En general, al liquidar los recursos de salud y educación en gran parte con base en la población atendida (cobertura) la capital, dado sus notables esfuerzos, queda beneficiada. Esto es importante para la financiación de programas de inversión de otros sectores. Al aumentar las transferencias en salud y educación, el distrito debe destinar menos recursos propios a estos sectores y puede asignarlos a otras actividades. Estos recursos adicionales pueden llegar a los \$120 mil millones (Cuadro 5 y Gráfico 23).

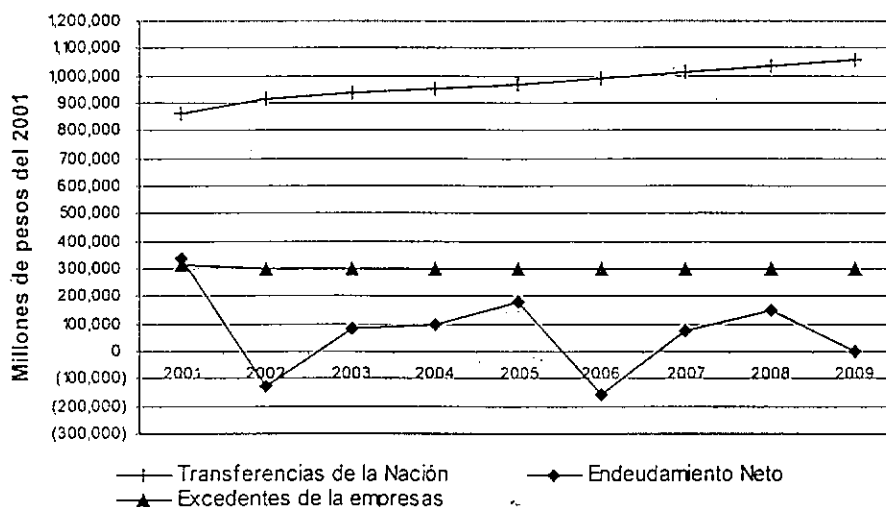
iii. El endeudamiento será menos importante en los años venideros.

El perfil de la deuda de Bogotá hace que los compromisos de amortizaciones sean altos en los próximos años y en particular en el 2002, 2006 y 2009, en donde se estima que el endeudamiento neto será negativo o casi nulo. En los demás años el endeudamiento es positivo, pero el saldo de la deuda cae de acuerdo con los desembolsos proyectados por la SHD (Cuadro 5 y Gráfico 23).

Cuadro 5. Proyección de otras fuentes de financiamiento para los tres escenarios. Millones de pesos del 2001									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Transferencias de la Nación	862,803	917,437	934,386	951,673	969,307	987,293	1,010,225	1,033,731	1,057,824
Endeudamiento Neto	339,786	(125,126)	84,642	97,146	179,737	(158,589)	78,074	147,414	1,484
Excedentes de la empresas	318,282	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000
Total	1,520,871	1,092,311	1,319,028	1,348,820	1,449,044	1,128,704	1,388,299	1,481,145	1,359,309

Cálculos de los autores con base en los supuestos y las fuentes de los diferentes escenarios

Gráfico 23. Otras fuentes de financiamiento 2001 - 2009



iv. La inversión sostenible de la capital es, en promedio, \$2 billones anuales del 2001.

Los cuadros 6 y 7 y el gráfico 24 nos muestra que las fuentes de financiamiento de la capital hacen que, los recursos de inversión disponibles, superen a partir del 2004 los \$2 billones de pesos constantes del 2001. Se encuentra que las transferencias financian entre 44% y 57% del total, el ahorro corriente entre 22% y 44%, las ganancias de las empresas entre 12% y 19%, dependiendo del año y del escenario que se considere. El faltante o el excedente es cubierto por el endeudamiento neto, dependiendo si este es positivo o negativo. Vemos entonces que la principal fuente de financiamiento son las transferencias y solo en la medida que se incrementa el ahorro corriente, es posible disminuir levemente la dependencia de estas.

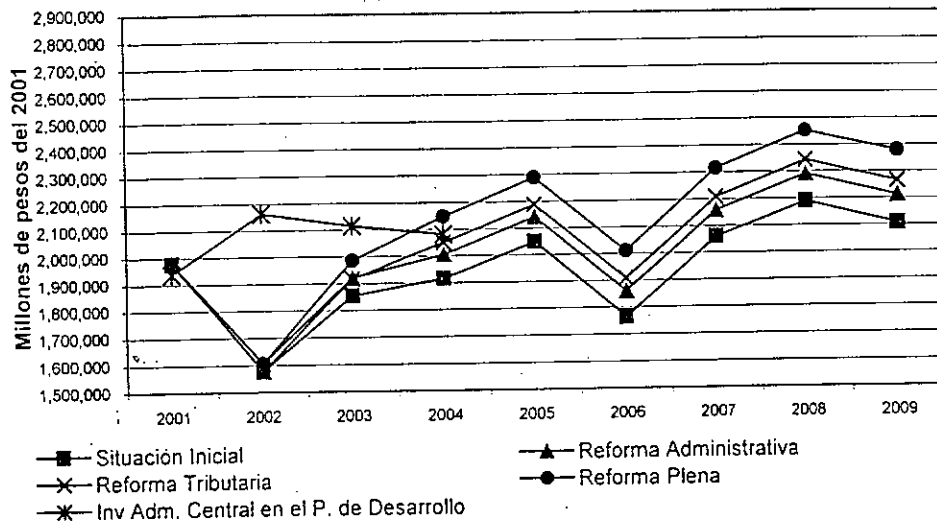
Esta inversión sostenible proyectada es muy superior al promedio de la década de los años noventa, pero notablemente inferior a la ejecutada en los años 1999 y 2000.

De acuerdo con las proyecciones el gran faltante se presenta en el año 2002 y disminuye posteriormente por efecto del control del gasto de funcionamiento y el aumento de las tarifas de ICA y Predial.

Cuadro 6. Total fuentes de financiamiento por escenario. Millones de pesos de 2001.									
Total fuentes de financiamiento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Situación Inicial	1,977,579	1,576,293	1,833,587	1,916,025	2,049,973	1,764,470	2,060,051	2,190,072	2,106,635
Reforma Administrativa	1,977,579	1,606,185	1,920,450	2,005,481	2,142,381	1,839,927	2,158,659	2,291,933	2,211,858
Reforma Tributaria	1,977,579	1,576,293	1,818,448	2,050,968	2,188,439	1,907,585	2,207,807	2,342,703	2,264,304
Reforma Plena	1,977,579	1,606,185	1,845,102	2,147,385	2,288,958	2,011,351	2,315,080	2,453,516	2,378,773
Inv Adm. Central en el P. de Desarrollo	1,939,366	2,163,016	2,114,545	2,081,007					

Cálculos de los autores con base en los supuestos y las fuentes de los diferentes escenarios.

Gráfico 24. Total fuentes de financiamiento por escenario



Cuadro 7. Resumen de las proyecciones de las fuentes de financiamiento 2001 - 2009. Millones de pesos del 2001.									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ahorro Corriente por escenario									
Ahorro Corriente sin reformas	434,028	483,983	534,559	567,206	600,929	635,766	671,752	708,926	747,327
Ahorro Corriente con reforma admon.	434,028	513,874	601,422	656,661	693,337	731,223	770,359	810,787	852,549
Ahorro Corriente con reforma trib.	434,028	483,983	597,418	701,248	739,395	778,801	819,508	861,558	904,995
Ahorro Corriente con reforma plena	434,028	513,874	666,075	798,565	839,924	882,647	926,781	972,370	1,019,465
Otras fuentes de financiamiento									
Transferencias de la Nación	862,803	917,437	934,386	951,673	969,307	987,293	1,010,225	1,033,731	1,057,824
Endeudamiento Neto	339,786	(125,126)	84,642	97,146	179,737	(158,589)	78,074	147,414	1,484
Excedentes de la empresas	318,282	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000
Total fuentes de financiamiento									
Escenario sin reformas	1,977,579	1,576,293	1,853,587	1,916,025	2,049,973	1,764,470	2,060,051	2,190,072	2,106,635
Escenario con reforma admon.	1,977,579	1,606,185	1,920,450	2,005,481	2,142,381	1,859,927	2,158,659	2,291,933	2,211,858
Escenario con reforma trib.	1,977,579	1,576,293	1,916,446	2,050,068	2,188,439	1,907,505	2,207,807	2,342,703	2,264,304
Escenario con reforma plena	1,977,579	1,606,185	1,985,102	2,147,385	2,288,968	2,011,351	2,315,080	2,453,516	2,378,773
Inv Adm. Central en el P. de Desarrollo	1,939,366	2,163,016	2,114,545	2,081,007					
Diferencia primer escenario	38,213	(586,723)	(260,958)	(164,982)					
Diferencia segundo escenario	38,213	(556,831)	(194,095)	(75,526)					
Diferencia tercer escenario	38,213	(586,723)	(198,099)	(30,939)					
Diferencia cuarto escenario	38,213	(556,831)	(129,443)	66,378					
Cálculos de los autores con base en los supuestos y las fuentes de los diferentes escenarios									

En el escenario con reforma tributaria, en un 18% aproximadamente, un alza de tarifas en Predial e ICA. En primer lugar, se encuentra que la inversión total aumenta en forma sostenida a partir del año 2003 y se sitúa en niveles cercanos a los \$2.3 billones en los últimos tres años de estas proyecciones (Cuadro 6 y Gráfico 24). Así mismo se encuentra que el gasto total de la ciudad se estabiliza en un nivel ligeramente superior a los \$3.0 billones del 2001, este nivel es sensiblemente menor al de los años 1999 y 2000 y su excepcionalidad se explica por la venta y posterior descapitalización de la EEEB (Gráfico 25).

En segundo lugar se encuentra que se logra rápidamente el objetivo de controlar la dependencia de las transferencias nacionales. El gráfico 26 nos muestra que esta dependencia ha sido creciente a partir de 1994 y que en la actual coyuntura se sitúa en el 40%. Con el aumento de la tributación propuesto, esta dependencia disminuye y se estabiliza en el 36% a partir del 2005. En todo caso, más de un tercio de los ingresos de la administración de Bogotá serán recursos de transferencias.

El gráfico 27 nos muestra el cambio esperado en la composición del gasto en la ciudad por efecto del aumento propuesto de la tributación. Se genera un efecto positivo en la medida que se logra disminuir en términos porcentuales el gasto en funcionamiento y en pago de intereses de la deuda. Este espacio fiscal es utilizado en el financiamiento de una mayor inversión. En este escenario tributario, de cada \$100 del distrito aproximadamente \$70 se destinarían a inversión.

Así mismo, se encuentra que cambia notablemente las fuentes de financiamiento de la inversión de la ciudad (Gráfico 28). El financiamiento en los próximos años tiende a concentrarse en el ahorro corriente, en las transferencias nacionales y en las ganancias de las empresas públicas. Además, el endeudamiento neto estimado es cada vez más bajo, a diferencia de lo sucedido durante la década anterior en donde fue una de las fuentes de financiamiento más importantes. Es bueno recordar que en este ejercicio no se proyecta ingresos algunos por venta o descapitalización de empresa de servicios públicos.

En términos de indicadores fiscales se encuentra que la ciudad consolida su situación fiscal. El gráfico 29 nos muestra que a partir del año 2003 se incrementa la capacidad de ahorro (Ahorro corriente / ingresos corrientes) hasta llegar a un 50%. Esto significa que de cada 2 pesos, Bogotá ahorra 1.

Segundo, se aumenta la sostenibilidad de la inversión, pues en este escenario el ahorro corriente de Bogotá financiaría entre el 35% y 40% de la inversión total; en el momento este porcentaje es del 20%. Tercero, mejora la situación de endeudamiento, puesto que los indicadores de solvencia y liquidez disminuyen hasta situarse en niveles del 50% y 15% en el año 2009, ver gráficos 31 y 32. Este menor nivel de endeudamiento sería un buen resultado para la capital.

Frente a este último tema hay que tener presente que la decisión de estas operaciones financieras debe verse desde distintos puntos de vista. En primer lugar, como fuente de financiamiento se convierte, para esta administración, en recursos para financiar programas y proyectos que se encuentran en la práctica desfinanciados y que hacen parte del plan plurianual de inversiones. De producirse la nueva descapitalización de las empresas de energía (Codensa – Emgesa), en el 2002 la inversión total de la administración central se incrementaría en un 20%.

La mejora en la situación financiera y un mayor espacio para financiar inversiones abren paso a otros debates sobre las finanzas de la capital.

Hay que evaluar el impacto de las nuevas inversiones en la estructura futura del gasto de la ciudad. El gasto que se financie con estos recursos, al ser excepcionales, debe, en lo posible, no afectar las inversiones futuras. Por ejemplo, los recursos destinados a capitalizar el pago futuro de pensiones no tienen mayor impacto y por el contrario son seguro para eventuales pagos contingentes. Como veremos en el capítulo de inversión, las inversiones ejecutadas durante la administración Peñalosa condicionan el gasto de inversión de los años venideros, pues, en su gran mayoría, se convertirán en gasto recurrente, que debe ser financiado muy seguramente a muy largo plazo y se caracteriza por ser muy inflexible a la baja y por aumentar los gastos de mantenimiento, operación y rehabilitación – MOR –.

Gráfico 25. Composición del gasto a futuro con reforma tributaria

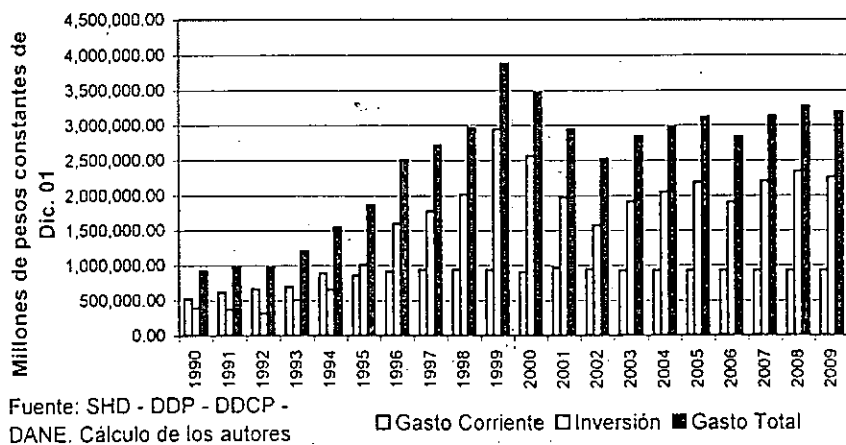


Gráfico 26. Dependencia de la nación con reforma tributaria

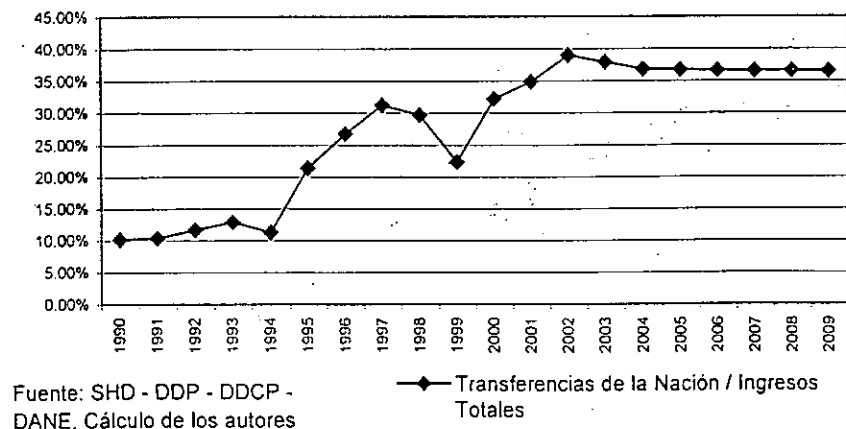
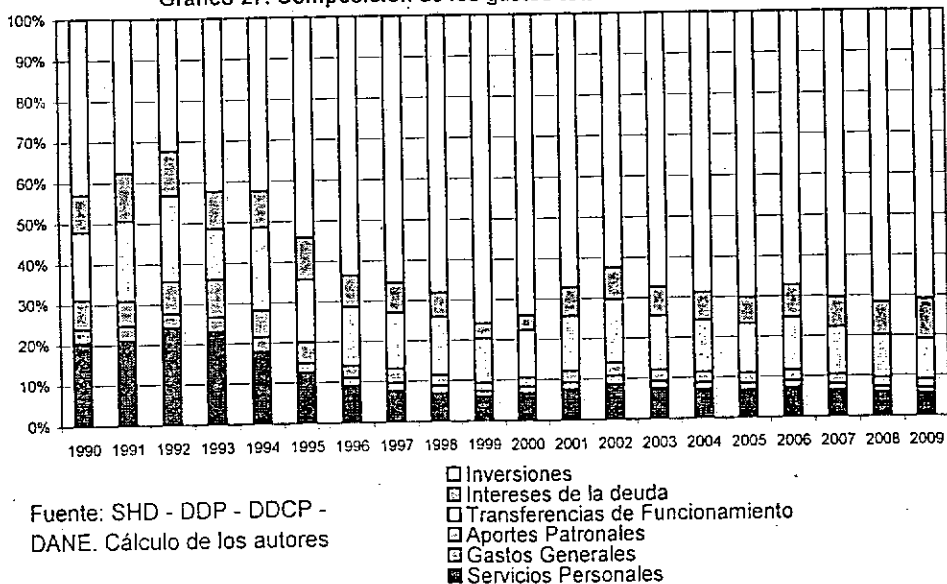
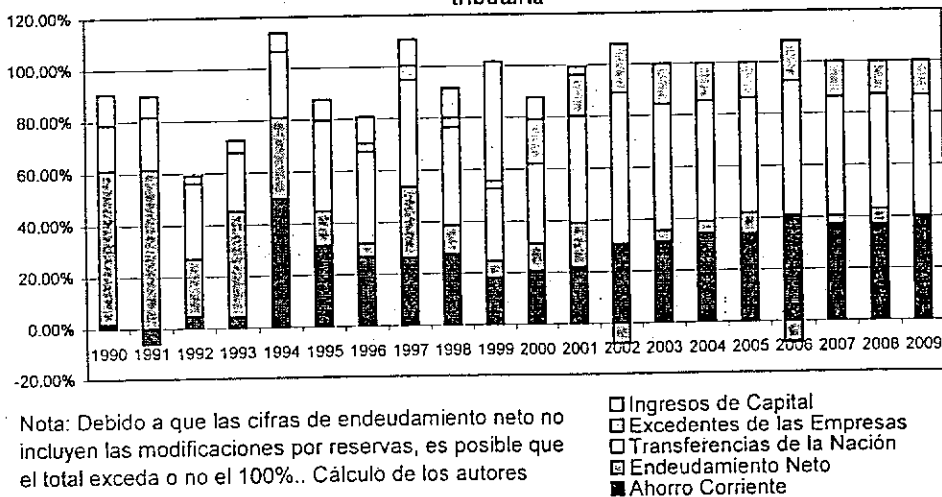


Gráfico 27. Composición de los gastos totales con reforma tributaria



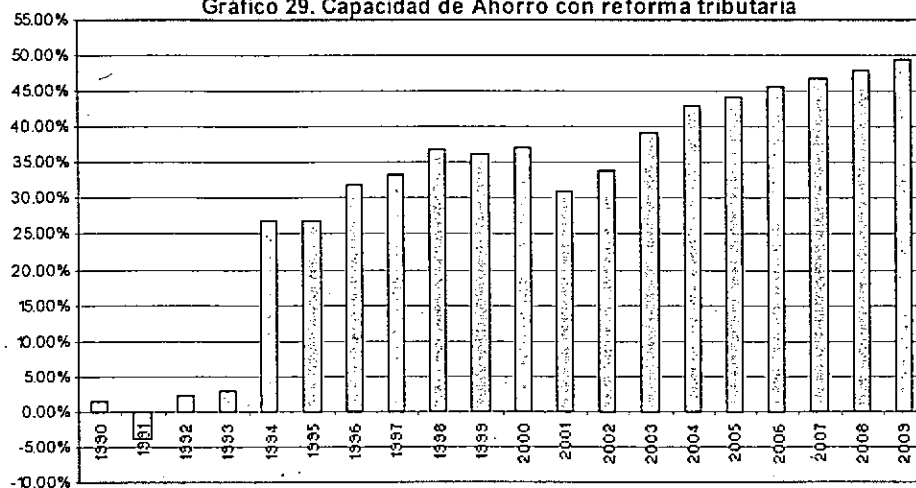
Fuente: SHD - DDP - DDCP - DANE. Cálculo de los autores

Gráfico 28. Fuentes de financiamiento de la inversión con reforma tributaria



Nota: Debido a que las cifras de endeudamiento neto no incluyen las modificaciones por reservas, es posible que el total exceda o no el 100%. Cálculo de los autores

Gráfico 29. Capacidad de Ahorro con reforma tributaria



Fuente: SHD - DDP - DDCP - DANE
Cálculo de los autores

□ Ahorro Corriente / Ingresos Corrientes

Gráfico 30. Autonomía fiscal y autosostenibilidad de la inversión con reforma tributaria

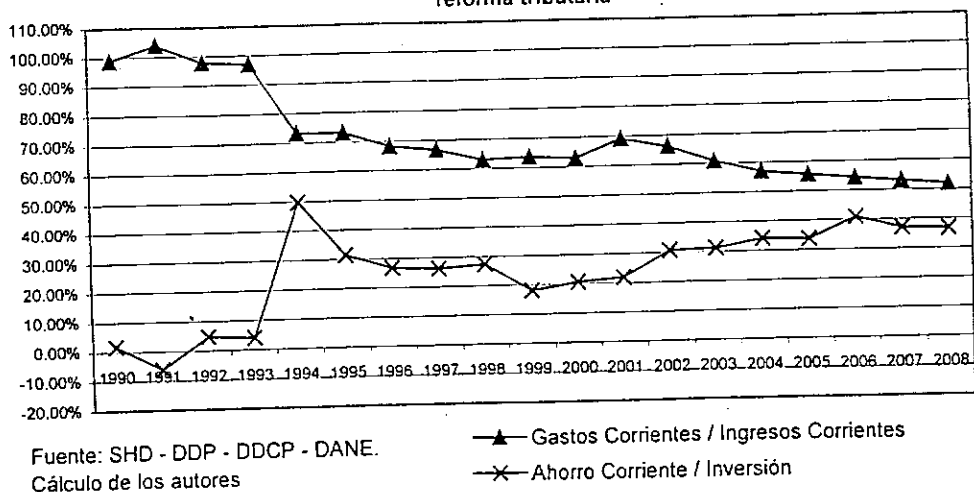


Gráfico 31. Sostenibilidad de la deuda con reforma tributaria

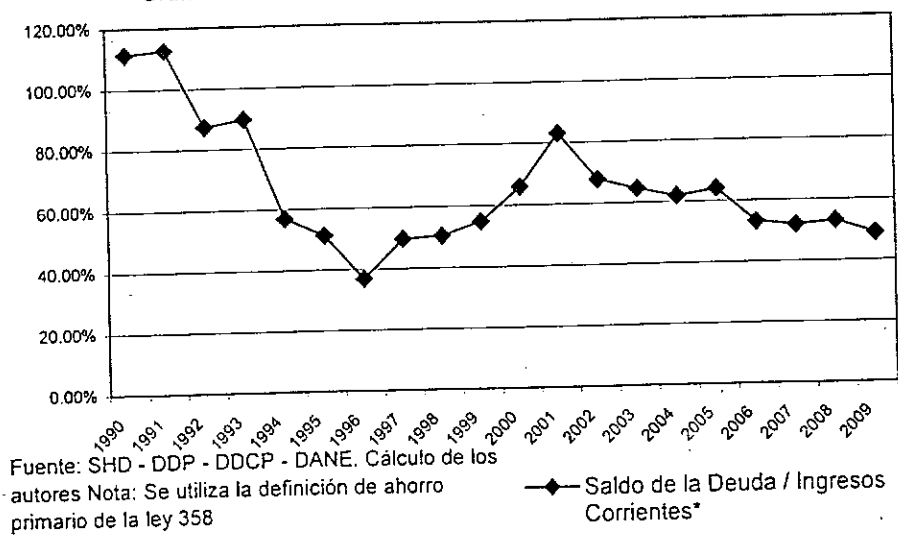
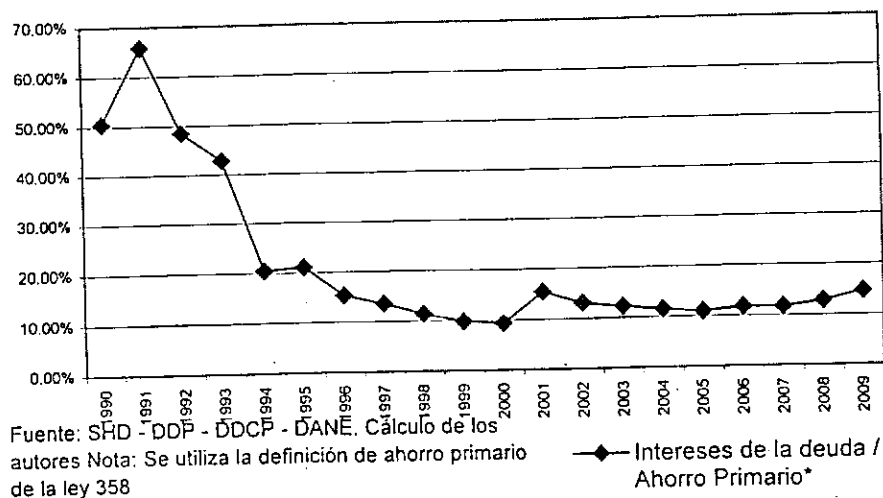


Gráfico 32. Sostenibilidad de la deuda con reforma tributaria



3. Metodología utilizada para la Proyección de las principales variables fiscales

A continuación se presenta la metodología aplicada para las proyecciones de los cuatro escenarios mencionados.

i. Ingreso y Gasto Corriente

Para la proyección de los ingresos corrientes se parte de los supuestos que se muestran en la tabla 1. De acuerdo con estos, el crecimiento estimado de los dos impuestos más importantes en términos reales sin reforma administrativa o tributaria será del 3.3% anual hasta el año 2009, es decir, un crecimiento a la par con el crecimiento medio de la economía. Este crecimiento no es muy alto si se tiene en cuenta que la tasa de crecimiento promedio anual del recaudo por ICA y Predial entre 1993 y 2001, en términos reales, fue 9.4% y 11.2%, respectivamente.

Igualmente, al efectuar estas proyecciones hay que tener en cuenta que en el 2000 los ingresos tributarios equivalían al 95% de los ingresos corrientes y los no tributarios solo al 5% (Cuadro 1 y Gráfico 6). Por esto, para simplificar el ejercicio, se asume que los demás ingresos, fuera del Predial e ICA, no crecen en términos reales en los próximos 8 años. Con este supuesto, en las proyecciones adelantadas los ingresos tributarios explican el 100% del crecimiento de los ingresos corrientes. Esta información se puede ver resumida en el cuadro 8.

Escenario	A	B	C	D
Tasa de crecimiento real de los ingresos corrientes 2001 – 2009	19.6%	27.1%	30.9%	39.0%
Tasa de crecimiento real promedio anual del ingreso corriente 2001 – 2009	2.3%	3.0%	3.4%	4.2%
Tasa de crecimiento real ingresos tributarios 2001 – 2009	2.3%	3.2%	3.5%	4.4%

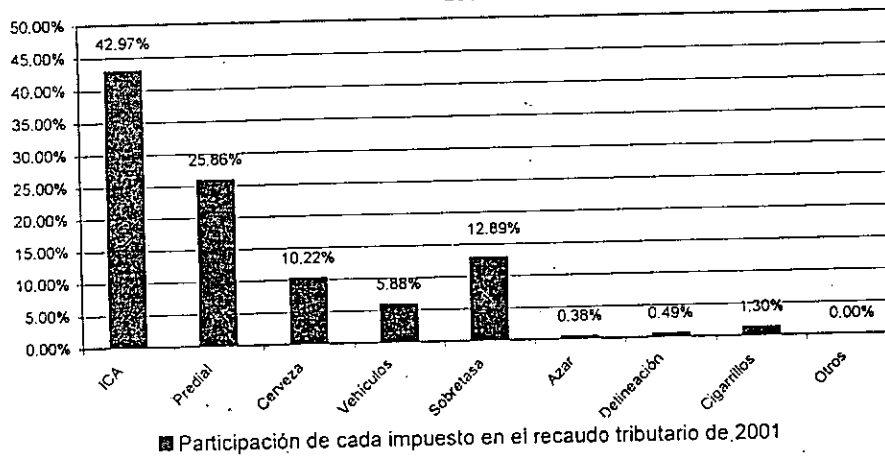
Cálculos de los autores con base en los supuestos y fuentes de los escenarios

El cuadro 9 y el gráfico 33 muestra que el impuesto con mayor peso en el 2001 era Industria, Comercio y Avisos con 43% del total recaudado seguido por Predial Unificado con 26%. Le siguen en importancia el impuesto unificado de vehículos y el de cerveza con 12.9% y 10.25%, respectivamente. Los restantes impuestos son poco representativos y además, con el crecimiento de las tarifas de Predial e ICA, pierden participación relativa. El cuadro 11 muestra el cambio en la composición para los cuatro escenarios de tarifas y gestión tributaria.

⁷ El escenario A corresponde al escenario sin reforma alguna (crecimiento vegetativo). El escenario B corresponde al escenario con reforma administrativa. El escenario C corresponde al escenario con reforma tributaria y el escenario D corresponde al escenario de reforma plena.

Industria y comercio	42.97%
Predial unificado	25.86%
Consumo de cerveza	10.22%
Unificado de vehículos	5.88%
Sobretasa a la gasolina	12.89%
Azar y espectáculos	0.38%
Delineación urbana	0.49%
Cigarrillos extranjeros	1.30%
Otros tributarios	0.00%
Fuente: Secretaría de Hacienda – Oficina de Estudios Económicos. Cálculo de los autores	

Gráfico 33. Participación de cada impuesto en el recaudo tributario de 2001



Impuesto	Tasa de Crecimiento Real 1994 – 2001	Tasa de Crecimiento Real 2001 – 2009 por escenario tributario			
		A.	B	C	D
Industria y comercio	4,08%	29.7%	36.1%	45.2%	52.4%
Predial unificado	26,43%	29.7%	49.1%	49.2%	70.0%
Fuente 1994 - 2001: SHD – Oficina de Estudios Económicos. Cálculo de los autores con base en los supuestos y en las fuentes de los escenarios.					

Cuadro 11. Participación de cada impuesto en el recaudo tributario en el 2009 por escenario					
Impuesto	2001	2009 por escenario			
		A	B	C	D
Industria y comercio	43.0%	46.3%	45.6%	47.2%	46.6%
Predial unificado	25.9%	27.8%	30.1%	29.2%	31.3%

Fuente 2001: Secretaría de Hacienda – Oficina de Estudios Económicos. Cálculo de los autores con base en los supuestos para los escenarios.

Gasto Corriente. Servicios personales, gastos generales y aportes patronales, junto con las transferencias a las entidades distritales y los intereses sobre la deuda componen el gasto corriente. En los últimos años ha existido una tendencia a disminuir en términos reales estos rubros y siguiendo con esta tendencia, asumimos que el gasto corriente cae en términos reales durante el 2002 y el 2003 en 2% y del 2004 en adelante se mantiene constante en términos reales. Este supuesto genera valores del gasto corriente utilizados en los cuatro escenarios y se presentan en el cuadro 12.

Cuadro 12. Gasto Corriente 2001 –2009. Millones de pesos del 2001				
–	2001	2002	2003	2004 a 2009
Gasto corriente	968,010	948,650	929,677	929,677
Tasa de crecimiento	-7%	-2%	-2%	0%

Fuente 2001: SHD – Oficina de Estudios Económicos. Cálculo de los autores con base en los supuestos las fuentes de los escenarios.

Por otra parte, los intereses sobre la deuda son producto por el actual perfil de la deuda (a 31 de diciembre de 2001) y es un cálculo de la Secretaría de Hacienda. En la sección correspondiente a endeudamiento se explicara mejor esta proyección.

La principal característica del gasto corriente es la recurrencia y por lo tanto existe la necesidad de encontrar la forma de financiarlo año tras año. Los ingresos corrientes deberían cumplir esta función en la medida de lo posible pues también son recurrentes; esta es la idea central detrás de la ley 617 de 2000. De acuerdo con esta ley Bogotá debe cumplir una relación máxima entre sus ingresos corrientes y sus gastos corrientes. No se impone un tope nominal para estos pero en la medida que crezcan o caigan los ingresos corrientes, el gasto corriente tendrá un mayor o menor margen de crecimiento. Se define un periodo de transición entre el 2001 y el 2004 donde la proporción máxima es cada vez menor hasta llegar a 50%. A partir del 2005 la proporción se mantiene en dicho nivel (Cuadro 13).

Cuadro 13. Proporción máxima entre gastos corrientes e ingresos corrientes para Bogotá entre el 2001 y el 2009 según ley 617									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009	2009
Máxima proporción entre gastos corrientes e ingresos corrientes	58%	55%	52%	50%	50%	50%	50%	50%	50%

Fuente: Ley 617 de 2000

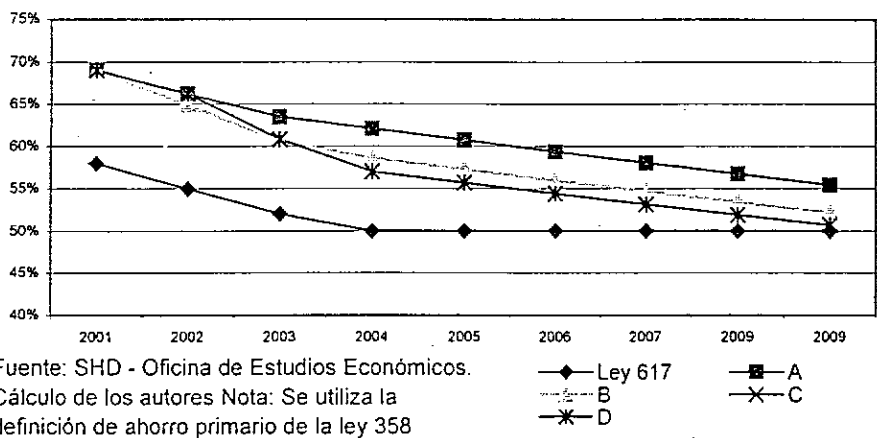
El cuadro 14 por su parte nos muestra cuál sería la disminución del porcentaje de los gastos corrientes / ingresos corrientes para los 4 escenarios proyectados. Vemos como en los 4 tienden a disminuir.

Por último, se debe mencionar que estas estimaciones no incluyen como ingreso corriente el porcentaje de la transferencia Nación que se considera de libre destinación. Por esto los resultados difieren de los de la Secretaría de Hacienda del Distrito.

Cuadro 14. Gastos corrientes sobre ingresos corrientes para cada escenario.									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Escenario A	69.0%	66.2%	63.5%	62.1%	60.7%	59.4%	58.1%	56.7%	55.4%
Escenario B	69.0%	64.9%	60.7%	58.6%	57.3%	56.0%	54.7%	53.4%	52.2%
Escenario C	69.0%	66.2%	60.9%	57.0%	55.7%	54.4%	53.1%	51.9%	50.7%
Escenario D	69.04%	64.86%	58.26%	53.79%	52.54%	51.30%	50.08%	48.88%	47.70%

Fuente datos años 2000: SHD - Oficina de Estudios Económicos. Cálculo de los autores con base en los supuestos y las fuentes de los escenarios.

Gráfico 34. Gasto corriente sobre ingresos corrientes por escenario



Del anterior ejercicio se encuentra el total de gasto de funcionamiento proyectado, el cual se encuentra en el siguiente cuadro.

Cuadro 15 Gastos de Funcionamiento y Transferencias a Entidades Distritales para los cuatro escenarios. Millones de pesos del 2001.									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Servicios Personales	219,934	217,856	211,218	210,317	211,312	204,376	202,552	192,284	176,073
Gastos Generales	54,239	53,726	52,089	51,867	52,112	50,402	49,952	47,420	43,422
Aportes Patronales	81,541	80,771	78,310	77,976	78,345	75,773	75,097	71,290	65,280
Transferencias de Funcionamiento	399,256	395,483	383,434	381,798	383,603	371,012	367,701	349,062	319,632
Tasa de crecimiento para los cuatro rubros	-	-0.95%	-3.05%	-0.43%	0.47%	-3.28%	-0.89%	-5.07%	-8.43%
Fuente 2001: Secretaría de Hacienda – Oficina de Estudios Económicos. Cálculo de los autores con base en los supuestos para los escenarios.									

ii. Transferencias de la Nación.

Hasta el 2001, la participación en los ingresos corrientes de la nación y el situado fiscal de las entidades territoriales se regía por la ley 60 de 1993. Sin embargo, debido al Acto Legislativo 01 de 2001 se reformó el sistema de transferencias y se creó el sistema general de participaciones (SGP).

El Sistema General de Participaciones define unos criterios de distribución particulares para los distritos, por medio de los cuales se determina el monto de participación en el monto de educación, salud y propósito general. En el caso de Bogotá, para el año 2002 la distribución entre estos tres rubros es la presentada en el cuadro 16.

Esta cifra es equivalente a 1917,000 para el 2002 en pesos corrientes.

Participación en Educación	452.404
Participación en Salud	269.860
Participación de Propósito General	125.172
Total SGP Bogotá	847.436
Proporción del total SGP	7,05%
Fuente: DNP – Documento CONPES #57	

Para determinar el valor de las transferencias de la Nación del 2002 en adelante se asume que su tasa de crecimiento será igual a la tasa de crecimiento real del sistema general de participaciones. Este crecimiento real está determinado por la misma Ley 715. Las tasas de crecimiento se muestran en el cuadro 17. Con base en estas tasas de crecimiento, se obtiene un valor aproximado del valor de las transferencias en los próximos años.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tasa de crecimiento real del valor del SGP	2.00%	2.00%	2.00%	2.50%	2.50%	2.50%	2.38%
Fuente: Ley 715 de 2001							

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recursos del SGP para Bogotá	847,437	864,386	881,673	899,307	921,790	944,834	968,455	991,456
Recursos de cofinanciación Transmilenio	70.000	70.000	70.000	70.000	70.000	70.000	70.000	70.000
Fuente: DNP. Cálculo de los autores con base en los supuestos para los escenarios.								

Por otra parte por su importancia se hace un supuesto respecto de las transferencias anuales de cofinanciación de la Nación del proyecto de expansión de Transmilenio por un valor de \$70.000 millones de pesos constantes de 2001. Este valor junto con el ingreso del Sistema General de Participaciones componen el total de transferencias de la Nación.

iii. Ganancias de las empresas públicas

En la actual coyuntura la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) y la Empresa de Energía de Bogotá (Codensa) generan excedentes para ser transferidos al distrito. A partir del 2000 surge esta fuente de ingresos y se espera que perdure de aquí en adelante. Por esta razón hemos asumido un excedente anual de 200.000 millones de pesos de 2001 para la ETB y de 100.000 millones para EEB, para un total de 300.000 millones (Cuadro 19). No se consideran posibles ganancias a futuro de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá pues esta se encuentra aun en proceso de altas inversiones en cobertura.

ETB	200.000
EEB	100.000
EAAB	0
Total	300.000
Estimación de los autores	

iv. Endeudamiento Interno y externo de Bogotá.

La deuda es un mecanismo para distribuir de manera eficiente ingresos futuros a lo largo del tiempo y por lo tanto su sostenibilidad depende de la capacidad que exista para generar ingresos y controlar gastos en una entidad territorial. En Colombia la ley 358 de 1997 sobre control del endeudamiento público busca generar mecanismos que permitan sostener la deuda de las entidades territoriales. El mecanismo de control diseñado determina intervalos con topes máximos sobre dos indicadores de comportamiento de la deuda generando tres niveles de autonomía entre las entidades territoriales.

El nivel de plena autonomía se logra cuando los intereses sobre la deuda no superan el 40% del ahorro primario y el saldo de la deuda no supera el 80% del ingreso corriente. Bajo estas condiciones la entidad territorial puede contratar deuda libremente. (semáforo verde Ley 358). Cabe la pena anotar que para estos indicadores la ley define una versión ampliada de ingreso corriente, al incluir en un porcentaje de las transferencias de la nación (participación en los ingresos corriente de la nación y situado fiscal) y los rendimientos financieros.

Bajo el nivel de autonomía intermedia una entidad territorial necesita de la autorización del departamento al cual pertenece para contraer obligaciones. Se alcanza este nivel cuando los intereses de la deuda son entre 40% y 60% del ahorro primario y el saldo de la deuda no supera el 80% de los ingresos corrientes. Este nivel se conoce como semáforo amarillo. Por último, una entidad territorial se encontrará sin autonomía en materia de endeudamiento si los intereses sobre la deuda superan el 60% del ahorro primario o si el saldo de la deuda es mayor al 80% de los ingresos corrientes. En este caso la entidad territorial debe suscribir un acuerdo de desempeño con el Ministerio de Hacienda para poder contraer deuda. La posibilidad de contraer deuda depende del cumplimiento de lo acordado, esta situación se denomina semáforo rojo. El cuadro 12 resume lo dicho.

Cuadro 20. Indicadores de liquidez y solvencia en la ley 358			
	Verde	Amarillo	Rojo
Liquidez (Intereses de la deuda / Ahorro primario)	Menor a 40%	Entre 40% y 60%	Mayor a 60%
Solvencia (Saldo de la deuda / Ingresos Corrientes)	Menor a 80%	Menor a 80%	Mayor a 80%
Fuente: Ley 358 de 1997			

En el año 2000 Bogotá pagó \$131,713 millones de pesos de 2001 en intereses sobre la deuda y su ahorro primario fue \$662,532 millones de pesos de 2001. Según esto, tanto la proporción entre intereses sobre la deuda y ahorro primario como la proporción entre saldo de la deuda e ingresos corrientes se encontraba en la franja de autonomía plena. Los indicadores se presentan en el cuadro 21.

Cuadro 21. Indicadores de Endeudamiento de Bogotá (2001).	
Intereses de la deuda / Ahorro primario	15.5%
Saldo de la deuda / Ingresos Corrientes	78.6%
Fuente: Secretaría de Hacienda – Oficina de Estudios Económicos. Cálculo de los autores.	

Así mismo, el comportamiento de los desembolsos, las amortizaciones y el pago de intereses a futuro está determinado por el actual perfil de la deuda. A 31 de diciembre de 2001, el valor total de la deuda era de \$1,774,004 millones de pesos de 2001. Hay que tener en cuenta que este valor utiliza una tasa de cambio determinada para valorar en pesos la deuda externa por lo que el valor de la deuda varía en la medida que varíe la tasa de cambio utilizada. Se puede observar que la deuda no se concentra en deuda interna o externa pues el 48% corresponde al primer tipo y 52% al segundo. La deuda interna está dividida entre cartera ordinaria (46%), bonos (49%) y recursos de Findeter (5%) (Cuadro 22).

Cuadro 22. Perfil resumido a 31 de diciembre de 2001. Millones de pesos corrientes.				
	Saldo	Vida Media	Margen DTF +	Tasa
Deuda Interna	850,587	4.60	4.48%	-
Cartera Ordinaria	391,756	4.50	4.94%	-
Findeter	39,672	4.58	4.31%	-
Bonos	419,159	4.70	3.54%*	IPC + 8,15%*
Deuda Externa	923,417	4.21	-	-
DEUDA TOTAL	1,774,004	4.40	-	-
*Tasa promedio ponderado. No se incluye Crédito de Presupuesto otorgado por la Nación por 130,177,000,000 La TRM Utilizada es de \$2.291.18 Fuente: Secretaría de Hacienda – Dirección Distrital de Crédito Público				

Con relación a la vida media de las obligaciones por grupo existe una concentración de vencimientos hacia el 2006, pues sus valores promedio se encuentran entre 4.21 y 4.7 años. Sin embargo la desviación estándar para la deuda total es de 3.16 años. Esto quiere decir que en promedio las obligaciones vencerán entre inicios de 2003 (1.24 años) y mediados de 2009 (7.56 años). La cartera ordinaria es la más concentrada con 0.9 años de desviación estándar y la más dispersa es la deuda externa con 4.66 años (Cuadro 23).

Cuadro 23. Desviación estándar de la vida media por grupo	
Deuda Interna	1.78 años
Cartera Ordinaria	0.9 años
Findeter	1.75 años
Bonos	2.35 años
Deuda Externa	4.66 años
DEUDA TOTAL	3.16 años
Fuente: Secretaría de Hacienda – Dirección Distrital de Crédito Público. Cálculo de los autores.	

Las dos obligaciones más importantes de la cartera ordinaria, créditos sindicados interno por \$166.559 millones de pesos y \$135.000 millones de pesos, vencerán a mediados de 2006. Las obligaciones más importantes de Findeter, dos obligaciones de 10.000 millones de pesos 2001 con Corfivalle a 7 y 4 años, vencerán a mediados del 2006 y a inicios del 2004, respectivamente. El paquete de bonos más importante, \$250.000 millones de pesos emitidos en 1999 vencerán a inicios del 2008. Las obligaciones más importantes de deuda externa, \$378.004 millones con Societé y \$229.118 millones de bonos externos del 2001 vencerán a finales del 2003 y a finales del 2006, respectivamente (Cuadro 24).

Cuadro 24. Valor y vencimiento aproximado de las obligaciones más importantes por grupo.		
	Valor de la obligación en millones de pesos	Vencimiento
Cartera ordinaria		
Sindicado interno	166.559	Mediados 2006
Sindicado interno 2001	135.000	Mediados 2006
Findeter		
Corfivalle a 7 años	10.000	Mediados del 2006
Corfivalle a 4 años	10.000	Inicios del 2004
Bonos		
Bonos 99	250.000	Inicios 2008
Deuda Externa		
Societé	378.004	Finales 2003
Bonos 2001	229.118	Finales 2006
Fuente: Secretaría de Hacienda – Dirección Distrital de Crédito Público.		

Con base en este perfil de la deuda, la Secretaría de Hacienda ha hecho una senda de pagos de intereses, amortizaciones y desembolsos que conformarán el endeudamiento neto en el futuro. El cuadro 25 muestra el valor del endeudamiento neto año por año, mientras que el cuadro 26 muestra de forma detallada el comportamiento del endeudamiento.

Cuadro 25. Endeudamiento neto interno, externo y total estimado por la SHD. Millones de pesos de 2001									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Endeudamiento Interno Neto	143,846	(10,097)	99,615	53,339	59,625	2,231	(8,568)	48,384	(107,659)
Endeudamiento Externo Neto	195,940	(115,029)	(13,345)	47,579	130,683	(173,376)	94,443	116,878	109,355
Total Endeudamiento Neto	339,786	(125,126)	86,270	100,918	190,307	(171,145)	85,875	165,263	1,696

Fuente: Secretaría de Hacienda – Dirección Distrital de Crédito Público. Cálculo de los autores.

Este resultado de endeudamiento neto total es otra de las fuentes de financiamiento de la inversión:

Cuadro 26. Endeudamiento neto interno, externo y total para los tres escenarios. Millones de pesos de 2001										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Desembolsos	368,289	224,800	27,377	126,269	185,115	171,307	127,597	141,092	162,799	170,626
Amortizaciones	101,060	80,954	37,474	26,654	131,776	111,682	125,365	149,660	114,414	278,285
Endeudamiento Interno Neto	267,490	143,846	(10,097)	99,615	53,339	59,625	2,231	(8,568)	48,384	(107,659)
Desembolsos	76,686	343,677	29,721	137,080	200,965	185,974	138,522	153,173	176,738	185,235
Amortizaciones	203,873	147,737	144,750	150,426	153,386	55,292	311,898	58,730	59,860	75,880
Endeudamiento Externo Neto	2,380	195,940	(115,029)	(13,345)	47,579	130,683	(173,376)	94,443	116,878	109,355
Total Endeudamiento Neto	269,871	339,786	(125,126)	86,270	100,918	190,307	(171,145)	85,875	165,263	1,696

Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculo de los autores.
El valor de endeudamiento neto de 2000, tanto interno como externo, incluye ajustes por 261 y 129.568 millones respectivamente.

III. Conclusión

Las proyecciones con escenarios alternativos nos muestran que es posible que Bogotá mejore sus condiciones de sostenibilidad fiscal y financiera con un alto nivel de inversiones en los próximos años sin recurrir a cambios traumáticos en su estructura de financiamiento. Con un aumento en las tarifas de predial e ICA, un control en su gasto de funcionamiento por parte de la administración central, y una menor utilización del crédito como fuente de financiamiento se obtendrían importantes resultados:

1. Mayor nivel de ahorro corriente.
2. Mayor autosostenibilidad de la inversión, más capacidad de ahorro y menor dependencia del crédito.
3. Menor dependencia de las transferencias para financiar inversión.
4. Bogotá podría financiar una inversión sostenible entre los \$2.0 y \$2.4 billones anuales en los próximos 8 años.

De acuerdo con estos resultados, las inversiones del Plan de Desarrollo se encuentran sobre estimadas en cerca de \$1.5 billones de pesos. Los esfuerzos por arbitrar nuevos recursos bien sea mediante mayores tarifas, nuevos impuestos o venta y / o descapitalización de empresas lleva la inversión a niveles muy altos que, de una parte, cuestionan la capacidad de gestión del Distrito y, de otra, comprometen recursos futuros de inversión.

Los programas de inversión nueva pueden ser una fuente de desestabilización de las finanzas (en el medio y largo plazo) en la medida que comprometen gran parte de la inversión futura y ponen un techo muy alto.

Estos temas se analizan con detalle a continuación.

BIBLIOGRAFÍA

- Guierrez, Guzman. EVOLUCION Y ESTADO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE BOGOTÁ EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA Y PERSPECTIVAS. Serie Estudios de Economía y Ciudad. No 14. Secretaría de Hacienda de Santafé de Bogotá. Oficina de Estudios Económicos. Diciembre de 2000.
- Gutiérrez, González, Castro. AJUSTE FISCAL Y SISTEMA DE TRANSFERENCIAS: SERIAS REPERCUSIONES EN UN ANÁLISIS INCOMPLETO. Serie Estudios de Economía y Ciudad. No 9. Secretaría de Hacienda de Santafé de Bogotá. Oficina de Estudios Económicos. Mayo de 2000.
- Gutiérrez, Guzman, Jimenez. ECONOMÍA APOLÍTICA Y FINANZAS PÚBLICAS: TEORÍA, EVIDENCIA Y RESULTADOS DE LABORATORIO. Serie Estudios de Economía y Ciudad. No 12. Secretaría de Hacienda de Santafé de Bogotá. Oficina de Estudios Económicos. Julio de 2000.
- Ospina, Fainboin, Ayala, Salazar, Alonso. MEMORIAS. 1995 – 1997. Bogotá. 1998. Secretaría de Hacienda Bogotá D.C. Fedesarrollo.
- Secretaría de Hacienda Bogotá D.C. MEMORIAS. 1998 – 2000. Bogotá. 2000.
- Oficina de Estudios Económicos. Revista ACTUALIDAD ECONÓMICA DE BOGOTÁ. Secretaría de Hacienda Bogotá D.C. Publicación trimestral.
- Bahl, Linn. URBAN PUBLIC FINANCE IN DEVELOPING COUNTRIES. Oxford University Press. New York. 1992.
- Atkinson, Paul, y Van den Noord, P., "MANAGING PUBLIC EXPENDITURE: SOME EMERGING POLICY ISSUES AND A FRAMEWORK FOR ANALYSIS", OECD, departamento de Economía, Mas i Estela, M., "LA GESTIÓ DE LA TRESORERIA - Endreçar la casa" Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona 2000.
- 20 anys d'ajuntaments democràtics (1999) Federació de Municipis de Catalunya.
- Clos i Matheu, Joan, "EL FINANÇAMENT DE LA INVERSIÓ - Les ensenyances de l'esforç olímpic », Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2001.
- Israel Fainboim Yaker, I. y, Rodríguez, C.J., "Sostenibilidad de la política fiscal colombiana", FEDESARROLLO
- Grau i Serís, Joseph, L'AUTONOMIA FINANCERA - Una assignatura encara pendent", Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2001
- Final conclusions of the International conference on "Local democracy at the dawn of the 21st Century", Unión Europea, Riga, 3-4 May 2001.
- Joan Subirats, Joan, "Los próximos 20 años de gobierno local", mimeo, Ciencias Políticas y Sociología de la UAB, Barcelona, 2001.
- Kopits, George, "EXPERIENCIA INTERNACIONAL CON REGLAS MACRO-FISCALES: LECCIONES PARA LA ARGENTINA", Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires, 1999.
- Mas i Estela, M., "LA GESTIÓ DE LA TRESORERIA - Endreçar la casa" Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona 2000.

ANEXO 1. PRINCIPALES MEDIDAS FISCALES 1998 - 2000

Para la elaboración de este documento, se ha recurrido a las Memorias de la Secretaría de Hacienda 1998 - 2000 y a la investigación de la Oficina de Estudios Económicos "Evolución y Estado de las finanzas públicas de Bogotá en la década de los noventa y perspectivas" (Economía y Ciudad #14 – Diciembre de 2000). Ambas fuentes destacan las siguientes políticas como centrales entre todas aquellas que buscaban aumentar los ingresos de la administración en cuestión.

Además se realizó un ejercicio de reconstrucción de las decisiones tributarias tomadas en el periodo 1998 – 2000, "Régimen Tributario de Bogotá" (Patricia Hermida García. Legis. 2000). Dicha publicación posee un índice de conceptos, en el cual se reúnen las modificaciones de los diferentes impuestos de la ciudad.

Tabla 2
Principales Medidas sobre los Ingresos de Bogotá 1998 – 2000:

<p>Plan de Racionalización Tributaria (Acuerdo 26 de 1998)</p>	<p>Fortalecer los ingresos propios del distrito, no por medio de la creación de nuevos impuestos, sino con la modificación de aspectos estructurales de los ya existentes, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Simplificación del sistema de declaración y pago para los pequeños contribuyentes del impuesto predial y de industria y comercio. • Adopción de la clasificación CIU (clasificación internacional de actividades económicas) para reducir la evasión del ICA. • Incremento en el número de contribuyentes del Impuesto Predial en estratos 1 y 2 junto con la disminución de la carga tributaria.
<p>Incremento de la sobretasa a la gasolina y cobro de la sobretasa al ACPM (Acuerdo 23 de 1997) Ingreso estimado: \$30.000 millones anuales</p>	<p>A finales de 1997 se incremento del 14% al 20% la sobretasa a la gasolina, la cual se venia cobrando desde 1995, año de su creación. Al año siguiente, el Congreso de la República aprueba la unificación de la sobretasa, a nivel nacional, en el nivel que la ciudad tenia en ese momento. Con las modificaciones por ley aumenta la transferencia para la capital</p>
<p>Medidas y programas Impuesto Predial Unificado</p>	<p>Sobre este impuesto existe mas medidas a parte de las tomadas en el Plan de Racionalización Tributaria. La primera es una decisión del Congreso de la República, mediante la Ley 601 de 2000, que le permitió a la administración del distrito determinar, de forma especial, la base gravable del impuesto predial. Por otra parte, en 1998 comenzó un programa de actualización de la información catastral de la ciudad. Este proceso implicó la creación de predios y actualización de los valores catastrales ya existentes. El incremento de la base catastral entre 1997 y 1999 fue del 40% gracias a esta medida.</p>
<p>Valorización por beneficio local. (Acuerdo 9 de 1998). Ingreso: \$250.000 millones (1997)</p>	<p>A finales de 1997 existía una diferencia entre los cobros por valorización realizados y los costos reales de las obras que generaron su cobro. El acuerdo mencionado permitió cubrir dicha diferencia.</p>
<p>Plan Anti-evasión o Plan de Control a la Evasión y Morosidad Tributaria (Enero 1999). Ingreso estimado: \$62.000 millones (1999) y \$70.000 millones (2000).</p>	<p>Utilización de mecanismos como el remate de predios, las redadas a vehículos morosos y la venta de cartera vencida con el propósito de controlar a los grandes evasores y morosos.</p>
<p>Reajuste de tarifas de servicios públicos (acueducto y alcantarillado). Ingreso estimado: \$500.000 millones en tres años.</p>	<p>Dichas tarifas no habian sufrido un ajuste real desde 1982 pues los incrementos nominales que se habian hecho respondían mas a ajustes por inflación.</p>
<p>Reducción de capital de la EEB. 1999. Ingresos estimados : \$970.000 millones (1999)</p>	<p>Reducción de capital de la EEB en 1999. El proceso para lograr estos recursos duro mas de un año y medio, debido a la necesidad de estudiar detalladamente todas las posibles consecuencias de la medida. Estos son temporales o poseen una destinación específica, por lo que no se podrían considerar como políticas de incremento permanente y sostenido de los ingresos del distrito.</p>
<p>Recursos de Transmilenio. Ingresos estimados: \$80.000 millones (1999)</p>	<p>Recursos de la Nación para el desarrollo de la primera fase del proyecto Transmilenio.</p>
<p>Impuesto Predial Unificado</p>	<p>Rangos de avalúo catastral estratos 1 y 2. (Resolución Distrital 1323 de 1999): Las reformas de esta resolución aplican al sistema preferencial del impuesto predial, el cual es una opción que pueden tomar los contribuyentes de estratos 1 y 2. Se modificaron a la baja los rangos de avalúo catastral. Igualmente, se dejó en valores absolutos (en SMDV) las tarifas correspondientes a cada rango. Exenciones y supresión de exenciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inmuebles excluidos del pago y de la declaración predial (Acuerdo 26 de 1998. Art. 3): Tumbas y bóvedas que no sean propiedad del parque cementerio; inmuebles de la iglesia católica y afines; inmuebles de otras iglesias reconocidas por el estado colombiano; predios de las Defensa Civil Colombiana. ▪ Inmuebles incluidos en el pago y de la declaración predial (Acuerdo 26 de 1998. Art. 4): Predios ubicados en la zona centro del Distrito Capital en los cuales se lleven a cabo planes de renovación urbana. <p>Exenciones temporales del pago (Acuerdo 26 de 1998. Art. 14): Edificaciones construidas entre las fechas de expedición del acuerdo y el 31 de diciembre de 2001 para estacionamientos públicos por 10 años contados a partir del año siguiente a la</p>

terminación de la obra.

Principales Medidas sobre el Gasto de Bogotá 1998 – 2000

Control del Gasto	Control y reducción de los gastos de funcionamiento. Estos cayeron de 0.13%, como proporción del PIB distrital, en 1997 a 0.10% en el 2000. El no crecimiento de la planta de personal y el control de los gastos generales (Ej. comunicaciones y transporte) determinaron el mencionado comportamiento de los gastos.
Administración del Gasto	<ul style="list-style-type: none">▪ Creación de nuevos lineamientos para las negociaciones colectivas y los incrementos salariales de los empleados distritales.▪ Fusión de administrativa de 17 hospitales en 7 Empresas Sociales del Estado.
Ley de Saneamiento Fiscal (617 de 2000):	<ul style="list-style-type: none">▪ Aunque esta no sea una decisión de carácter local, es muy importante para el desarrollo de las finanzas públicas de Bogotá. El mecanismo de regulación básico de esta ley consiste en la definición de porcentajes máximos de los niveles de gasto a lo largo de los próximos cuatro años. (2001 – 2004).▪ Los gastos de funcionamiento no pueden ser mas del 50% de los ingresos corrientes de la administración central de libre destinación. El programa definido para su cumplimiento es el siguiente: 2001: 58%, 2002: 55%, 2003: 53% y 2004: 50%▪ Esta ley impuso una restricción particular sobre los niveles de gasto de la Contraloría y el Concejo.

ANEXO 2. ANÁLISIS DE TENDENCIAS DE ALGUNOS INDICADORES FISCALES PARA BOGOTÁ 2001 – 2009.

En este aparte se muestra el comportamiento de algunos de los principales indicadores fiscales entre 1994 y 2000 y la tendencia que estos guardan. Además se presentan junto con el valor de estos indicadores para el escenario de crecimiento vegetativo (escenario A) para determinar si este mantiene la tendencia de la década de los noventa en el ejercicio de modelación. Es necesario aclarar que se está utilizando apenas una serie de 7 datos, por lo que las conclusiones estadísticas no son muy fuertes. Para cada serie se escogió entre cuatro tipos de tendencia (lineal, logarítmica, exponencial y polinomial), aquella que lograra un mejor ajuste con la serie, es decir, que tuviera un mayor R cuadrado⁸.

La inversión como porcentaje de los gastos totales mantenía una tendencia creciente a lo largo de los 90 pero el modelo rompe esta tendencia y el indicador se equilibra alrededor de 70% (Gráfico 35). Para que el indicador mantenga la tendencia de crecimiento, los gastos corrientes deberían caer en términos reales, lo cual implicaría un mayor ajuste en los gastos de funcionamiento.

Algo similar ocurre con el ahorro corriente como porcentaje de la inversión (Gráfico 36). La tendencia decreciente del indicador se explica debido al gran crecimiento de la inversión, mayor que el crecimiento del ahorro corriente en los últimos tres años de la década. El cambio de tendencia se debe a que el ahorro corriente comienza a crecer junto con la inversión. El cambio en el nivel, al pasar de 20% en el 2000 a 30% en el 2002 se debe al ajuste en los gastos en funcionamiento que se presenta en dicho año.

Con relación al endeudamiento neto como fuente de financiamiento (Gráfico 37), se encontró que a futuro el pago de amortizaciones es cada vez mayor a los desembolsos y por lo tanto el endeudamiento neto cae constantemente. Inclusive, en dos años es negativo (2002 y 2006), lo que implica que en dichos años el endeudamiento deja de ser fuente de financiamiento y entra a competir con la inversión por los recursos provenientes de las demás fuentes.

Debido a la reforma del sistema de transferencias, este indicador muestra que se rompe notablemente la tendencia observada en los años noventa. La diferencia entre los dos grupos de datos muestran como las transferencias se tornan en la fuente más importante para financiar la inversión. Este resultado se observa en el gráfico 38.

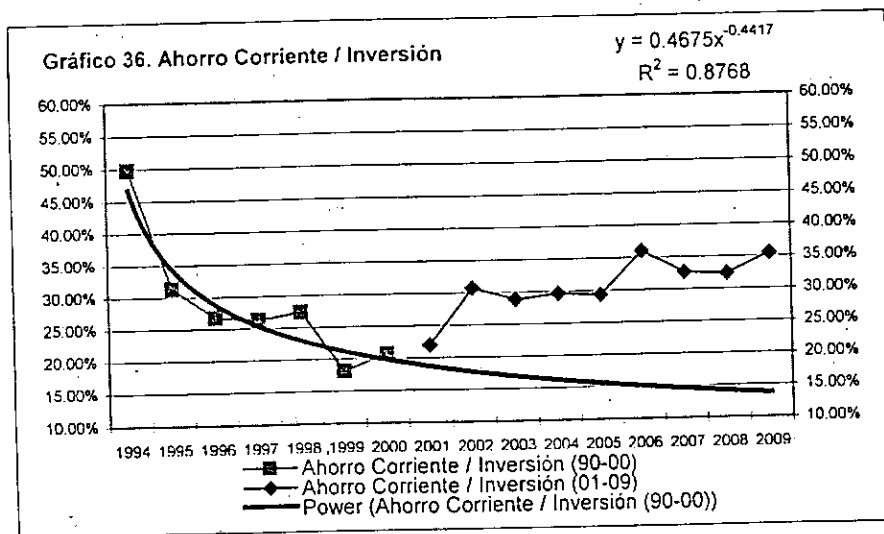
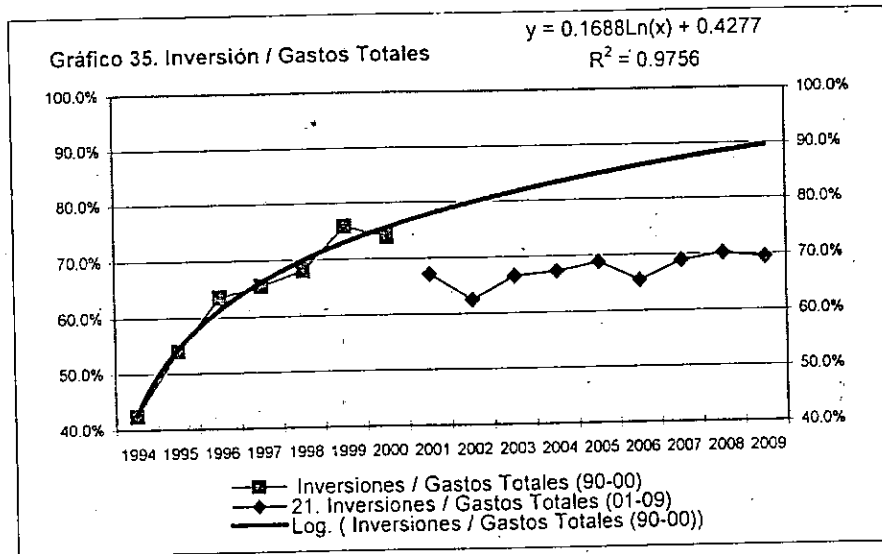
Al analizar los ingresos tributarios per cápita se encuentra igualmente que se modifica la tendencia de años atrás (Gráfico 39). Bajo el supuesto que la tasa de crecimiento de la población de la ciudad entre el 2001 y el 2005 es 2,2% y del 2006 al 2009 es 1,9%, tenemos que la proyección de ingresos tributarios es menor al crecimiento estimado de la población, por lo que la tributación per capita disminuye a lo largo del periodo analizado.

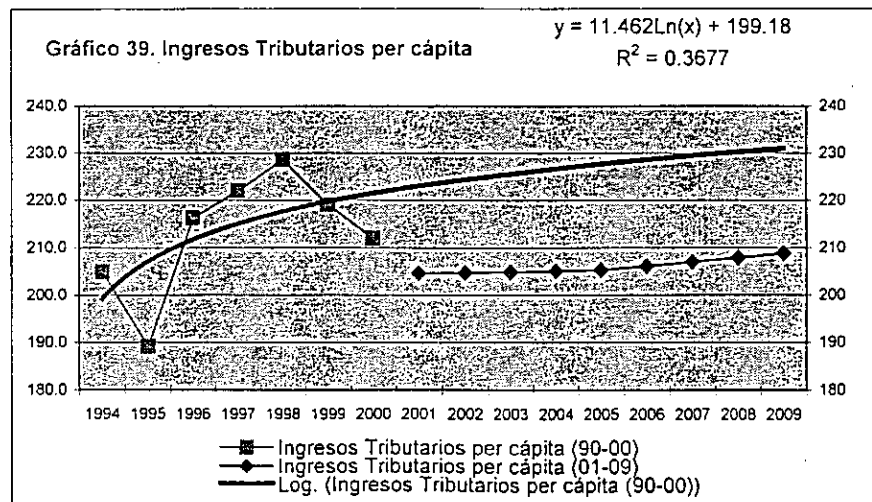
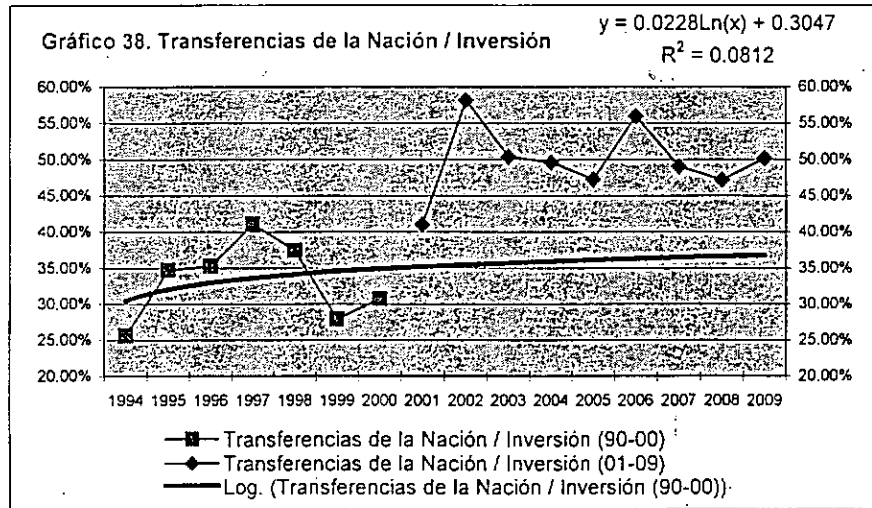
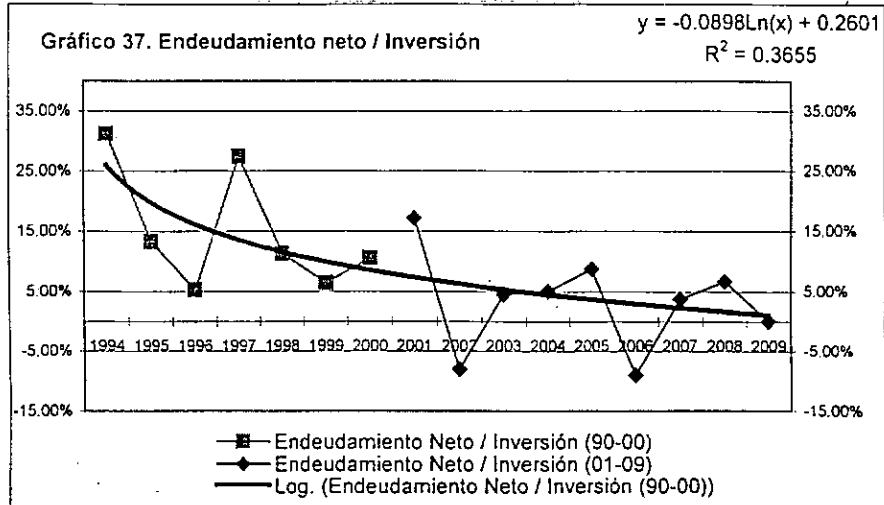
En transferencias de la Nación se encuentra que había una tendencia creciente en la dependencia de la ciudad de las transferencias de la Nación. Se estima que esta tendencia se rompe, inclusive con la reforma de las transferencias (ley 715) pues sus incrementos futuros serán menores a los de la década de los años noventa (Gráfico 40).

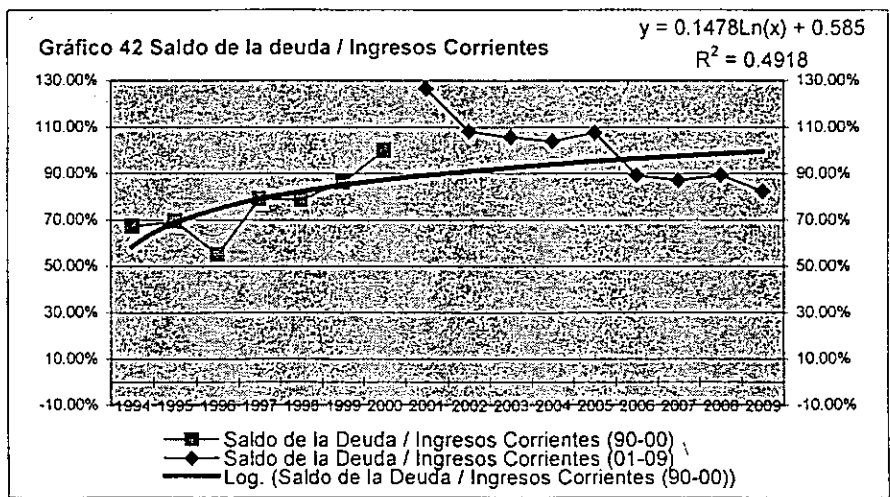
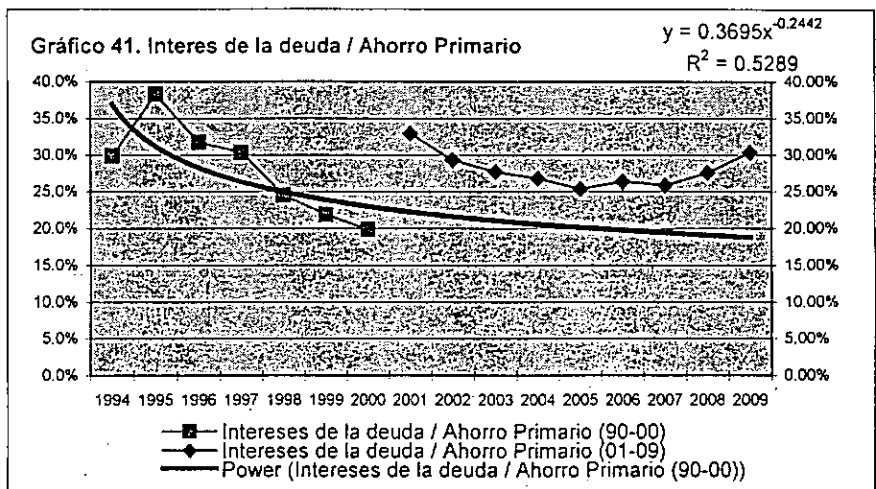
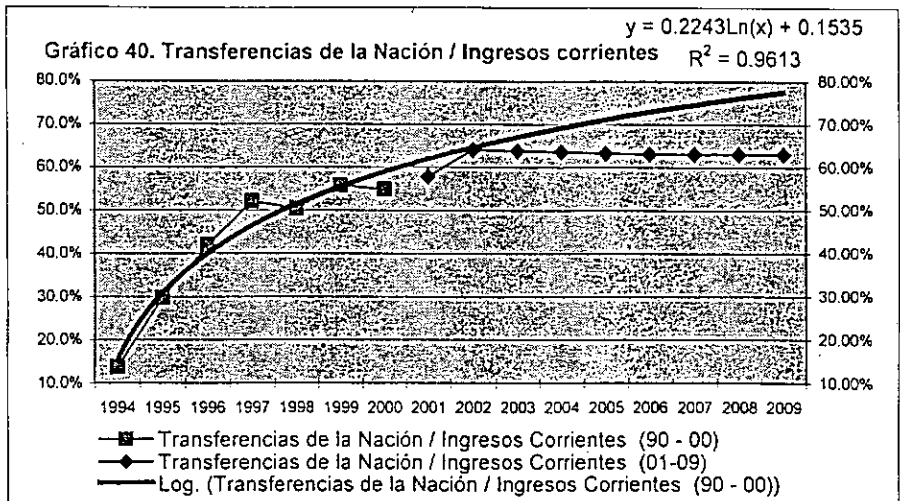
⁸ La estadística R cuadrado varía entre 0 y 1. Entre mas cercana sea esta a 1, mas se ajusta el modelo utilizado a los datos.

Los intereses de la deuda comienzan a crecer de nuevo a partir del año 2003, razón por la cual es indicador se torna creciente, en contra de la tendencia que traía consigo desde los noventas (Gráfico 41). Es preciso aclarar que este indicador utiliza la definición de ahorro primario donde el ingreso corriente es únicamente ingresos tributarios y no tributarios.

Por último, El saldo de la deuda presenta un pico en el 2001, pero a partir de ese año dicho stock comienza a caer continuamente, lo anterior junto con el crecimiento de los ingresos corrientes, cambia la tendencia creciente que traía consigo el indicador (Gráfico 42).







ANEXO 3. PROYECCIÓN DE LAS OPERACIONES EFECTIVAS DE CAJA PARA LOS ESCENARIOS A,C,D

ESCENARIO A. CRECIMIENTO VEGETATIVO
Proyección de las Operaciones Efectivas de Caja 2001 - 2009

Millones de pesos constantes de 2001			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A. INGRESOS TOTALES	(a + b + c + d)	1/	2,643,115	2,650,069	2,698,621	2,748,556	2,799,913	2,852,736	2,911,654	2,972,334	3,034,828
a. Ingresos Tributarios			1,346,904	1,377,498	1,409,102	1,441,748	1,475,472	1,510,308	1,546,295	1,583,469	1,621,869
- Industria Comercio y Avisos			578,730	597,829	617,557	637,936	658,988	680,735	703,199	726,405	750,376
- Predial Unificado			348,359	359,854	371,730	383,997	396,669	409,759	423,281	437,249	451,678
- Unificado de Vehículos			79,244	79,244	79,244	79,244	79,244	79,244	79,244	79,244	79,244
- Sobretasa a la Gasolina			173,581	173,581	173,581	173,581	173,581	173,581	173,581	173,581	173,581
- Otros Tributos			166,990	166,990	166,990	166,990	166,990	166,990	166,990	166,990	166,990
b. Ingresos No Tributarios			55,134	55,134	55,134	55,134	55,134	55,134	55,134	55,134	55,134
c. Transferencias			862,803	917,437	934,386	951,673	969,307	987,293	1,010,225	1,033,731	1,057,824
- Participación en los Ingresos Corriente de la Nación y Situado Fiscal			678,057	847,437	864,386	881,673	899,307	917,293	940,225	963,731	987,824
- Regalías, Cofinanciación y Otros			133,063	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000
- Entidades Distritales			51,682	0	0	0	0	0	0	0	0
d. Ingresos de Capital		2/	378,274	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000
- Rendimientos Financieros			53,435	0	0	0	0	0	0	0	0
- Otros Ingresos del capital			6,558	0	0	0	0	0	0	0	0
- Excedentes Financieros de Empresas y Establecimientos Públicos			318,282	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000
B. GASTOS TOTALES	(e + f)	3/	2,945,589	2,524,943	2,783,264	2,845,702	2,979,650	2,694,146	2,989,728	3,119,748	3,036,312
e. Gastos Corrientes		4/	968,010	948,650	929,677	929,677	929,677	929,677	929,677	929,677	929,677
- Servicios Personales			219,934	217,856	211,218	210,317	211,312	204,376	202,552	192,284	176,073
- Gastos Generales			54,239	53,726	52,089	51,867	52,112	50,402	49,952	47,420	43,422
- Aportes Patronales			81,541	80,771	78,310	77,976	78,345	75,773	75,097	71,290	65,280
- Transferencias de Funcionamiento		5/	399,256	395,483	383,434	381,798	383,603	371,012	367,701	349,062	319,632
- Intereses y comisiones deuda interna		6/	152,728	142,870	142,136	147,199	152,389	179,813	212,095	251,201	310,796
- Intereses y comisiones deuda externa		6/	60,311	57,944	62,490	60,520	51,916	48,301	22,281	18,339	14,474
f. Inversiones			1,977,579	1,576,293	1,853,587	1,916,025	2,049,973	1,764,470	2,060,051	2,190,072	2,106,635
D. Financiamiento	(D1 + D2)	7/	339,786	(125,126)	84,642	97,146	179,737	(158,589)	78,074	147,414	1,484
D1. Crédito Interno Neto	(g + h - i)		143,846	(10,097)	97,736	51,345	56,313	2,068	(7,789)	43,159	(94,220)
g. Desembolsos			224,800	27,377	123,886	178,196	161,792	118,236	128,275	145,217	149,327
h. Ajustes			0	0	0	0	0	0	0	0	0
i. Amortizaciones			80,954	37,474	26,151	126,850	105,479	116,168	136,064	102,058	243,547
D2. Crédito Externo Neto	(j + k - l)		195,940	(115,029)	(13,094)	45,801	123,424	(160,657)	85,863	104,255	95,704
j. Desembolsos			343,677	29,721	134,494	193,453	175,645	128,359	139,258	157,650	162,112
k. Ajustes			0	0	0	0	0	0	0	0	0
l. Amortizaciones			147,737	144,750	147,587	147,653	52,221	289,016	53,395	53,395	66,408
E. Variación en Reservas			(37,312)	0	(0)	0	0	0	0	0	(0)
Déficit / Ahorro Primario			647,067	684,797	739,184	774,925	805,234	863,880	906,128	978,547	1,072,597
Déficit / Ahorro Corriente			434,028	483,983	534,559	567,206	600,929	635,766	671,752	708,926	747,327
Déficit / Ahorro de Operaciones Efectivas de Caja (sin Ingresos de Capital)			(1,543,551)	(1,092,311)	(1,319,028)	(1,348,820)	(1,449,044)	(1,128,704)	(1,388,299)	(1,481,145)	(1,359,309)
Déficit / Ahorro de Operaciones Efectivas de Caja (con Ingresos de Capital)			(302,474)	125,126	(84,642)	(97,146)	(179,737)	158,589	(78,074)	(147,414)	(1,484)

- Los ingresos totales se dividen en ingresos tributarios, no tributarios, transferencias e ingresos de capital.
 - Los ingresos de capital incluyen los rendimientos financieros y otros ingresos de capital.
 - Los gastos totales se dividen en pagos corrientes e inversión.
 - Los gastos corrientes incluyen los gastos en funcionamiento de la administración central, las transferencias de funcionamiento a las entidades distritales y los pagos de intereses (externos e internos).
 - Las transferencias de funcionamiento incluyen otros gastos de funcionamiento.
 - Con el fin de desagregar los intereses y comisiones entre externos e internos, se utilizaron los datos provenientes de la Dirección Distrital de Crédito Público.
 - El financiamiento se divide entre crédito interno neto y crédito externo neto. Estas cifras no incluyen las modificaciones por reservas, razón por la cual pueden diferir del déficit total.
 - El valor de la cofinanciación del 2002 en adelante corresponde a recursos para el desarrollo de Transmilenio
 - Los excedentes de las empresas públicas se componen de 200.000 millones para la Empresa de Energía y 100.000 millones de la empresa de teléfonos.
 - Del valor de gastos en funcionamiento del 2001 se excluyen 43.233 millones de pesos correspondientes a las indemnizaciones producto del ajuste en personal.
- Tomado de entrevistas con funcionarios y ex funcionarios de dichas empresas.
Fuente: SHD - Oficina de Estudios Económicos - Dirección Distrital de Presupuesto - Dirección Distrital de Crédito Público. Cálculos de los autores.

ESCENARIO A. CRECIMIENTO VEGETATIVO. PROYECCIÓN INDICADORES FISCALES Y FINANCIEROS 2001 - 2009	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Relación Gastos / Ingresos									
1. Gasto Corriente / Ingreso Corriente	69.04%	66.22%	63.49%	62.11%	60.74%	59.39%	58.05%	56.74%	55.44%
2. Gasto Total / Ingreso Total	111.44%	95.28%	103.14%	103.53%	106.42%	94.44%	102.68%	104.96%	100.05%
Composición de los Ingresos Corrientes									
3. Industria Comercio y Avisos / Ingresos Corrientes	41.3%	41.7%	42.2%	42.6%	43.1%	43.5%	43.9%	44.3%	44.7%
4. Predial Unificado / Ingresos Corrientes	24.8%	25.1%	25.4%	25.7%	25.9%	26.2%	26.4%	26.7%	26.9%
5. Unificado de Vehículos / Ingresos Corrientes	5.7%	5.5%	5.4%	5.3%	5.2%	5.1%	4.9%	4.8%	4.7%
6. Sobrelasa a la Gasolina / Ingresos Corrientes	12.4%	12.1%	11.8%	11.5%	11.3%	11.1%	10.8%	10.6%	10.4%
7. Otros Tributos / Ingresos Corrientes	11.9%	11.7%	11.4%	11.2%	10.9%	10.7%	10.4%	10.2%	10.0%
8. Ingresos No Tributarios / Ingresos Corrientes	3.9%	3.8%	3.8%	3.7%	3.6%	3.5%	3.4%	3.4%	3.3%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Composición de los Ingresos Totales									
9. Ingresos Tributarios / Ingresos Totales	50.96%	51.98%	52.22%	52.45%	52.70%	52.94%	53.11%	53.27%	53.44%
10. Ingresos No Tributarios / Ingresos Totales	2.09%	2.08%	2.04%	2.01%	1.97%	1.93%	1.89%	1.85%	1.82%
11. Participación en los Ingresos Corriente de la Nación y Situado Fiscal / Ingresos Totales	25.65%	31.98%	32.03%	32.08%	32.12%	32.15%	32.29%	32.42%	32.55%
12. Regalías, Cofinanciación y Otros / Ingresos Totales	5.03%	2.64%	2.59%	2.55%	2.50%	2.45%	2.40%	2.36%	2.31%
13. Transferencias de las Entidades Distritales / Ingresos Totales	1.86%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
14. Rendimientos Financieros / Ingresos Totales	2.02%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
15. Otros Ingresos del capital / Ingresos Totales	0.25%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
	87.96%	88.68%	88.88%	89.09%	89.29%	89.48%	89.70%	89.91%	90.11%
Composición de los Gastos Totales									
16. Servicios Personales / Gastos Totales	7.47%	8.63%	7.59%	7.39%	7.09%	7.59%	6.77%	6.16%	5.80%
17. Gastos Generales / Gastos Totales	1.84%	2.13%	1.87%	1.82%	1.75%	1.87%	1.67%	1.52%	1.43%
18. Aportes Patronales / Gastos Totales	2.77%	3.20%	2.81%	2.74%	2.63%	2.81%	2.51%	2.29%	2.15%
19. Transferencias de Funcionamiento / Gastos Totales	13.55%	15.66%	13.78%	13.42%	12.87%	13.77%	12.30%	11.19%	10.53%
20. Intereses de la deuda / Gastos Totales	7.23%	7.95%	7.35%	7.30%	6.85%	8.47%	7.84%	8.64%	10.71%
21. Inversiones / Gastos Totales	67.14%	62.43%	66.60%	67.33%	68.80%	65.49%	68.90%	70.20%	69.38%
	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Fuentes de financiamiento del Gasto Total									
22. Ingresos Corrientes / Gastos Totales	47.60%	56.74%	52.61%	52.60%	51.37%	58.11%	53.56%	52.52%	55.23%
23. Ingresos de Capital / Gastos Totales	12.84%	11.88%	10.78%	10.54%	10.07%	11.14%	10.03%	9.62%	9.88%
24. Participación en los Ingresos Corriente de la Nación y Situado Fiscal / Gastos Totales	23.02%	33.56%	31.06%	30.98%	30.18%	34.05%	31.45%	30.89%	32.53%
25. Regalías, Cofinanciación y Otros / Gastos Totales	4.52%	2.77%	2.52%	2.46%	2.35%	2.60%	2.34%	2.24%	2.31%
26. Transferencias de las Entidades Distritales / Gastos Totales	1.75%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
27. Endeudamiento Interno Neto / Gastos Totales	4.88%	-0.40%	3.51%	1.80%	1.89%	0.08%	-0.26%	1.38%	-3.10%
28. Endeudamiento Externo Neto / Gastos Totales	6.65%	-4.56%	-0.47%	1.61%	4.14%	-5.96%	2.87%	3.34%	3.15%
29. Excedentes de las Empresas / Gastos Totales	10.81%	11.88%	10.78%	10.54%	10.07%	11.14%	10.03%	9.62%	9.88%
	112.07%	111.88%	110.78%	110.54%	110.07%	111.14%	110.03%	109.62%	109.88%
Fuentes de financiamiento de la Inversión									
30. Ahorro Corriente / Inversión	21.95%	30.70%	28.84%	29.60%	29.31%	36.03%	32.61%	32.37%	35.47%
31. Endeudamiento Neto / Inversión	17.18%	-7.94%	4.57%	5.07%	8.77%	-8.99%	3.79%	6.73%	0.07%
32. Transferencias de la Nación / Inversión	41.02%	58.20%	50.41%	49.67%	47.28%	55.95%	49.04%	47.20%	50.21%
33. Excedentes de las Empresas / Inversión	16.09%	19.03%	16.18%	15.66%	14.63%	17.00%	14.56%	13.70%	14.24%
34. Ingresos de Capital / Inversión	19.13%	19.03%	16.18%	15.66%	14.63%	17.00%	14.56%	13.70%	14.24%
	115.37%	119.03%	116.18%	115.66%	114.63%	117.00%	114.56%	113.70%	114.24%
Indicadores per cápita (Miles de pesos del 2001 por habitante)									
35. Ingresos Tributarios per cápita	204.7	204.8	204.9	205.1	205.3	206.1	207.0	207.9	208.8
36. Gasto Corriente (sin intereses) per cápita	114.7	111.2	105.4	102.7	100.9	95.8	93.1	86.7	77.8
37. Gasto Corriente (con intereses) per cápita	147.1	141.0	135.2	132.3	129.4	126.9	124.4	122.0	119.7
38. Inversión per cápita	300.5	234.3	259.5	272.6	285.3	240.8	275.8	287.5	271.2
Recurrencia y autofinanciamiento del Gasto									
39. Gastos Corrientes / Gastos Totales	32.9%	37.6%	33.4%	32.7%	31.2%	34.5%	31.1%	29.8%	30.6%
40. Ingresos Corrientes / Gastos de Funcionamiento	186%	192%	202%	207%	211%	223%	230%	248%	277%
Dependencia de transferencias de la Nación									
40. Transferencias de la Nación / Ingresos Corrientes	57.9%	64.0%	63.8%	63.6%	63.3%	63.1%	63.1%	63.1%	63.1%
41. Transferencias de la Nación / Ingresos Totales	30.7%	34.6%	34.6%	34.6%	34.6%	34.6%	34.7%	34.8%	34.9%
Capacidad de Ahorro									
42. Ahorro Corriente / Ingresos Corrientes	31.0%	33.8%	36.5%	37.9%	39.3%	40.6%	41.9%	43.3%	44.5%
Autofinanciación de la Inversión									
43. Ahorro Corriente / Inversión	21.9%	30.7%	28.8%	29.6%	29.3%	36.0%	32.6%	32.4%	35.5%
Sostenibilidad de la Deuda Pública (según ley 358)									
44. Intereses de la deuda / Ahorro Corriente*	18.3%	15.1%	14.6%	14.3%	13.6%	14.7%	14.5%	16.1%	18.7%
45. Intereses de la deuda / Ahorro Primario*	15.5%	13.1%	12.8%	12.5%	12.0%	12.8%	12.7%	13.9%	15.8%
46. Saldo de la Deuda / Ingresos Corrientes*	83.1%	67.9%	66.4%	65.4%	67.8%	56.2%	54.9%	55.2%	51.8%
Sostenibilidad de la Deuda Pública									
47. Intereses de la deuda / Ahorro Corriente	49.1%	41.5%	38.3%	36.6%	34.0%	35.9%	34.9%	38.0%	43.5%
48. Intereses de la deuda / Ahorro Primario	32.9%	29.3%	27.7%	26.8%	25.4%	26.4%	25.9%	27.6%	30.3%
49. Saldo de la Deuda / Ingresos Corrientes	125.5%	108.1%	105.5%	103.9%	107.6%	89.1%	87.1%	89.3%	82.4%
50. Saldo de la deuda / Ingresos Totales	67.1%	58.4%	57.3%	56.6%	58.8%	48.9%	47.9%	49.2%	45.5%
Sensibilidad Relativa									
... de la Inversión a las Transferencias									
51. Cambio en las transferencias de la Nación / Cambio en la Inversión	-4.0%	-26.5%	6.1%	27.7%	13.2%	-6.3%	7.8%	18.1%	-28.9%
... de la Inversión al Ahorro Corriente									
52. Cambio en el ahorro corriente / Cambio en la inversión	16.5%	-12.4%	18.2%	52.3%	25.2%	-12.2%	12.2%	28.6%	-46.0%
... de la Inversión a los Ingresos del Capital									
53. Cambio en los ingresos de capital / Cambio en la inversión	47.8%	19.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
... del Gasto Corriente a las Transferencias de la Nación									
54. Cambio en las transferencias de la Nación / Cambio en el gasto corriente	36.5%	-549.1%	-89.3%						
55. Déficit Corriente / Ingresos Corrientes	31.0%	33.8%	35.5%	37.9%	39.3%	40.6%	41.9%	43.3%	44.6%
56. Déficit Total / Ingresos Totales	-11.4%	4.7%	-3.1%	-3.5%	-6.4%	5.6%	-2.7%	-5.0%	0.0%

1. Las definiciones utilizadas son las mismas de las operaciones efectivas de caja a menos que se indique lo contrario.
2. Debido a que las cifras de endeudamiento neto no incluyen las modificaciones por reservas, es posible que el total exceda o no el 100%.
3. Las transferencias de la Nación están integradas por la participación en los ingresos corrientes de la Nación, el situado fiscal, las regalías, la cofinanciación y otras transferencias.
Fuente: SHD - Oficina de Estudios Económicos - Dirección Distrital de Presupuesto - Dirección Distrital de Crédito Público. Cálculos de los autores.

ESCAMENARIO B. REFORMA ADMINISTRATIVA
Proyección de las Operaciones Efectivas de Caja 2001 - 2009

Millones de pesos constantes de 2001		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A. INGRESOS TOTALES (a + b + c + d)		2,643,115	2,679,961	2,765,485	2,838,011	2,892,320	2,948,193	3,010,261	3,074,195	3,140,050
a. Ingresos Tributarios		1,346,904	1,407,389	1,475,965	1,531,204	1,567,879	1,605,768	1,644,902	1,685,330	1,727,092
- Industria Comercio y Avisos		578,730	627,720	648,433	669,833	691,938	714,772	738,359	762,725	787,895
- Predial Unificado		348,359	359,854	407,715	441,555	456,127	471,179	486,728	502,790	519,382
- Unificado de Vehículos		79,244	79,244	79,244	79,244	79,244	79,244	79,244	79,244	79,244
- Sobretasa a la Gasolina		173,581	173,581	173,581	173,581	173,581	173,581	173,581	173,581	173,581
- Otros Tributos		166,990	166,990	166,990	166,990	166,990	166,990	166,990	166,990	166,990
b. Ingresos No Tributarios		55,134	55,134	55,134	55,134	55,134	55,134	55,134	55,134	55,134
c. Transferencias		862,803	917,437	934,386	951,673	969,307	987,293	1,010,225	1,033,731	1,057,824
- Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación y Situado Fiscal		678,057	847,437	864,386	881,673	899,307	917,293	940,225	963,731	987,824
- Regalías, Cofinanciación y Otros		133,063	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000
- Entidades Distritales		51,682	0	0	0	0	0	0	0	0
d. Ingresos de Capital		378,274	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000
- Rendimientos Financieros		53,435	0	0	0	0	0	0	0	0
- Otros Ingresos del capital		6,558	0	0	0	0	0	0	0	0
- Excedentes Financieros de Empresas y Establecimientos Públicos		318,282	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000
B. GASTOS TOTALES (e + f)		2,945,589	2,554,834	2,850,127	2,935,157	3,072,058	2,789,603	3,088,335	3,221,609	3,141,534
e. Gastos Corrientes		968,010	948,650	929,677	929,677	929,677	929,677	929,677	929,677	929,677
- Servicios Personales		219,934	217,856	211,218	210,317	211,312	204,376	202,552	192,284	176,073
- Gastos Generales		54,239	53,726	52,089	51,867	52,112	50,402	49,952	47,420	43,422
- Aportes Patronales		81,541	80,771	78,310	77,976	78,345	75,773	75,097	71,290	65,280
- Transferencias de Funcionamiento		399,256	395,483	383,434	381,798	383,603	371,012	367,701	349,062	319,632
- Intereses y comisiones deuda interna		152,728	142,870	142,136	147,199	152,389	179,813	212,095	251,281	310,796
- Intereses y comisiones deuda externa		60,311	57,944	62,450	60,520	51,916	48,301	22,281	18,339	14,474
f. Inversiones		1,977,579	1,606,185	1,920,450	2,005,481	2,142,381	1,859,927	2,158,659	2,291,933	2,211,858
D. Financiamiento (D1 + D2)		339,786	(125,126)	84,642	97,146	179,737	(158,589)	78,074	147,414	1,484
D1. Crédito Interno Neto (g + h - i)		143,846	(10,097)	97,736	51,345	56,313	2,068	(7,789)	43,159	(94,220)
g. Desembolsos		224,800	27,377	123,886	178,196	161,792	118,236	128,275	145,217	149,327
h. Ajustes		0	0	0	0	0	0	0	0	0
i. Amortizaciones		80,954	37,474	26,151	126,850	105,479	116,168	136,064	102,058	243,547
D2. Crédito Externo Neto (j + k - l)		195,940	(115,029)	(13,094)	45,801	123,424	(160,657)	85,863	104,255	95,704
j. Desembolsos		343,677	29,721	134,494	193,453	175,645	128,359	139,258	157,650	162,112
k. Ajustes		0	0	0	0	0	0	0	0	0
l. Amortizaciones		147,737	144,750	147,587	147,653	52,221	289,016	53,395	53,395	66,408
E. Variación en Reservas		(37,312)	(0)	806,048	864,380	897,642	959,337	1,004,735	1,080,408	1,177,820
Déficit / Ahorro Primario		647,067	714,688	806,048	864,380	897,642	959,337	1,004,735	1,080,408	1,177,820
Déficit / Ahorro Corriente		434,028	513,874	601,422	656,661	693,337	731,223	770,359	810,787	852,549
Déficit / Ahorro de Operaciones Efectivas de Caja (sin Ingresos de Capital)		(1,543,551)	(1,092,311)	(1,319,028)	(1,346,820)	(1,449,044)	(1,128,704)	(1,388,299)	(1,481,145)	(1,359,309)
Déficit / Ahorro de Operaciones Efectivas de Caja (con Ingresos de Capital)		(302,474)	125,126	(84,642)	(97,146)	(179,737)	158,589	(78,074)	(147,414)	(1,484)

- Los ingresos totales se dividen en ingresos tributarios, no tributarios, transferencias e ingresos de capital.
 - Los ingresos de capital incluyen los rendimientos financieros y otros ingresos de capital.
 - Los gastos totales se dividen en pagos corrientes e inversión.
 - Los gastos corrientes incluyen los gastos en funcionamiento de la administración central, las transferencias de funcionamiento a las entidades distritales y los pagos de intereses (externos e internos).
 - Los gastos corrientes incluyen los gastos en funcionamiento.
 - Las transferencias de funcionamiento incluyen otros gastos de funcionamiento.
 - Con el fin de desagregar los intereses y comisiones entre externos e internos, se utilizaron los datos provenientes de la Dirección Distrital de Crédito Público.
 - El financiamiento se divide entre crédito interno neto y crédito externo neto. Estas cifras no incluyen las modificaciones por reservas, razón por la cual pueden diferir del déficit total.
 - El valor de la cofinanciación del 2002 en adelante corresponde a recursos para el desarrollo de Transmilenio.
 - Los excedentes de las empresas públicas se componen de 200.000 millones para la Empresa de Energía y 100.000 millones de la empresa de teléfonos.
 - Del valor de gastos en funcionamiento del 2001 se excluyen 43.233 millones de pesos correspondientes a las indemnizaciones producto del ajuste en personal.
- Tomado de entrevistas con funcionarios y ex funcionarios de dichas empresas.
Fuente: SHD - Oficina de Estudios Económicos - Dirección Distrital de Presupuesto - Dirección Distrital de Crédito Público. Cálculos de los autores.

ESCUENARIO B. REFORMA ADMINISTRATIVA. PROYECCION INDICADORES FISCALES Y FINANCIEROS 2001 - 2009	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Relación Gastos / Ingresos									
1. Gasto Corriente / Ingreso Corriente	69.04%	64.86%	60.72%	58.61%	57.28%	55.97%	54.69%	53.42%	52.16%
2. Gasto Total / Ingreso Total	111.44%	95.33%	103.06%	103.42%	106.21%	94.62%	102.59%	104.80%	100.05%
Composición de los Ingresos Corrientes									
3. Industria Comercio y Avisos / Ingresos Corrientes	41.3%	42.9%	42.4%	42.2%	42.6%	43.0%	43.4%	43.8%	44.2%
4. Predial Unificado / Ingresos Corrientes	24.8%	24.6%	26.6%	27.8%	28.1%	28.4%	28.6%	28.9%	29.1%
5. Unificado de Vehículos / Ingresos Corrientes	5.7%	5.4%	5.2%	5.0%	4.9%	4.8%	4.7%	4.6%	4.4%
6. Sobretasa a la Gasolina / Ingresos Corrientes	12.4%	11.9%	11.3%	10.9%	10.7%	10.5%	10.2%	10.0%	9.7%
7. Otros Tributos / Ingresos Corrientes	11.9%	11.4%	10.9%	10.5%	10.3%	10.1%	9.8%	9.6%	9.4%
8. Ingresos No Tributarios / Ingresos Corrientes	3.9%	3.8%	3.6%	3.5%	3.4%	3.3%	3.2%	3.2%	3.1%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Composición de los Ingresos Totales									
9. Ingresos Tributarios / Ingresos Totales	50.96%	52.52%	53.37%	53.95%	54.21%	54.47%	54.64%	54.82%	55.00%
10. Ingresos No Tributarios / Ingresos Totales	2.09%	2.06%	1.99%	1.94%	1.91%	1.87%	1.83%	1.79%	1.76%
11. Participación en los Ingresos Corriente de la Nación y Situado Fiscal / Ingresos Totales	25.65%	31.62%	31.26%	31.07%	31.09%	31.11%	31.23%	31.35%	31.46%
12. Regalías, Cofinanciación y Otros / Ingresos Totales	5.03%	2.61%	2.53%	2.47%	2.42%	2.37%	2.33%	2.28%	2.23%
13. Transferencias de las Entidades Distritales / Ingresos Totales	1.96%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
14. Rendimientos Financieros / Ingresos Totales	2.02%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
15. Otros Ingresos del capital / Ingresos Totales	0.25%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
	87.96%	88.81%	89.15%	89.43%	89.63%	89.82%	90.03%	90.24%	90.45%
Composición de los Gastos Totales									
16. Servicios Personales / Gastos Totales	7.47%	8.53%	7.41%	7.17%	6.88%	7.33%	6.56%	5.97%	5.60%
17. Gastos Generales / Gastos Totales	1.84%	2.10%	1.83%	1.77%	1.70%	1.81%	1.62%	1.47%	1.38%
18. Aportes Patronales / Gastos Totales	2.77%	3.16%	2.75%	2.66%	2.55%	2.72%	2.43%	2.21%	2.08%
19. Transferencias de Funcionamiento / Gastos Totales	13.55%	15.48%	13.45%	13.01%	12.49%	13.30%	11.91%	10.84%	10.17%
20. Intereses de la deuda / Gastos Totales	7.23%	7.85%	7.18%	7.08%	6.65%	8.18%	7.59%	8.37%	10.35%
21. Inversiones / Gastos Totales	67.14%	62.87%	67.38%	68.33%	69.74%	66.67%	69.90%	71.14%	70.41%
	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Fuentes de financiamiento del Gasto Total									
22. Ingresos Corrientes / Gastos Totales	47.60%	57.25%	53.72%	54.05%	52.83%	59.54%	55.05%	54.02%	56.73%
23. Ingresos de Capital / Gastos Totales	12.84%	11.74%	10.53%	10.22%	9.77%	10.75%	9.71%	9.31%	9.55%
24. Participación en los Ingresos Corriente de la Nación y Situado Fiscal / Gastos Totales	23.02%	33.17%	30.33%	30.04%	29.27%	32.88%	29.91%	29.91%	31.44%
25. Regalías, Cofinanciación y Otros / Gastos Totales	4.52%	2.74%	2.46%	2.38%	2.28%	2.51%	2.27%	2.17%	2.23%
26. Transferencias de las Entidades Distritales / Gastos Totales	1.75%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
27. Endeudamiento Interno Neto / Gastos Totales	4.88%	-0.40%	3.43%	1.75%	1.83%	0.07%	-0.25%	1.34%	-3.00%
28. Endeudamiento Externo Neto / Gastos Totales	6.65%	-4.50%	-0.46%	1.56%	4.02%	-5.76%	2.78%	3.24%	3.05%
29. Excedentes de las Empresas / Gastos Totales	10.81%	11.74%	10.53%	10.22%	9.77%	10.75%	9.71%	9.31%	9.55%
	112.07%	111.74%	110.53%	110.22%	109.77%	110.75%	109.71%	109.31%	109.55%
Fuentes de financiamiento de la Inversión									
30. Ahorro Corriente / Inversión	21.95%	31.89%	31.32%	32.74%	32.36%	39.31%	35.69%	35.38%	38.54%
31. Endeudamiento Neto / Inversión	17.18%	-7.79%	4.41%	4.84%	8.39%	-8.53%	3.62%	6.43%	0.07%
32. Transferencias de la Nación / Inversión	41.02%	57.12%	48.65%	47.45%	45.24%	53.08%	46.80%	45.10%	47.83%
33. Excedentes de las Empresas / Inversión	16.09%	18.68%	15.62%	14.96%	14.00%	16.13%	13.90%	13.09%	13.56%
34. Ingresos de Capital / Inversión	19.13%	18.68%	15.62%	14.96%	14.00%	16.13%	13.90%	13.09%	13.56%
	115.37%	118.68%	115.62%	114.96%	114.00%	116.13%	113.90%	113.09%	113.56%
Indicadores per cápita (Miles de pesos del 2001 por habitante)									
35. Ingresos Tributarios per cápita	204.7	209.2	214.6	217.8	218.2	219.2	220.2	221.3	222.4
36. Gasto Corriente (sin intereses) per cápita	114.7	111.2	105.4	102.7	100.9	95.8	93.1	86.7	77.8
37. Gasto Corriente (con intereses) per cápita	147.1	141.0	135.2	132.3	129.4	126.9	124.4	122.0	119.7
38. Inversión per cápita	300.5	236.8	279.3	285.3	298.1	253.8	289.0	300.9	284.8
Recurrencia y autofinanciamiento del Gasto									
39. Gastos Corrientes / Gastos Totales	32.9%	37.1%	32.6%	31.7%	30.3%	33.3%	30.1%	28.9%	29.6%
40. Ingresos Corrientes / Gastos de Funcionamiento	186%	196%	211%	220%	224%	237%	245%	264%	295%
Dependencia de transferencias de la Nación									
40. Transferencias de la Nación / Ingresos Corrientes	57.9%	62.7%	61.0%	60.0%	59.7%	59.4%	59.4%	59.4%	59.4%
41. Transferencias de la Nación / Ingresos Totales	30.7%	34.2%	33.8%	33.5%	33.5%	33.5%	33.6%	33.6%	33.7%
Capacidad de Ahorro									
42. Ahorro Corriente / Ingresos Corrientes	31.0%	35.1%	39.3%	41.4%	42.7%	44.0%	45.3%	46.6%	47.8%
Autofinanciación de la Inversión									
43. Ahorro Corriente / Inversión	21.9%	32.0%	31.3%	32.7%	32.4%	39.3%	35.7%	35.4%	38.5%
Sostenibilidad de la Deuda Pública (según ley 358)									
44. Intereses de la deuda / Ahorro Corriente*	18.3%	14.8%	14.0%	13.5%	12.8%	13.8%	13.7%	15.2%	17.7%
45. Intereses de la deuda / Ahorro Primario*	15.5%	12.9%	12.2%	11.9%	11.4%	12.2%	12.1%	13.2%	15.0%
46. Saldo de la Deuda / Ingresos Corrientes*	83.1%	67.0%	64.5%	63.0%	65.3%	54.1%	52.8%	54.1%	49.9%
Sostenibilidad de la Deuda Pública									
47. Intereses de la deuda / Ahorro Corriente	49.1%	39.1%	34.0%	31.6%	29.5%	31.2%	30.4%	33.3%	38.2%
48. Intereses de la deuda / Ahorro Primario	32.9%	28.1%	25.4%	24.0%	22.8%	23.8%	23.3%	25.0%	27.6%
49. Saldo de la Deuda / Ingresos Corrientes	126.5%	105.9%	100.9%	98.0%	101.5%	84.0%	82.0%	84.0%	77.5%
50. Saldo de la deuda / Ingresos Totales	67.1%	67.8%	65.9%	64.8%	66.9%	47.3%	46.3%	47.6%	44.0%
Sensibilidad Relativa									
... de la Inversión a las Transferencias									
51. Cambio en las transferencias de la Nación / Cambio en la Inversión	-4.0%	-28.6%	5.4%	20.3%	12.9%	-6.4%	7.7%	17.6%	-30.1%
... de la Inversión al Ahorro Corriente									
52. Cambio en el ahorro corriente / Cambio en la inversión	16.5%	-21.5%	27.9%	65.0%	26.8%	-13.4%	13.1%	30.3%	-52.2%
... de la Inversión a los Ingresos del Capital									
53. Cambio en los ingresos de capital / Cambio en la inversión	47.8%	21.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
... del Gasto Corriente a las Transferencias de la Nación									
54. Cambio en las transferencias de la Nación / Cambio en el gasto corriente	36.5%	-549.1%	-89.3%						
55. Déficit Corriente / Ingresos Corrientes	31.0%	35.1%	39.3%	41.4%	42.7%	44.0%	45.3%	46.6%	47.8%
56. Déficit Total / Ingresos Totales	-11.4%	4.7%	-3.1%	-3.4%	-6.2%	5.4%	-2.6%	-4.8%	0.0%

1. Las definiciones utilizadas son las mismas de las operaciones efectivas de caja a menos que se indique lo contrario
2. Debido a que las cifras de endeudamiento neto no incluyen las modificaciones por reservas, es posible que el total exceda o no el 100%.
3. Las transferencias de la Nación están integradas por la participación en los ingresos corrientes de la Nación, el situado fiscal, las regalías, la cofinanciación y otras transferencias.
Fuente: SHD - Oficina de Estudios Económicos - Dirección Distrital de Presupuesto - Dirección Distrital de Crédito Público. Cálculos de los autores.

ESCENARIO D. REFORMA PLENA

Proyección de las Operaciones Efectivas de Caja 2001 - 2009

Millones de pesos constantes de 2001			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A. INGRESOS TOTALES	(a + b + c + d)	1/	2,643,115	2,679,961	2,830,137	2,979,915	3,038,907	3,099,617	3,166,683	3,235,778	3,306,966
a. Ingresos Tributarios			1,346,904	1,407,389	1,540,617	1,673,108	1,714,466	1,757,190	1,801,323	1,846,913	1,894,007
- Industria Comercio y Avisos			578,730	627,720	686,098	749,905	774,652	800,215	826,623	853,901	882,080
- Predial Unificado			348,359	359,854	434,704	503,387	519,999	537,159	554,886	573,197	592,112
- Unificado de Vehículos			79,244	79,244	79,244	79,244	79,244	79,244	79,244	79,244	79,244
- Sobretasa a la Gasolina			173,581	173,581	173,581	173,581	173,581	173,581	173,581	173,581	173,581
- Otros Tributos			166,990	166,990	166,990	166,990	166,990	166,990	166,990	166,990	166,990
b. Ingresos No Tributarios			55,134	55,134	55,134	55,134	55,134	55,134	55,134	55,134	55,134
c. Transferencias			862,803	917,437	934,386	951,673	969,307	987,293	1,010,225	1,033,731	1,057,824
- Participación en los Ingresos Corriente de la Nación y Situado Fiscal			678,057	847,437	864,386	881,673	899,307	917,293	940,225	963,731	987,824
- Regalías, Cofinanciación y Otros			133,063	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000	70,000
- Entidades Distritales			51,682	0	0	0	0	0	0	0	0
d. Ingresos de Capital		2/	378,274	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000
- Rendimientos Financieros			53,435	0	0	0	0	0	0	0	0
- Otros Ingresos del capital			6,558	0	0	0	0	0	0	0	0
- Excedentes Financieros de Empresas y Establecimientos Públicos			318,282	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000
B. GASTOS TOTALES	(e + f)	3/	2,945,589	2,554,834	2,914,779	3,077,061	3,218,644	2,941,028	3,244,756	3,383,192	3,308,450
e. Gastos Corrientes		4/	968,010	948,650	929,677	929,677	929,677	929,677	929,677	929,677	929,677
- Servicios Personales			219,934	217,856	211,218	210,317	211,312	204,376	202,552	192,284	176,073
- Gastos Generales			54,239	53,726	52,089	51,867	52,112	50,402	49,952	47,420	43,422
- Aportes Patronales			81,541	80,771	78,310	77,976	78,345	75,773	75,097	71,290	65,280
- Transferencias de Funcionamiento		5/	399,256	395,483	383,434	381,798	383,603	371,012	367,701	349,062	319,632
- Intereses y comisiones deuda interna		6/	152,728	142,870	142,136	147,199	152,389	179,813	212,095	251,281	310,796
- Intereses y comisiones deuda externa		6/	60,311	57,944	62,490	60,520	51,916	48,301	22,281	18,339	14,474
f. Inversiones			1,977,579	1,606,185	1,985,102	2,147,385	2,288,968	2,011,351	2,315,080	2,453,516	2,378,773
D. Financiamiento	(D1 + D2)	7/	339,786	(125,126)	84,642	97,146	179,737	(158,589)	78,074	147,414	1,484
D1. Crédito Interno Neto	(g + h - i)		143,846	(10,097)	97,736	51,345	56,313	2,068	(7,789)	43,159	(94,220)
g. Desembolsos			224,800	27,377	123,886	178,196	161,792	118,236	128,275	145,217	149,327
h. Ajustes			0	0	0	0	0	0	0	0	0
i. Amortizaciones			80,954	37,474	26,151	126,850	105,479	116,168	136,064	102,058	243,547
D2. Crédito Externo Neto	(j + k - l)		195,940	(115,029)	(13,094)	45,801	123,424	(160,657)	85,863	104,255	95,704
j. Desembolsos			343,677	29,721	134,494	193,453	175,645	128,359	139,258	157,650	162,112
k. Ajustes			0	0	0	0	0	0	0	0	0
l. Amortizaciones			147,737	144,750	147,587	147,653	52,221	289,016	53,395	53,395	66,408
E. Variación en Reservas			(37,312)	(0)	0	0	0	0	(0)	0	0
Déficit / Ahorro Primario			647,067	714,688	870,700	1,006,284	1,044,228	1,110,761	1,161,156	1,241,991	1,344,735
Déficit / Ahorro Corriente			434,028	513,874	666,075	798,565	839,924	882,647	926,781	972,370	1,019,465
Déficit / Ahorro de Operaciones Efectivas de Caja (sin ingresos de Capital)			(1,543,551)	(1,092,311)	(1,319,028)	(1,348,820)	(1,449,044)	(1,128,704)	(1,388,299)	(1,481,145)	(1,359,309)
Déficit / Ahorro de Operaciones Efectivas de Caja (con ingresos de Capital)			(302,474)	125,126	(84,642)	(97,146)	(179,737)	158,589	(78,074)	(147,414)	(1,484)

1. Los ingresos totales se dividen en ingresos tributarios, no tributarios, transferencias e ingresos de capital.

2. Los ingresos de capital incluyen los rendimientos financieros y otros ingresos de capital.

3. Los gastos totales se dividen en pagos corrientes e inversión.

4. Los gastos corrientes incluyen los gastos en funcionamiento de la administración central, las transferencias de funcionamiento a las entidades distritales y los pagos de intereses (externos e internos).

5. Las transferencias de funcionamiento incluyen otros gastos de funcionamiento.

6. Con el fin de desagregar los intereses y comisiones entre externos e internos, se utilizaron los datos provenientes de la Dirección Distrital de Crédito Público.

7. El financiamiento se divide entre crédito interno neto y crédito externo neto. Estas cifras no incluyen las modificaciones por reservas, razón por la cual pueden diferir del déficit total.

8. El valor de la cofinanciación del 2002 en adelante corresponde a recursos para el desarrollo de Transmilenio

9. Los excedentes de las empresas públicas se componen de 200.000 millones para la Empresa de Energía y 100.000 millones de la empresa de teléfonos.

10. Del valor de gastos en funcionamiento del 2001 se excluyen 43.233 millones de pesos correspondientes a las indemnizaciones producto del ajuste en personal.

Tomado de entrevistas con funcionarios y ex funcionarios de dichas empresas.

Fuente: SHD - Oficina de Estudios Económicos - Dirección Distrital de Presupuesto - Dirección Distrital de Crédito Público. Cálculos de los autores.

ESCENARIO O. REFORMA PLENA. PROYECCIÓN INDICADORES FISCALES Y FINANCIEROS 2001 - 2009	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. Relación Gastos / Ingresos	69.04%	64.86%	58.26%	53.79%	52.54%	51.30%	50.08%	48.88%	47.70%
2. Gasto Corriente / Ingreso Corriente	111.44%	95.33%	102.99%	103.25%	105.91%	94.88%	102.47%	104.56%	100.04%
3. Composición de los Ingresos Corrientes	41.3%	42.9%	43.0%	43.4%	43.8%	44.2%	44.5%	44.9%	45.3%
4. Industria Comercio y Avisos / Ingresos Corrientes	24.8%	24.6%	27.2%	29.1%	29.4%	29.6%	29.9%	30.1%	30.4%
5. Predial Unificado / Ingresos Corrientes	5.7%	5.4%	5.0%	4.6%	4.5%	4.4%	4.3%	4.2%	4.1%
6. Unificado de Vehículos / Ingresos Corrientes	12.4%	11.9%	10.9%	10.0%	9.8%	9.6%	9.4%	9.1%	8.9%
7. Sobretasa a la Gasolina / Ingresos Corrientes	11.9%	11.4%	10.5%	9.7%	9.4%	9.2%	9.0%	8.5%	8.6%
8. Otros Tributos / Ingresos Corrientes	3.9%	3.8%	3.5%	3.2%	3.1%	3.0%	3.0%	2.9%	2.8%
9. Ingresos No Tributarios / Ingresos Corrientes	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
10. Composición de los Ingresos Totales	50.96%	52.52%	54.44%	56.15%	56.42%	56.69%	56.88%	57.08%	57.27%
11. Ingresos Tributarios / Ingresos Totales	2.09%	2.06%	1.95%	1.85%	1.81%	1.78%	1.74%	1.70%	1.67%
12. Ingresos No Tributarios / Ingresos Totales	25.65%	31.62%	30.54%	29.59%	29.59%	29.59%	29.69%	29.78%	29.87%
13. Participación en los Ingresos Corriente de la Nación y Situado Fiscal / Ingresos Totales	5.03%	2.61%	2.47%	2.35%	2.30%	2.26%	2.21%	2.16%	2.12%
14. Regalías, Cofinanciación y Otros / Ingresos Totales	1.96%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
15. Transferencias de las Entidades Distritales / Ingresos Totales	2.02%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
16. Rendimientos Financieros / Ingresos Totales	0.25%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
17. Otros Ingresos del capital / Ingresos Totales	87.96%	88.81%	89.40%	89.93%	90.13%	90.32%	90.53%	90.73%	90.93%
18. Composición de los Gastos Totales	7.47%	8.53%	7.25%	6.83%	6.57%	6.95%	6.24%	5.68%	5.32%
19. Servicios Personales / Gastos Totales	1.84%	2.10%	1.75%	1.69%	1.62%	1.71%	1.54%	1.40%	1.31%
20. Gastos Generales / Gastos Totales	2.77%	3.16%	2.69%	2.53%	2.43%	2.58%	2.31%	2.11%	1.97%
21. Aportes Patronales / Gastos Totales	13.55%	15.48%	13.15%	12.41%	11.92%	12.62%	11.33%	10.32%	9.66%
22. Transferencias de Funcionamiento / Gastos Totales	7.23%	7.86%	7.02%	6.75%	6.35%	7.76%	7.22%	7.97%	9.83%
23. Intereses de la deuda / Gastos Totales	67.14%	62.87%	68.10%	69.79%	71.12%	68.39%	71.35%	72.52%	71.90%
24. Inversiones / Gastos Totales	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
25. Fuentes de financiamiento del Gasto Total	47.60%	57.25%	54.75%	56.17%	54.98%	61.62%	57.21%	56.22%	58.91%
26. Ingresos Corrientes / Gastos Totales	12.84%	11.74%	10.29%	9.75%	9.32%	10.20%	9.25%	8.87%	9.07%
27. Ingresos de Capital / Gastos Totales	23.02%	33.17%	29.66%	28.65%	27.94%	31.19%	28.98%	28.49%	29.85%
28. Participación en los Ingresos Corriente de la Nación y Situado Fiscal / Gastos Totales	4.52%	2.74%	2.40%	2.27%	2.17%	2.38%	2.16%	2.07%	2.12%
29. Regalías, Cofinanciación y Otros / Gastos Totales	1.75%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
30. Transferencias de las Entidades Distritales / Gastos Totales	4.88%	-0.40%	3.35%	1.67%	1.75%	0.07%	-0.24%	1.28%	-2.85%
31. Endeudamiento Interno Neto / Gastos Totales	6.65%	-4.50%	-0.45%	1.49%	3.63%	-5.46%	2.65%	3.08%	2.89%
32. Endeudamiento Externo Neto / Gastos Totales	10.81%	11.74%	10.29%	9.75%	9.32%	10.20%	9.25%	8.87%	9.07%
33. Excedentes de las Empresas / Gastos Totales	112.07%	111.74%	110.29%	109.75%	109.32%	110.20%	109.25%	108.87%	109.07%
34. Fuentes de financiamiento de la Inversión	21.95%	31.98%	33.55%	37.19%	36.69%	43.88%	40.03%	39.63%	42.86%
35. Ahorro Corriente / Inversión	17.18%	-7.79%	4.26%	4.52%	7.85%	-7.88%	3.37%	6.01%	0.06%
36. Endeudamiento Neto / Inversión	41.02%	57.12%	47.07%	44.32%	42.35%	49.09%	43.64%	42.13%	44.47%
37. Transferencias de la Nación / Inversión	16.09%	18.68%	15.11%	13.97%	13.11%	14.92%	12.96%	12.23%	12.61%
38. Excedentes de las Empresas / Inversión	19.13%	18.68%	15.11%	13.97%	13.11%	14.92%	12.96%	12.23%	12.61%
39. Ingresos de Capital / Inversión	115.37%	118.68%	115.11%	113.97%	113.11%	114.92%	112.96%	112.23%	112.61%
40. Indicadores per cápita (Miles de pesos del 2001 por habitante)	204.7	209.2	224.0	238.0	238.6	239.8	241.1	242.5	243.9
41. Ingresos Tributarios per cápita	114.7	111.2	105.4	102.7	100.9	95.8	93.1	86.7	77.8
42. Gasto Corriente (sin intereses) per cápita	147.1	141.0	135.2	132.3	129.4	125.9	124.4	122.0	119.7
43. Gasto Corriente (con intereses) per cápita	300.5	238.8	288.7	305.5	318.5	274.5	309.9	322.1	306.3
44. Inversión per cápita	32.9%	37.1%	31.9%	30.2%	28.9%	31.6%	28.7%	27.5%	28.1%
45. Recurrencia y autofinanciamiento del Gasto	186%	196%	220%	239%	244%	258%	267%	283%	322%
46. Dependencia de transferencias de la Nación	57.9%	62.7%	58.6%	55.1%	54.8%	54.5%	54.4%	54.3%	54.3%
47. Transferencias de la Nación / Ingresos Corrientes	30.7%	34.2%	33.0%	31.9%	31.9%	31.9%	31.9%	31.9%	32.0%
48. Transferencias de la Nación / Ingresos Totales	31.0%	35.1%	41.7%	46.2%	47.5%	48.7%	49.9%	51.1%	52.3%
49. Capacidad de Ahorro	21.9%	32.0%	33.6%	37.2%	36.7%	43.9%	40.0%	39.6%	42.9%
50. Ahorro Corriente / Ingresos Corrientes	18.3%	14.8%	13.4%	12.4%	11.7%	12.7%	12.6%	13.9%	16.2%
51. Sostenibilidad de la Deuda Pública (según ley 358)	15.5%	12.9%	11.8%	11.0%	10.5%	11.2%	11.2%	12.2%	13.9%
52. Intereses de la deuda / Ahorro Corriente*	83.1%	67.0%	62.8%	59.6%	61.7%	51.1%	49.8%	51.0%	47.0%
53. Intereses de la Deuda / Ingresos Corrientes*	49.1%	39.1%	30.7%	26.0%	24.3%	25.8%	25.3%	27.7%	31.9%
54. Sostenibilidad de la Deuda Pública*	32.9%	28.1%	23.5%	20.6%	19.6%	20.5%	20.2%	21.7%	24.2%
55. Intereses de la deuda / Ahorro Primario	126.5%	105.9%	96.8%	90.0%	93.1%	77.0%	75.1%	76.9%	70.9%
56. Saldo de la Deuda / Ingresos Corrientes	67.1%	57.8%	54.6%	52.2%	54.2%	45.0%	44.0%	45.2%	41.8%
57. Saldo de la deuda / Ingresos Totales	-4.0%	-28.6%	4.5%	10.7%	12.5%	-6.5%	7.6%	17.0%	-32.2%
58. Sensibilidad Relativa	16.5%	-21.5%	40.2%	81.6%	29.2%	-15.4%	14.5%	32.9%	-63.0%
59. Cambio en las transferencias de la Nación / Cambio en la Inversión	47.8%	21.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
60. Cambio en el ahorro corriente / Cambio en la inversión	36.5%	-54.9%	-89.3%	31.0%	35.1%	41.7%	46.2%	47.5%	48.7%
61. Cambio en los ingresos de capital / Cambio en la inversión	11.4%	4.7%	-3.0%	-3.3%	-5.9%	5.1%	-2.5%	-4.6%	0.0%
62. Cambio en las transferencias de la Nación / Cambio en el gasto corriente	31.0%	35.1%	41.7%	46.2%	47.5%	48.7%	49.9%	51.1%	52.3%
63. Déficit Corriente / Ingresos Corrientes	-11.4%	4.7%	-3.0%	-3.3%	-5.9%	5.1%	-2.5%	-4.6%	0.0%
64. Déficit Total / Ingresos Totales									

1. Las definiciones utilizadas son las mismas de las operaciones efectivas de caja a menos que se indique lo contrario
2. Debido a que las cifras de endeudamiento neto no incluyen las modificaciones por reservas, es posible que el total exceda o no el 100%
3. Las transferencias de la Nación están integradas por la participación en los ingresos corrientes de la Nación, el situado fiscal, las regalías, la cofinanciación y otras transferencias.
Fuente: SHD - Oficina de Estudios Económicos - Dirección Distrital de Presupuesto - Dirección Distrital de Crédito Público. Cálculos de los autores.

CAPÍTULO 4: FINANZAS PÚBLICAS DE BOGOTÁ: FINES, TENDENCIAS E IMPLICACIONES DE POLÍTICA

Tabla de Contenido

1. Introducción	2
2. Consideraciones sobre el papel del sector público local	3
2.1 La función de provisión	4
2.2 La función de estabilización	11
2.3 La función distributiva.....	16
3. Tendencias y características del gobierno central bogotano	18
3.1 Fuentes de información.....	18
3.2 El peso económico y fiscal de Bogotá	19
3.3 Evolución y composición del gasto público bogotano	24
3.4 La financiación del gasto público.....	27
4. Sostenibilidad de la deuda pública.....	30
5. Algunas implicaciones de política.....	32
5.1 Guía sobre fuentes y usos.....	34
5.2 Capacidad de pago y reforma tributaria	35
Referencias bibliográficas.....	43

FINANZAS PÚBLICAS DE BOGOTÁ, 1980-2001: FINES, TENDENCIAS E IMPLICACIONES DE POLÍTICA */

Por Jorge Armando Rodríguez ** /

1. Introducción

En no pocas ocasiones la situación de las finanzas públicas se analiza con independencia de los fines para los que está instituido el Estado. Es como si los impuestos, este o aquel rubro presupuestal y el mismo déficit fiscal cobraran vida propia, con independencia del servicio que se supone deben prestarle a la sociedad. Pero también a veces se le exige al Estado que cumpla un determinado propósito sin preguntarse siquiera si está en condiciones de conseguirlo. Con el ánimo de poner en perspectiva algunas de las disyuntivas de política fiscal a que se enfrenta la capital colombiana en la actualidad, este ensayo examina, a grandes rasgos, la evolución de las finanzas públicas de la ciudad durante las últimas dos décadas (veintidos años, para ser exacto). La tarea se adelanta a la luz de los fines sugeridos por la literatura económica para las entidades territoriales, en un intento por evitar los dos extremos señalados:

En la segunda sección se analiza, con referencia al caso de Bogotá, el papel del gobierno local. Se arguye que, en virtud de los instrumentos de que disponen las autoridades locales, su accionar debe encaminarse a corregir o moderar los problemas de provisión de bienes públicos y meritorios que aquejan a la ciudad y a lograr una sociedad menos inequitativa, aunque para ello también se requiere el concurso de otros niveles de gobierno. La evidencia indica que en estos campos el distrito ha tenido un mejor desempeño que el resto de las entidades territoriales, consideradas en conjunto. La estabilización económica les corresponde sobre todo a las instancias

*/ Versión preliminar para comentarios.

**/ Profesor Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: irbana2002@yahoo.com Agradezco a Yamili Muñoz por su labor como asistente de investigación. Agradezco también a Ignacio Lozano, del Banco de la República, por su colaboración con las estadísticas fiscales.

nacionales. La sección tercera explora las principales características y tendencias de las finanzas públicas del distrito en el período 1980-2001. Lo sucedido en Bogotá parece inscribirse dentro de la tendencia según la cual las economías más desarrolladas exhiben gobiernos relativamente más grandes. El gasto público local ha tendido a crecer en el largo plazo. Al margen de lo que se piense de los niveles relativamente altos de periodos recientes, lo que sí es seguro es que el exiguo gasto observado en la década de los ochenta y a principios de los noventa afectó en forma adversa la provisión de bienes públicos. Esta circunstancia contribuyó, probablemente de manera significativa, al deterioro de la vida económica y social de la ciudad. Volver a los bajos niveles de gasto de otras épocas significaría un retroceso. La sección cuarta suministra información básica sobre la sostenibilidad de la deuda pública convencional del distrito. El endeudamiento actual luce manejable, pero hay señales de alerta. Especialmente si se considera que las fuentes de financiación más o menos esporádicas han ganado terreno, la incógnita del presente es si volúmenes de gasto como los previstos en el Plan de Desarrollo vigente son financieramente sostenibles. La última sección discute algunas alternativas de política, con énfasis en el alza discrecional de la carga tributaria.

2. Consideraciones sobre el papel del sector público local

Colombia es, según la Constitución de 1991, un Estado unitario descentralizado, con tres niveles de gobierno (nacional, departamental y local). Cuando existen múltiples niveles de gobierno, surge la cuestión de cuál nivel de gobierno puede y debe cumplir una determinada función. Se trata de aprovechar las ventajas de la división del trabajo entre las diversas instancias del Estado. Las actividades y políticas desplegadas por el sector público son de diversa índole, pero para el propósito de este escrito se consideran tres grandes categorías, siguiendo a Musgrave (1967) y Stiglitz (1988): Provisión de bienes públicos y meritorios (función de provisión), estabilización de la economía en el corto plazo o a través del ciclo económico (función de estabilización), y distribución del ingreso y la riqueza (función distributiva)^{1/}. El papel del gobierno local no es unidimensional y varía sustancialmente dependiendo del tipo de función.

^{1/} En la literatura sobre el tema la función de provisión es conocida también como función de asignación. A lo largo del texto se empleará la primera denominación.

2.1 La función de provisión

El gobierno bogotano juega y está llamado a jugar un papel protagónico en materia de provisión de bienes públicos y de bienes meritorios o preferentes. No se trata de una tarea de su exclusivo resorte, pues los niveles nacional y departamental también tienen un papel que cumplir, pero es allí donde su potencial es mayor, al punto que constituye, para la sabiduría convencional, la función del gobierno local por excelencia. Un aspecto fundamental de los bienes públicos es que su provisión debería ser universal, en el sentido de que todo aquel que los necesite, dentro de la jurisdicción de una determinada instancia de gobierno, no debería estar, en principio, excluido de sus beneficios. La ley puede, asimismo, convertir en obligatoria la provisión universal de ciertos bienes considerados inicialmente como meritorios, como sucede con la educación básica, o determinar los grupos a los cuales van dirigidos ^{2/}. El mercado y los agentes que participan en él requieren de un suministro adecuado de bienes públicos para operar eficientemente. Pero la provisión de tales bienes debe ser colectiva y de ordinario requiere financiación y/o regulación públicas. De otra manera no se proveerían o su suministro sería insuficiente. La provisión privada de bienes públicos está sujeta a fallos del mercado, así que simplemente no hay alternativa distinta a que el gobierno bogotano haga su parte de la tarea. Hay que distinguir, sin embargo, entre provisión o suministro, de un lado, y producción, de otro. Dependiendo de las características del bien público de que se trate, la producción puede ser pública o privada, o una combinación de las dos modalidades. Puede que se necesiten aparatos administrativos o agencias estatales para el efecto, pero no siempre es así.

En el ámbito local, especialmente en las ciudades, se consideran bienes públicos, bien sea por sus rasgos inherentes o porque la legislación les ha dado ese carácter, entre otros, a) la planeación y organización general del espacio urbano y del suministro de servicios esenciales, b) la red vial, la regulación del tránsito y la organización de sistemas de transporte masivo, c) el acceso a y la preservación del espacio público (circulación peatonal, parques, etc.), d) la protección ambiental, e) la

² / Para facilitar la exposición, en adelante se emplea la expresión 'bienes públicos' en un sentido amplio, refiriéndose incluso a los bienes meritorios, a menos que se indique lo contrario. Hay, desde luego, diferencias entre unos y otros, pero, para el propósito del escrito, las diferencias se mantienen subyacentes.

seguridad ciudadana, y f) la educación y la salud básicas. En unos casos los beneficios son exclusivamente locales, mientras que en otros los beneficios pueden ser a la vez nacionales y locales, como sucede con la educación y la salud básicas y la seguridad ciudadana, una buena razón para que las responsabilidades sean compartidas con otros niveles de gobierno.

Como lo muestran varios estudios de la Misión de Reforma Institucional de Bogotá (2000), la ciudad se ha visto aquejada por un serio problema de subprovisión de bienes públicos, que llegó a poner en entredicho su viabilidad económica y social y que apenas se ha atenuado un tanto en períodos recientes (la existencia y las dimensiones alcanzadas por la urbanización 'pirata' en Bogotá, con el caos en materia de infraestructura y de servicios que la caracteriza, es una prueba fehaciente, por si faltara alguna, de la gravedad del problema de subprovisión de bienes públicos). Es cierto que las carencias en esta materia no son exclusivas de Bogotá, y que pueden ser aún más severas en otras entidades territoriales colombianas. También es cierto que incluso en países desarrollados hay problemas de subprovisión, aunque ellos por lo general cuentan con un gran acervo o *stock* de bienes públicos. No obstante, esas no son razones suficientes para no instaurar políticas tendientes a moderar o subsanar el problema. Lo deseable sería eliminar por completo y en breve plazo la subprovisión, pero tal propósito seguramente chocaría con la restricción presupuestal. La simple observación casual indica, sin embargo, que ni las necesidades de bienes públicos ni la restricción presupuestal de la ciudad permanecen estáticas a través del tiempo. La disponibilidad de recursos depende de la capacidad de pago de los contribuyentes, determinada en últimas por el grado de desarrollo económico. Si dependiera sólo de eso no habría nada que hacer al respecto, excepto hacer lo posible por alcanzar estadios más altos de desarrollo. También depende, sin embargo, de la disposición que tenga la sociedad de usar su capacidad de pago, desde luego dentro de rangos razonables, una cuestión que debe definirse en la arena política, mediante los mecanismos de representación democrática. En las circunstancias indicadas, la meta de política apropiada consiste en reducir la brecha entre las necesidades y la provisión efectiva de bienes públicos, al menos como tendencia, si no es posible hacerlo año tras año.

La provisión de bienes públicos incide sobre la calidad de vida y la capacidad productiva de la sociedad. El Cuadro 1 recoge tres indicadores que reflejan en diverso

grado lo sucedido en Bogotá en esta materia, a saber: el índice de condiciones de vida (ICV), el índice de desarrollo humano (IDH) y el índice de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI). En los tres índices los resultados de Bogotá, correspondientes en la mayoría de los casos a algunos años del periodo 1993-2000, son sistemática y sustancialmente mejores que los registrados en el conjunto del país. En promedio, el ICV es de 73,4 para Colombia y de 86,6 para Bogotá; el IDH de 0,75 para Colombia y de 0,81 para Bogotá; y el NBI de 13,6% para Bogotá y de 27,4% para Colombia. Si la comparación se efectúa con Cali, Medellín y Barranquilla, las otras ciudades grandes del país, Bogotá también sale mejor librada. Los indicadores aludidos son compuestos y de las diversas variables que los integran sólo algunas reflejan directamente la provisión de bienes públicos determinados. El índice de condiciones de vida (ICV), por ejemplo, contiene variables que miden la educación y el llamado capital humano, así como el abastecimiento de agua potable y el acceso al servicio de recolección basuras. Ya se ha indicado que en áreas como éstas el mercado por sí solo no basta. La acción gubernamental es crucial. Otras variables, como la calidad de la vivienda (Vg., material de los pisos y paredes) y el tamaño y composición de los hogares, pueden estar relacionados en forma menos directa o menos obvia con la función de provisión. Por ejemplo, el tamaño de los hogares puede estar influenciado por el nivel educativo de los padres. Otras variables simplemente pueden no estar relacionadas. Los tres indicadores mencionados ofrecen, en realidad, un panorama muy parcial de la provisión de bienes públicos en la ciudad. Se centran en la educación y la salud y en algunos servicios esenciales. Los problemas asociados a la congestión del tránsito, la contaminación, la urbanización 'pirata', el crecimiento desordenado de la ciudad y las carencias en materia de recreación, para citar apenas algunos ejemplos, no aparecen reflejados. Más que establecer relaciones precisas, la idea es resaltar aquí la importancia de los bienes públicos para la calidad de vida y la capacidad productiva. De tiempo atrás, Bogotá tiene un PIB per cápita que supera en algo más del 50% el PIB cápita nacional. Esta es una diferencia enorme y duradera, y cabe preguntarse si la explicación no reside en buena medida en las diferencias en la provisión de bienes públicos (o, mejor todavía, en las diferencias en el grado de subprovisión) ^{3/}.

^{3/} Una observación de cautela. Evaluar el cumplimiento a través del tiempo de la función de provisión de bienes públicos por parte del gobierno local con base en variables estrechamente ligadas al ciclo económico, como puede ser el caso de las variaciones de la pobreza por ingresos o de la tasa de desempleo, seguiría los resultados, si es que no es del todo inapropiado. Véase sobre este punto la sección 2.2.

La relación entre la provisión de bienes públicos y la expansión de la capacidad productiva de la economía en el largo plazo, por contraposición al uso de la misma en el corto plazo o a través del ciclo económico, ha recibido gran atención en las últimas dos décadas. El crecimiento económico de largo plazo no sería más que una manifestación de la expansión de la capacidad productiva, determinada a su turno por factores de oferta agregada. El grado en que se usa dicha capacidad en el corto plazo daría lugar, mientras tanto, a las fluctuaciones coyunturales de la actividad económica y estaría determinado por factores de demanda agregada. La influencia de los bienes públicos sobre la capacidad productiva puede examinarse, pues, a la luz de teorías sobre el crecimiento económico de largo plazo.

Según la teoría del crecimiento endógeno, desarrollada en los años ochenta y comienzos de los noventa por Romer (1986, 1990) y Lucas (1988), el capital humano y el conocimiento, en razón a las externalidades positivas o los rendimientos crecientes a escala que genera su acumulación, son determinantes fundamentales del cambio técnico, el cual es considerado a su vez el motor del crecimiento en el largo plazo ^{4/}. Esta teoría implica que la intervención del gobierno para promover el crecimiento es crucial. Se arguye que los mercados proveen incentivos insuficientes para la inversión en capital humano y conocimiento. Puesto que los agentes económicos no pueden internalizar plenamente los efectos de la inversión en conocimiento (i.e., no pueden apropiarse de la totalidad de los beneficios), los subsidios a los productores de conocimiento y la protección de sus derechos de propiedad, mediante patentes por ejemplo, se justificarían. En cuanto al capital humano, en la formulación inicial de la teoría el énfasis se puso en la educación básica y en la capacitación laboral. La educación básica puede verse como un bien meritorio (o con algunas características de bien público, en particular el hecho de que su consumo es en gran medida no rival) que la ley ha optado por elevar a rango de derecho, una decisión correcta ya que no resulta deseable excluir a nadie de sus beneficios. Su universalización requiere la intervención del Estado porque el mercado dejaría por fuera de las aulas a las personas sin recursos suficientes para pagarla. El resultado obtenido por la teoría del crecimiento endógeno respecto del capital humano puede, sin embargo, generalizarse a todos los bienes públicos que repercutan favorablemente sobre la capacidad

Los rendimientos crecientes a escala aludidos se manifiestan en la función de producción agregada.

productiva de la economía, como sería el caso de la infraestructura y el equipamiento urbano. En la medida en que tienen un papel que jugar en la provisión de tales bienes, los gobiernos, y en particular los gobiernos locales, pueden y deben, según se desprende de la teoría, contribuir al crecimiento económico de largo plazo.

Boltho y Holtham (1992) observan que los teóricos del crecimiento endógeno (especialmente los pioneros, agrego yo) se muestran renuentes a extraer las fuertes implicaciones de política pública que se derivan de sus trabajos debido a que, por razones de afinidad ideológica, tienden a favorecer un gobierno minimalista. Desconfían de la competencia del Estado y de la efectividad de sus intervenciones. Aunque las reservas no carecen del todo de fundamento, dicha visión termina negando o ignorando lo que la propia teoría del crecimiento endógeno afirma: que los bienes públicos de significancia económica no son un producto espontáneo del mercado o del crecimiento económico, que por lo regular es preciso realizar un esfuerzo colectivo *deliberado* para proveerlos, y que si el Estado --la forma de organización colectiva más sofisticada desarrollada hasta hoy por el ser humano-- fracasa en este propósito, el potencial económico de la sociedad se ve menoscabado. Es cierto, como anotan Boltho y compañía, que la capacidad del gobierno para administrar sus actividades es una condición limitante, pero no sólo lo es de las políticas activas de provisión de bienes públicos sino de *cualquier* política pública, incluso de las que se llevan a cabo bajo un régimen de *laissez faire*.

Para el caso de la Bogotá, Bonilla, García y Moreno (2001) examinan el efecto de variaciones en el gasto público y la tributación locales sobre el crecimiento económico de la ciudad en el largo plazo. El período analizado es 1960-2000 ^{5/}. Con base en un modelo de crecimiento endógeno formulado por Barro (1990), encontraron que "...un incremento del 10% en el gasto distrital genera un aumento de 1,7% en el ingreso per cápita de largo plazo..." (p. 19. El incremento del 10% se refiere al gasto público distrital expresado como porcentaje del PIB local). De acuerdo con este resultado, el crecimiento económico bogotano se ve favorecido por una mayor provisión de bienes públicos, tal y como lo pronostica la teoría del crecimiento endógeno, especialmente para el caso de los países en desarrollo, en donde las carencias en

^{5/} Hubiera sido deseable que los datos utilizados en los ejercicios se incluyeran en la publicación, especialmente si se considera que las estadísticas fiscales territoriales anteriores a 1980 no son fácilmente accesibles.

materia de provisión suelen ser marcadas. Sin embargo, los autores reportan la presencia de un efecto congestión: en relación con "...el gasto de inversión se encontró una relación negativa, donde por cada incremento del 1% en su participación en el PIB local se genera una caída de 0.018% en el crecimiento, lo que se explica por el efecto congestión en los servicios de la infraestructura pública" (p. 19). Nótese que el efecto favorable de la provisión de bienes públicos sobre la productividad del sector privado y, por ende, sobre el crecimiento económico prevalecería sobre el efecto negativo asociado a la congestión ^{6/}. Un aumento de 10% tanto del gasto total como de la inversión, expresados como proporción del PIB local, generaría un incremento en el ingreso per cápita de largo plazo cercano al 1,5% ^{7/}.

El modelo desarrollado por Fisher y Turnovsky (1998), que sirve de fundamento teórico a los ejercicios aludidos sobre el efecto congestión, busca analizar "...el impacto del *stock* de gasto público en infraestructura --capital público-- sobre la acumulación de capital privado..." (p. 400). Se aduce, en forma convincente, que lo relevante para la productividad del capital privado es el acervo o *stock* de infraestructura pública, no el flujo de gasto gubernamental en un determinado período. Aunque se parte del supuesto de que todos los bienes públicos crean algún grado de congestión, la idea que anima al modelo es que la infraestructura física, particularmente las vías, tiene el mayor efecto negativo sobre el capital privado (Cf. Fisher y Turnovsky, 1998, p. 402). La imagen de un puente en construcción, que obstaculiza el transporte de bienes y causa retrasos en la prestación de servicios mientras se termina, viene de inmediato a la mente. Una vez culminada la obra, este tipo de congestión cesa. En el mismo sentido, pero para el caso de Bogotá, Bonilla et. al. (2001, p. 121) atribuyen el efecto congestión a las carreteras y el cemento. Todo indica que trabajan con el agregado de inversión de la contabilidad presupuestal del distrito, equiparándolo a gasto en

^{6/} Los dos efectos son diferentes y pueden operar en direcciones opuestas. Según Fisher y Turnovsky (1998), en cuyo modelo se basa el ejercicio, el efecto del gasto público, más precisamente de un incremento permanente no anticipado del mismo, sobre la acumulación de capital privado en el largo plazo depende de tres factores: "...(i) De cómo interactúan el capital público con el capital privado en el proceso de producción, (ii) del grado de congestión asociado con el capital público, y (c) de las modalidades de financiamiento del gasto público." (p. 411).

infraestructura física. Sin demeritar la importancia ni del efecto congestión ni los ejercicios comentados, tal proceder puede sesgar en alguna medida el resultado, debido a que gran parte del agregado corresponde, en realidad, al llamado capital humano, y no a infraestructura física.

Como es típico en las entidades territoriales, en la contabilidad del distrito el concepto de inversión mezcla, siguiendo una convención derivada de la legislación colombiana, la inversión en infraestructura física (o, en un sentido más general, la formación bruta de capital físico) con la llamada inversión social, que, entre otras cosas, incluye la educación y la salud^{8/}. Según Bonilla et. al. (2001, p. 122) la inversión representó el 51% en 1995 y el 71% en 2000 del gasto de la administración central del distrito capital. Este resultado sólo es posible si se incluyen los gastos en educación, salud y otros considerados como inversión social dentro del rubro de inversión. Si excluimos el gasto de educación y salud financiado con transferencias nacionales, la inversión se reduciría, con respecto al gasto total, al 18,1% en 1995 y a 55,5% en 2000. La proporción sería, desde luego, más baja si se excluyen otros gastos clasificados como inversión social pero financiados con recursos diferentes de las transferencias. El efecto congestión provocado por el capital humano, en caso de que exista, es probablemente menor que el causado por la infraestructura física, como sugieren Fisher y Turnovsky. El asunto tiene implicaciones de considerable importancia presente y futura. Así, la inspección del Plan de Desarrollo vigente indica que lo que allí se clasifica como inversión corresponde en parte significativa a cultura ciudadana, educación, justicia social, y familia y niñez, es decir, para efectos prácticos, a capital humano o inversión social, según el lenguaje que se quiera utilizar. Para el periodo 2001-2004 estos rubros absorben, en promedio, más de la mitad de la inversión, tal y como se define en la contabilidad presupuestal del distrito.

La evaluación del efecto de la tributación sobre el crecimiento económico efectuada por Bonilla et. al. (2001) se hace no ya con base en el modelo de crecimiento endógeno sino en su predecesor, el modelo neoclásico convencional de Solow. Aunque aquí el cambio técnico también es considerado el motor del crecimiento de largo plazo,

^{7/} En los ejercicios econométricos de Bonilla et. al. (2001) el gasto público y la inversión están expresados como porcentaje del PIB local (Cf. p. 119-120). Los incrementos en estas variables deben leerse, por tanto, en estos términos.

^{8/} La práctica más común a nivel internacional clasifica la educación, la salud y similares como parte del gasto corriente, no de la inversión.

el modelo neoclásico no ofrece explicación de los factores que lo generan. El cambio técnico aparece como maná caído del cielo, para emplear una expresión ya clásica. Dados ciertos supuestos, el modelo neoclásico estándar prescribe que el gobierno no debería hacer nada para promover el crecimiento económico (entre otros, Grossman y Helpman, 1994, llaman la atención sobre este punto). Los intentos de promoverlo no tendrían efecto o terminarían obstaculizándolo. En estas condiciones, lo raro sería que la acción del gobierno, a través del gasto público y los impuestos, tuviera consecuencias favorables.

En lo relacionado con Bogotá, Bonilla et. al. informan que "(en) términos generales no se pudo demostrar que un incremento de la tasa tributaria redujera el nivel de ingreso per cápita de largo plazo, no obstante esa conclusión difiere cuando se desagrega entre los impuestos predial e ICA." (2001, p. 18). Pese a este resultado y no obstante que los ejercicios basados en la teoría del crecimiento endógeno indican que el gasto público distrital ha tenido y todavía puede tener, dentro de márgenes razonables, efectos netos positivos sobre el crecimiento económico de largo plazo, los autores se muestran, especialmente en la introducción general del trabajo, algo renuentes a sacar las conclusiones implícitas en sus hallazgos, de un modo que evoca la citada observación de Boltho y Holthman.

2.2 La función de estabilización

En las últimas dos décadas el crecimiento del PIB de Bogotá ha fluctuado alrededor del 3,4% anual, frente al 3% de Colombia. En general, la actividad económica de la ciudad y del país se han movido en la misma dirección en las distintas fases del ciclo, pero la amplitud de las fluctuaciones difiere (Gráfico 1). Ello fue particularmente evidente en el periodo 1992 y 1994, cuando la economía bogotana registró un gran auge, creciendo en promedio el 10,5% anual, algo más del doble del crecimiento exhibido por la economía colombiana. Por su parte, la gran recesión de 1999 afectó tanto al país como a la ciudad, aunque fue algo más severa en esta última. Esto lleva a preguntarse por el papel del gobierno del distrito capital frente al comportamiento de la actividad económica local a través del ciclo económico o al uso de la capacidad productiva en el *corto plazo*, por contraposición al papel respecto al crecimiento

económico de largo plazo. ¿Es su responsabilidad combatir las recesiones, o moderar los auge? Durante la mayor parte del período las finanzas públicas bogotanas (gobierno central) han arrojado déficit, como se observa en el Gráfico 2, pero el mismo ha sido relativamente moderado, situándose, por término medio, en 0,6% del PIB local^{9/}. En 2001 el déficit fiscal estimado alcanzó el 0,7% de dicho agregado, muy cercano al promedio histórico. ¿Deben las autoridades locales manejar las finanzas públicas con propósitos contracíclicos, es decir, con miras a atenuar las oscilaciones coyunturales de la economía local? Los interrogantes planteados ilustran el tipo de disyuntivas involucradas en la función de estabilización.

Sin entrar en el debate sobre la forma apropiada de conducir las políticas monetaria y fiscal, para la sabiduría convencional la función de estabilización, cuyos objetivos centrales son el control de la inflación y el logro de niveles de empleo y de producción altos, debe corresponder al nivel nacional de gobierno principalmente. Tal prescripción se formula por considerar que los instrumentos de mayor efectividad potencial para el efecto, en particular las políticas monetaria y fiscal, tienen una incidencia más nacional que local.

La política monetaria está en cabeza del banco central, y se diseña y evalúa sobre todo con base en agregados nacionales. Todos los niveles de gobierno tienen, por su parte, alguna injerencia en los ingresos y gastos públicos. La política fiscal no es, por tanto, exclusiva del nivel nacional. Sin embargo, en caso de que se llegara a poner en práctica, una política fiscal *local* (o bogotana, si se quiere) de carácter anticíclico se vería debilitada, aunque probablemente no del todo anulada, por el hecho de que sus efectos sobre la demanda agregada pueden filtrarse o desbordarse con relativa facilidad hacia otras jurisdicciones, bien sea del país o del resto del mundo. En adición, las políticas anticíclicas subnacionales --expansivas unas, contractivas otras-- podrían en alguna medida contrarrestarse mutuamente y la adopción de una política fiscal coordinada a nivel subnacional luce remota. Más todavía, la posibilidad misma de que los gobiernos locales, incluido el de Bogotá, instauren políticas anticíclicas, que requerirían la generación *deliberada, oportuna y en las dosis adecuadas* de déficit y superávit fiscales, está acotada por la legislación nacional. En esta dirección apuntan

^{9/} La excepción habría sido 1999, con un déficit de 3,3% del PIB bogotano. Sin embargo, como se verá en la sección 3.4., el resultado no es en lo fundamental atribuible a un mayor endeudamiento, como ocurre usualmente a nivel local, sino que depende crucialmente del tratamiento contable que se les dé a los recursos obtenidos de la descapitalización de empresas públicas. No es un punto fácil de resolver.

las restricciones al endeudamiento territorial (Vg., Ley 358 de 1997) y las limitaciones a las facultades de las autoridades subnacionales en materia tanto de gasto público (Vg., Ley 617 de 2000) como de tributación (Vg., Ley 14 de 1983). Por lo anterior, a las políticas de estabilización nacionales se les suele atribuir más probabilidad de éxito que a las políticas exclusivamente locales.

Hay que tener en cuenta, asimismo, que el nivel nacional arbitra o agencia una porción sustancial de los ingresos y gastos estatales, circunstancia que acrecienta el efecto potencial de sus políticas. El tamaño de los gobiernos subnacionales, considerados en forma individual, es, con respecto al nivel nacional, relativamente reducido, aun en el caso de Bogotá, regida por el gobierno local más grande de Colombia. El gasto de la administración central del distrito capital, del orden de \$2,96 billones en 2001, equivale a 7,8% del gasto de su contraparte nacional. En términos del respectivo PIB, el gasto del gobierno bogotano representa el 7%, mientras que el del gobierno nacional ronda el 20%. Según las estimaciones de Bonilla et. al. (2001, p. 54), los impuestos nacionales pagados por los contribuyentes de Bogotá representan entre el 15% y el 23,7% del PIB de la ciudad, según el escenario seleccionado, mientras que los impuestos locales representan el 3,4% del mismo agregado (los datos se refieren a 1999). Aunque abrigo reservas sobre sus fundamentos, esbozadas más adelante, en particular en lo concerniente a los aportes al fisco nacional, las estimaciones citadas permiten ilustrar el impacto diferencial de las políticas tributarias nacionales y locales. Un aumento del 10% en la carga tributaria nacional reduciría el ingreso disponible del conjunto de los bogotanos, al menos en una primera instancia, entre 1,8% y 3,2%, según el escenario seleccionado. La misma variación relativa de los impuestos locales provocaría una reducción de 0,4% en el ingreso disponible de la ciudad. Algo similar puede decirse respecto de una disminución de los impuestos en uno y otro ámbito (¿será necesario anotar que estos ejemplos no son, por sí mismos, recomendaciones de política?).

Las consideraciones anteriores a menudo se pasan por alto. A propósito del manejo del fisco bogotano, Espinosa (2001, p. 1-19) trae a colación el llamado principio de las finanzas públicas compensatorias, citando a Musgrave, quien lo describe así: "Si la economía está estancada, puede ser aconsejable que los ingresos sean inferiores a los gastos públicos, pero cuando la demanda es excesiva, puede ser aconsejable que excedan a los gastos." Debería ser claro que el principio no aplica por igual a todos los

niveles de gobierno, más allá de la cuestión del grado de efectividad de la política fiscal. Está concebido, sobre todo, para el nivel nacional de gobierno. Planteamientos teóricos más recientes, como los formulados por Taylor (2000), distinguen entre la parte del déficit o superávit fiscal que resulta de la acción *discrecional* de las autoridades de la parte que resulta de la influencia de los llamados estabilizadores automáticos (Vg., los recaudos tributarios declinan durante una recesión y suben durante un auge, sin necesidad de que la política tributaria cambie). Si bien tales planteamientos reconocen las dificultades de adecuar la política fiscal a las necesidades de la coyuntura, especialmente a raíz de la inercia del gasto público y de las restricciones políticas para variar la carga tributaria en forma oportuna y en la cuantía y dirección apropiada, el nivel nacional de gobierno sería el encargado de generar discrecionalmente déficit o superávit fiscales con propósitos contracíclicos. Las finanzas públicas locales deberían manejarse, según se desprende de este enfoque, de tal modo que se permita generar déficit durante las recesiones y superávit durante los auges pero sobre todo como consecuencia de la acción de los estabilizadores automáticos, no tanto de una política discrecional con fines contracíclicos. En otras palabras, los déficit y superávit fiscales locales no deberían ser, como regla general, más grandes que los que surgen automáticamente de las fluctuaciones en la actividad económica. A largo plazo ello permitiría que la deuda pública contraída durante las recesiones pueda ser pagada con los excedentes acumulados durante los períodos de auge. Una importante implicación de esta regla es que aumentos *permanentes* del gasto público local deben ser financiados con aumentos permanentes en los impuestos o en otros ingresos corrientes. La política tributaria debe fijarse, por tanto, con miras en las necesidades de financiamiento de largo plazo, no con miras a sufragar aumentos temporales o transitorios del gasto público, como los que están destinados a durar sólo durante una determinada fase del ciclo económico o lo que se efectúan por una sola vez. Los aumentos transitorios en el gasto público no requerían aumentos en los recaudos tributarios. Ellos pueden financiarse con deuda o con otras fuentes de ingresos menos permanentes que los impuestos.

Del hecho de que las finanzas públicas locales pueden arrojar déficit o superávit no se sigue, pues, que el objetivo prioritario de los gobiernos locales deba ser la estabilización de la economía a través del ciclo económico. Desde luego, el efecto de las políticas fiscales del gobierno de Bogotá sobre el comportamiento de corto plazo del

empleo y la actividad económica de la ciudad debe ser explícitamente considerado. Las autoridades locales pueden y seguramente deben proponerse crear las condiciones más propicias para la recuperación, o no agravar la situación, pero, dadas las limitaciones de los instrumentos a su disposición, sería equivocado hacerlas responsables de la función de estabilización (otra cosa es el papel del gobierno local en el desarrollo económico de *largo plazo*, cuestión a la que ya se hizo referencia en la sección precedente).

No es que Bogotá, y para el efecto cualquier otra entidad territorial, deba desentenderse de la suerte de las políticas macroeconómicas y de sus efectos sobre su jurisdicción. Lo que sucede es que la lógica de la división del trabajo entre niveles de gobierno indica que les corresponde a los congresistas que representan a la ciudad y a las propias autoridades locales llevar la vocería de los intereses y preocupaciones de Bogotá ante las instancias nacionales e influir sobre la formulación y instauración de las políticas públicas del resorte del nivel nacional de gobierno.

Nótese que desde el punto de vista de las repercusiones sobre la demanda agregada, lo que importa, según el principio de las finanzas públicas compensatorias, es la *diferencia* entre los ingresos y gastos públicos, es decir, la generación de déficit o superávit. En debates recientes sobre la conveniencia o inconveniencia de una reforma tributaria en Bogotá, a menudo la atención se centra sólo en el efecto de corto plazo del eventual aumento de la carga impositiva sin considerar si los recursos adicionales se gastarían o se ahorrarían. Puesto que los resultados pueden diferir de manera significativa entre uno y otro caso, habría que incorporar en forma explícita el uso de los recursos en el análisis de las propuestas. Estimaciones realizadas por Sánchez (2002) para el año en curso indican que por cada \$100 de aumento de los impuestos de Bogotá el PIB experimentarían una reducción de \$70. Esto es lo que sucedería si los recursos adicionales se ahorrarían, en vez de gastarse, suponiendo todo lo demás constante. En las condiciones señaladas un aumento de la tributación durante una recesión sería contraproducente. Por otra parte, las estimaciones indican que por cada \$100 de aumento del gasto público bogotano el PIB se incrementaría en \$193. Esto es lo que sucedería si el gasto público adicional se financiara con deuda, suponiendo todo lo demás constante, especialmente suponiendo que no prevalece la llamada equivalencia ricardiana. El efecto neto de elevar el gasto público en \$100 y en forma simultánea elevar los impuestos en la misma cantidad sería positivo: El PIB se

incrementaría en \$111. Esto es lo que se conoce en la jerga técnica como multiplicador del presupuesto equilibrado.

Como ya se ha sugerido, parte de los efectos multiplicadores del presupuesto bogotano probablemente no se quedan en Bogotá sino que desbordan la jurisdicción de la ciudad e inciden sobre el resto del país e incluso sobre el resto del mundo (Bogotá también puede verse beneficiada o perjudicada por los efectos de las políticas presupuestales de otras instancias de gobierno). Y, como se argüirá más adelante, es probable que el desbordamiento no sólo ocurra vía gasto público sino también vía impuestos. Las estimaciones en cuestión, basadas en la matriz de contabilidad social, intentan reflejar esta circunstancia, pero aun así pueden sobreestimar en alguna medida el efecto multiplicador sobre el PIB de la ciudad. No sobra añadir que las estimaciones captan el impacto sobre la demanda agregada o la actividad económica en el corto plazo, no sobre la oferta agregada o el crecimiento económico de largo plazo. Aun cuando la regulación de la demanda agregada a través de ciclo económico no constituya el objetivo prioritario del gobierno local, lo que se quiere subrayar aquí es que el efecto sobre los niveles de producción y empleo resulta de la acción combinada de las variaciones de la tributación y del gasto público, y que tal efecto se distribuirá en alguna medida entre la economía bogotana y las economías de otras jurisdicciones.

2.3 La función distributiva

La corriente ortodoxa asociada al llamado federalismo fiscal, entre cuyos exponentes principales se cuentan Tibout (1956) y Oates (1978), propende por la asignación de la función distributiva al nivel nacional de gobierno. Se arguye que el gasto público y los impuestos nacionales, especialmente el impuesto sobre la renta, permiten la redistribución desde las jurisdicciones más ricas hacia las más pobres, cosa que no podría ocurrir si la competencia redistributiva quedara exclusivamente en cabeza de los gobiernos locales. Además, prosigue el argumento, la movilidad interjurisdiccional de los factores terminaría socavando las políticas distributivas de los gobiernos subnacionales. Aunque de ordinario se admite que el nivel nacional de gobierno cuenta con instrumentos poderosos de redistribución, y por tanto su papel en este campo resulta decisiva, la centralización plena de la función ha sido

convincentemente cuestionada, entre otras razones porque la migración entre jurisdicciones por motivos fiscales ha demostrado ser menos significativa de lo que suponía el modelo ortodoxo de federalismo fiscal. Hoy en día se acepta que las políticas redistributivas subnacionales son efectivas dentro de cierto margen, margen que los gobiernos subnacionales deben aprovechar.

El Cuadro 2 incluye, a título informativo, el coeficiente Gini de Bogotá y de Colombia. En los años reportados el promedio respectivo fue de 0,51 y de 0,55, de modo que la concentración del ingreso ha tendido a ser menor en el distrito capital. La recesión de 1999 parece haber sido particularmente gravosa en materia distributiva para Bogotá, cuyo Gini subió hasta igualar el registrado a nivel nacional (0,56, según estimaciones preliminares). Lo ideal sería determinar qué tanto de estos resultados es atribuible a las acciones (u omisiones) del gobierno nacional y de los gobiernos locales y qué tanto a factores no controlables por las autoridades, algo que rebasa los alcances de este trabajo. Puede dejarse planteada la hipótesis de que la provisión de bienes públicos locales es uno de los determinantes significativos de la distribución del ingreso. Habría que considerar, sin embargo, que el efecto de la provisión de bienes públicos probablemente se manifiesta con un período de rezago considerable. Por ejemplo, el gasto de hoy en educación primaria tendrá plena incidencia sobre la distribución del ingreso y el crecimiento económico muchos años después.

Vale la pena mencionar que la relación entre la distribución del ingreso y el crecimiento económico ha recibido considerable atención en la literatura sobre crecimiento endógeno, reviviendo una vieja preocupación de los economistas clásicos. Saint-Paul y Verdier (1993), por ejemplo, presentan un modelo en el cual la educación es un canal principal de redistribución. Según ellos, el gasto público en educación, cuya ejecución en Bogotá y en Colombia es en gran medida competencia de los gobiernos subnacionales, puede impulsar el crecimiento económico no sólo porque incrementa el nivel de capital humano sino porque reduce la inequidad en la distribución del ingreso. De manera similar, Glomm y Ravikumar (1992) encuentran que los efectos del gasto público en educación sobre el ingreso per cápita tiene su máximo impacto cuando, como de hecho ocurre en Colombia, la distribución del ingreso es altamente concentrada. Contribuciones más recientes, como la de Aghion, Caroli y García-Peñalosa (1999), que analizan lo que sucede cuando los mercados de capitales son imperfectos, un supuesto de seguro relevante para nuestro país, apuntan a confirmar

que una distribución del ingreso más equitativa, que requiere la instauración de políticas sostenidas para lograrla, no es dañina sino benéfica para el crecimiento económico.

3. Tendencias y características del gobierno central bogotano

Las finanzas públicas son un medio para la consecución de los fines del Estado, entre los que se cuentan, para el caso del gobierno local, las funciones de provisión y de distribución a las que se hizo referencia en las secciones precedentes. Unas finanzas públicas sanas y sostenibles constituyen un activo valioso para Bogotá, sobre todo si se considera que ellas hacen más factible el logro de tales fines, no sólo para la generaciones presentes sino también para las generaciones futuras.

En esta sección se examinan las principales tendencias y características exhibidas por el fisco bogotano entre 1980 y 2001. El propósito es poner en perspectiva el estado actual de las finanzas públicas locales y algunas opciones de política para el próximo futuro.

3.1 Fuentes de información

El examen de la evolución de las finanzas públicas de las entidades territoriales, y Bogotá no es la excepción, suele encarar en primera instancia los problemas de disponibilidad y calidad de la información estadística, especialmente para horizontes de tiempo extendidos. Este trabajo presenta y utiliza las operaciones fiscales del distrito capital (gobierno central) correspondientes al período 1980-2001. Las principales fuentes empleadas para construir las series fueron las siguientes: *Finanzas públicas regionales de Colombia*, para el período 1980-1986, e *Indicadores del sector público no financiero*, para el período 1987-1999. Ambas son publicaciones o proyectos del Banco de la República (1990, 1996, para las publicaciones)¹⁰. Estas fuentes ofrecen un tratamiento sistemático y consistente de la información a través del período, con base en metodologías generalmente aceptadas a nivel internacional, sin que ello signifique que no haya dificultades que sortear (las publicaciones citadas incluyen

¹⁰ / La información correspondiente al período 1996-1999 proviene de la base de datos (todavía no publicada) del proyecto *Indicadores del sector público no financiero*.

sendas notas metodológicas). Para el período 2000-2001 los datos de las *Estadísticas Fiscales de Bogotá*, una publicación de la Secretaría de Hacienda Distrital, sirvieron de materia prima, reclasificándolos siguiendo las pautas de la metodología utilizada por el Banco de la República.

La contabilidad es de causación y el criterio de clasificación es económico. Dos aclaraciones merecen hacerse a este respecto. En primer lugar, en el marco contable utilizado aquí la inversión es asimilable al concepto de formación bruta de capital de las cuentas nacionales. En contraste, como es común en las entidades territoriales, la contabilidad presupuestal del distrito capital emplea en la actualidad un concepto de inversión más amplio, en cierto sentido más ambiguo. En él se mezcla la formación bruta de capital propiamente dicha con la llamada inversión social, que, entre otras cosas, incluye la educación y la salud. Se trata, pues, de dos nociones de inversión distintas, aunque relacionadas. En segundo lugar, en la metodología del Banco de la República el situado fiscal se registra en la contabilidad del distrito capital, como ingreso y como gasto, sólo después de que entraron en vigencia la Constitución de 1991 y las normas relativas a la llamada certificación exigida por la Ley 60 de 1993. Antes de estos cambios normativos, el situado fiscal no era en realidad una transferencia intergubernamental sino una transferencia *dentro* del nivel nacional de gobierno.

Para el conjunto de los gobiernos locales colombianos se combinó información del Banco de la República, hasta 1995, con información provista por la Contraloría General de la República y el Departamento Nacional de Planeación, de 1996 en adelante.

3.2 El peso económico y fiscal de Bogotá

En los albores del siglo XXI Bogotá se aproxima a los siete millones de habitantes (6,6 millones en 2001), casi el doble de los que tenía en 1980. El crecimiento demográfico de la ciudad supera el crecimiento del conjunto del país. Mientras en 1980 Bogotá albergaba el 13,1% de la población del país, hoy en día alberga el 15,3%. A los ritmos de crecimiento recientes, del orden de 2,5% anual en el último lustro (1,8% a nivel nacional), la población de la capital aumenta cada año en

alrededor de 200 mil habitantes ^{11/}. Este solo hecho supone un enorme desafío en términos de provisión de bienes públicos.

En 2001 el PIB de Bogotá, estimado provisionalmente en \$42,5 billones corrientes, representó el 22,7% del PIB nacional. En 1980 su participación era de 23,4%. La participación promedio del período 1980-2001 ronda el 23,5%. La contribución de Bogotá al PIB nacional excede de lejos la participación de la población de la ciudad en la población total colombiana. Esto se debe, desde luego, a las diferencias en el PIB per cápita. En 2001, por ejemplo, el PIB per cápita de Bogotá ascendió a \$6,4 millones corrientes, un 50% por encima del PIB per cápita del país (\$4,3 millones). Ello evidencia una mayor productividad por parte de los habitantes de Bogotá, atribuible a diversos factores, entre los que habría que contar las economías de aglomeración y el mayor acervo del llamado capital humano, construido en parte con recursos públicos.

Si bien para un número de efectos está investido de las competencias propias del nivel departamental, el de Bogotá es sobre todo un gobierno local, de hecho el más importante de los gobiernos locales colombianos desde el punto de vista fiscal. El peso fiscal del gobierno capitalino puede ilustrarse desde la perspectiva de los gastos y de los ingresos. Como se observa en el Gráfico 3, entre 1980 y 2001 el gasto del distrito representó, en promedio, el 29,7% del gasto total de los gobiernos locales (administraciones centrales). En este período la participación del distrito fluctuó, típicamente, dentro de un rango que va del 24,5% al 34,9%. Entre 1998 y 2000 el peso del gasto público bogotano habría alcanzado niveles excepcionalmente altos. De hecho, en 1999 el distrito ejecutó el 41% del gasto público local. Desde entonces la participación habría declinado, según nuestra propia estimación, situándose en 35% del total en 2001. La participación de Bogotá puede estar, sin embargo, algo sobreestimada a raíz del hecho de la ciudad ejecuta algunos rubros que no tienen contraparte en otros gobiernos locales, como ocurre con los recursos del impuesto al consumo de cerveza.

El Gráfico 4 muestra el tamaño de los gobiernos del distrito capital y del conjunto de las entidades territoriales del nivel local en el período 1980-2001, medido por la participación promedio del gasto en el PIB de Bogotá y de Colombia, respectivamente,

^{11/} El Anexo de este trabajo contiene la información básica de población, PIB y finanzas públicas de Bogotá y del conjunto de los gobiernos locales colombianos.

y lo compara con el correspondiente PIB per cápita promedio, expresado a precios constantes. Esta es una manera simplificada de ilustrar una regularidad que a menudo se analiza bajo la denominación de 'Ley de Wagner', cuya interpretación y validez ha sido muy debatida, según la cual las economías más desarrolladas tienden a tener gobiernos más grandes. Una manera de leer este gráfico es la siguiente: El gasto del gobierno distrital absorbió \$226 mil pesos de los \$5,8 millones de 2000 de ingreso anual promedio obtenido por los habitantes de Bogotá en las últimas dos décadas, esto es, el 3,9%; por su parte, el gasto del conjunto de los gobiernos locales absorbió \$107 mil de los \$3,9 millones de 2000 de ingreso anual promedio obtenido por los colombianos en el mismo período, es decir, el 2,9%.

En el Gráfico 5 se presenta la participación del recaudo de Bogotá por concepto de los impuestos predial y de industria y comercio (ICA) en el agregado nacional de los mismos gravámenes. Se toman estos impuestos por ser los típicamente locales, lo cual facilita y le da consistencia a la comparación. Entre 1980 y 1993 la participación aludida fluctuó, las más de las veces, entre 30% y 35%. A partir de 1994 se produjo un salto en la participación de Bogotá en el recaudo tributario local, oscilando ahora entre el 40% y el 45%.

La carga o presión tributaria del distrito y del conjunto de las entidades territoriales del nivel local, medida por la relación entre el recaudo de los impuestos locales típicos y el PIB de Bogotá y de Colombia, según el caso, se muestra en el Gráfico 6, junto con el respectivo PIB per cápita, valuado a precios constantes de 2000. Ambas variables corresponden al promedio del período 1980-2001. A semejanza de lo que ocurre con el gasto público, la carga tributaria de Bogotá es mayor que la del conjunto de las entidades territoriales del nivel local, pero hay que tener en cuenta que el desarrollo económico de la capital es muy superior al promedio nacional. Las cifras son bastante dicientes: De los \$5,8 millones de 2000 de ingreso anual promedio obtenido por los habitantes de Bogotá en las últimas dos décadas, \$75 mil, es decir, el 1,3%, nutrieron las arcas distritales por concepto de impuestos predial y de industria y comercio; y de los \$3,7 millones de 2000 de ingreso anual promedio obtenido por todos los colombianos, \$29 mil, esto es, el 0,8%, fluyeron hacia las tesorerías de los gobiernos locales por el mismo concepto.

Hay una larga tradición en la literatura económica que examina la relación entre el sector público y el desarrollo económico y social. Para dar sólo un ejemplo, Adolf

Wagner, un economista alemán, predijo en el siglo XIX la "... la creciente expansión de las actividades públicas, y particularmente de las estatales...". Según él, "...su explicación, justificación y causa es la presión por el progreso social y los cambios resultantes en las esferas relativas de la economía privada y pública... Las restricciones financieras pueden frenar la expansión de las actividades estatales, condicionándola a la disponibilidad de recaudos... Pero en el largo plazo el deseo de desarrollo de un pueblo progresista siempre superará estas dificultades financieras" ^{12/}. La jerga moderna ha traducido este planteamiento diciendo que la demanda de gasto público, en particular el ligado a la provisión de bienes públicos y a las actividades redistributivas, tiende a crecer, presumiblemente hasta cierto límite, más rápido que el ingreso (e.g., la elasticidad ingreso de la demanda de gasto público sería mayor que uno), asociando el progreso social, en forma algo reduccionista, al comportamiento del ingreso per cápita. El incremento de la tributación obedecería a la necesidad de financiar la creciente demanda de gasto público. Aunque el crecimiento absoluto y relativo del gasto público y de tributación se ha observado en distintos países y periodos, es dudoso, en contra de lo que planteaba Wagner, que la "creciente expansión de las actividades estatales" sea una ley, en el sentido de fuerza ineluctable; más bien puede tratarse de una tendencia que se manifiesta en determinadas circunstancias.

Más allá de exactitud de la predicción de Wagner sobre el crecimiento del sector público, quiero llamar la atención aquí los factores que, según este enfoque, pueden motivarlo. Como regla general, los gobiernos y los contribuyentes de las economías ricas gastan y tributan relativamente más que sus pares de las economías pobres o menos ricas. Gracias a su mayor riqueza, *pueden* hacerlo. Pero como sugiere el planteamiento de Wagner, esta es una verdad a medias. Sin una creciente provisión de bienes públicos la continuidad del progreso económico y social se vería comprometida y el mismo progreso social acentúa las preocupaciones distributivas (por supuesto, no todo aumento en la provisión de bienes públicos supone un aumento en el volumen de gasto). El gasto público y los impuestos no son, en sí mismos, el progreso económico y social, pero sí lo hacen posible. Parte de la explicación de por qué las economías ricas llegaron a ser ricas reside en el hecho de que en el algún momento sus sociedades

^{12/} Estos pasajes se encuentran en Musgrave y Peacock (1964, p. 8).

optaron por tributar más para sufragar el gasto que la construcción de una comunidad civilizada requiere ¹³.

¿Por qué la participación de Bogotá en el recaudo global de los impuestos locales típicos rebasa en forma tan ostensible la participación de la economía de la ciudad en la economía nacional, medidas mediante el respectivo PIB? Si se tratara sólo de las diferencias en el PIB per cápita ese hecho ya estaría implícitamente recogido en las diferencias en el tamaño del PIB. Hay entonces algo más. Un primer factor podría ser el nivel de las tarifas nominales. Rodríguez y Steiner (2000) encontraron que, al menos para el caso del impuesto de industria y comercio, las tarifas nominales imperantes en la capital no son, en general, significativamente diferentes de las vigentes en ciudades como Cali, Medellín y Barranquilla y en algunos municipios vecinos. Sin embargo, no hay que descartar la influencia de este factor, en sectores determinados, en impuestos como el predial o con respecto a este o aquel municipio (Véase Bonilla, et. al., 2001). Un segundo factor, cuyos efectos favorables son ampliamente reconocidos, es la instauración de importantes reformas institucionales en Bogotá, en particular las contempladas en el régimen especial del distrito capital (Decreto-Ley 1421 de 1993), que hicieron posible, aunque no lo expliquen totalmente, el aumento del recaudo en la capital. Tal es el caso, en materia tributaria, de la decisión reducir el período de recaudo de anual a bimestral. Un tercer factor sería la consolidación de una administración local de impuestos relativamente desarrollada para los estándares colombianos, que, junto con una más arraigada cultura tributaria, se traduciría en una menor incidencia de la evasión. Aunque la evidencia sobre el tema es más bien circunstancial, es bastante probable que la percepción corresponda a la realidad.

Con todo, hay otros factores que pueden explicar el fenómeno. Uno de ellos tiene que ver con el hecho de que la base gravable de los principales impuestos locales no es, en realidad, el PIB o el ingreso o el valor agregado. En el caso del impuesto predial, la distancia que separa el valor de la propiedad inmueble en Bogotá y en el resto del país, expresado en términos per cápita, es probablemente mayor que la distancia entre el PIB de la capital y el PIB del país, también expresados en términos

¹³ / Aparte de la postulada por Wagner, hay otras hipótesis sobre los factores explicativos del crecimiento del sector público. Los teóricos de la elección pública enfatizan el papel de los grupos de interés y de la burocracia. Otros ponen el acento en los episodios de guerra y de crisis, los cuales relajarían la tolerancia de los contribuyentes a mayores cargas impositivas.

per cápita. La causa subyacente sería la renta diferencial del suelo, muy favorable a un conglomerado urbano como Bogotá, en las líneas sugeridas por la teoría ricardiana (bien sea renta pagada o imputada). Si lo anterior es cierto, la relación impuesto predial/PIB sobreestimaría la presión o carga tributaria sobre los propietarios o poseedores de la propiedad inmueble de Bogotá, cuya capacidad de pago estaría dada no por el ingreso sino por las rentas asociadas a dicha propiedad, aunque obviamente el impuesto puede pagarse con cargo al flujo de ingreso.

El impuesto de industria y comercio (ICA) es, por su parte, un impuesto en cascada, de modo que la obligación tiende a crecer en forma piramidal con el número y volumen de las transacciones cobijadas por la jurisdicción de cada entidad territorial. Aun si las transacciones y el PIB estuvieran estrechamente correlacionados, esto haría que el recaudo tributario creciera con el PIB de cada entidad territorial, pero en forma más que proporcional (a nivel agregado). Puesto que Bogotá concentra el mayor volumen de transacciones del país, el rendimiento del impuesto sería allí proporcionalmente más alto, por cada peso de transacción gravada y para un nivel dado de tarifas. Habría que añadir el hecho, a menudo ignorado o subvalorado, de que el impuesto de industria y comercio está sujeto al fenómeno de traslación, bien sea *dentro* o *entre* jurisdicciones. Parte de la carga tributaria puede, en consecuencia, recaer sobre contribuyentes de otras jurisdicciones. La posibilidad de traslación explicaría en parte la predilección por el impuesto de industria y comercio frente al impuesto predial, menos susceptible de ser trasladado a terceros. De contera, estas características del impuesto de industria y comercio lo convierten en un candidato poco apropiado para servir de base de ejercicios tendientes a estimar la contribución de las entidades territoriales al fisco nacional, como los realizados en el citado trabajo dirigido por Bonilla, pues el impuesto de renta y el IVA, a diferencia del ICA, son en general, pese a que difieren en cuanto a la forma de liquidación, gravámenes sobre el valor agregado, circunstancia que hace improbable el efecto cascada y que puede mermar las posibilidades de translación.

3.3 Evolución y composición del gasto público bogotano

Hay razones para pensar que en el pasado el exiguo gasto del gobierno bogotano llegó a convertirse en un factor que agudizó el rezago en la provisión de bienes públicos en la ciudad. En la primera mitad de los ochenta el gasto público local fluctuó levemente alrededor del 1,6% del PIB de la ciudad (Gráfico 7 y Cuadro 3). Su monto total alcanzó el tope de \$371 millardos en 1981, equivalentes a cerca de \$100 mil per cápita, en ambos casos a precios constantes de 2000 (Gráficas 8 y 9). Difícilmente cabría esperar que un volumen de gasto como el señalado supliera las necesidades de bienes públicos, o al menos permitiera reducir la distancia entre las necesidades y la provisión efectiva, de una ciudad cuya población ya rondaba los 4 millones, aun si la eficiencia en el uso de los recursos hubiera sido alta.

En 1986, cuando se introdujo en el país la elección popular de alcaldes, se inicia una fase de crecimiento gradual del gasto público bogotano, y es probable que no se trate de una mera coincidencia. Dicha fase habría de durar hasta 1995. Entre 1986 y 1995 el gasto rondó el 3% del PIB local, casi el doble del observado, por término medio, en el período 1980-1985. Frente a la designación de los mandatarios bogotanos por parte del presidente de la República, que venía rigiendo con anterioridad, la elección popular de alcaldes abrió un camino más expedito para que se manifestaran las necesidades o preferencias de los votantes locales con respecto al gasto público.

Es cierto que en el período 1986-1995 el gasto público se incrementó, pero el incremento puede calificarse de modesto frente al observado desde mediados de los noventa. En la segunda mitad de los noventa, y más precisamente a partir de 1996, tiene lugar una ostensible expansión del gasto público local, que alcanzó su cima en 1999. Entre 1995 y 1999, el gasto total (consumo e inversión) pasó de representar el 3,6% al 9,8% del PIB de la ciudad, esto es, un aumento de algo más de seis puntos porcentuales de dicho agregado en el curso de cuatro años. Sólo en 1999 el gasto ganó 2,8 puntos porcentuales del PIB local. Sin embargo, desde entonces ha declinado en términos relativos, hasta situarse en 7% del PIB en 2001, una proporción igual a la registrada en 1998. A precios constantes de 2000, el gasto de 2001 ascendió a \$2,7 billones o a \$417 mil por cada habitante, un 15% y un 17% menos, respectivamente, que en el año precedente. Para todo el período 1996-2001, el gasto del gobierno bogotano representó, en promedio, el 7,4% del PIB local, dos y media veces el promedio registrado en el período 1986-1995 y algo más de cuatro y media veces el promedio del período 1980-1985.

Dos hechos sobresalientes de la evolución de las finanzas públicas de Bogotá en las últimas décadas son, pues, el reducido nivel del gasto a comienzos de los ochenta y la considerable expansión del agregado desde mediados de los noventa del siglo pasado, aunque, con respecto al pico de 1999, los años 2000 y 2001 han sido de contracción.

Desde el punto de vista de la función de provisión, ¿es el nivel reciente de gasto público demasiado alto? Tomando como dada la eficiencia, o aun si se supone cierta mejora en la misma, la reducción del grado de subprovisión de bienes públicos requería aumentos en el gasto público, con mayor razón si, como ya se sugirió, las tendencias de gasto público del pasado habían acentuado las carencias de la ciudad en materia de bienes públicos ¹⁴. Se trata, desde este ángulo, de una evolución positiva. Sin embargo, el mantenimiento de un volumen de gasto relativamente alto en términos históricos abre la incógnita de si es posible financiarlo de manera sostenible. También plantea desafíos a la administración en materia de capacidad de ejecución y de calidad de la gestión, temas que, si bien no se examinan aquí, hay que tener en mente. Al margen de cuál de los niveles de gasto público alcanzados en periodos recientes se considera más apropiado para los próximos años (¿el de 2000?, ¿el de 2001?), lo que sí parece claro es que volver a los niveles de gasto de los ochenta, y aun de los albores de la década de los noventa, acarrearía un enorme retroceso económico y social.

Aunque tanto los gastos corrientes como los de inversión se expandieron de manera significativa desde mediados de los noventa, el mayor crecimiento se ha producido en el caso de la inversión, al punto que, en un hecho sin precedentes en las algo más de dos décadas consideradas aquí, a partir de 1999 el gasto del gobierno central de Bogotá se distribuye prácticamente por igual entre inversión y gastos corrientes (Gráficos 10 y 11). Esta situación contrasta con la observada en la primera mitad de los años ochenta, cuando la inversión era prácticamente inexistente (constituía apenas el 0,2% del PIB local y el 11% del total de gasto, en promedio), lo cual constituye un indicio de que la subprovisión de bienes públicos se agudizó a raíz de la insuficiencia de gasto público. En el periodo 1986-1995 la inversión representó en promedio el 35% del gasto total, pero hay que tener en cuenta que el volumen de gasto

¹⁴ / Esta interpretación puede tener distinto grado de validez en distintas áreas, pero creo que es una buena descripción del conjunto.

de esa época era significativamente inferior al ejecutado desde mediados de los noventa.

El concepto de inversión al que nos hemos referido hasta el momento en esta sección es el utilizado en los *Indicadores del Sector Público* del Banco de la República, asimilable al concepto de formación bruta de capital de las cuentas nacionales. Como ya se ha señalado, la contabilidad presupuestal del distrito capital emplea un concepto de inversión que mezcla la formación bruta de capital propiamente dicha con la llamada inversión social (V.g., educación, salud). El Gráfico 12 muestra, para el caso de la administración central, las dos series de inversión aludidas (los datos de la serie del Banco de la República correspondientes a 2000 y 2001 son estimaciones del autor). La serie que incluye los rubros de inversión social es, desde luego, considerablemente más abultada.

El Gráfico 13 pone en perspectiva histórica la inversión del gobierno central distrital prevista en el Plan de Desarrollo "*Bogotá para vivir*" del período 2001-2004. El concepto de inversión empleado en el Plan también incluye la inversión social. Como se puede apreciar, en el período 2001-2004 la inversión, así definida, ronda los \$2 billones anuales, valuados a precios constantes de 2000, un monto alto si se compara con el ejecutado a comienzos de los noventa; pero muy similar al observado en 1998, y por tanto significativamente inferior al ejecutado durante el *boom* de inversión pública de 1999-2000 (para un análisis de las perspectivas fiscales del distrito basado en el concepto de inversión de la contabilidad presupuestal, véase Zapata, 2002). Vale la pena anotar que en 2001 la ejecución presupuestal por concepto de inversión fue muy cercana a la contemplada en el Plan de Desarrollo.

3.4 La financiación del gasto público

En la primera parte de la década de los ochenta, alrededor de 90% del total del gasto público bogotano se financiaba con ingresos corrientes (Gráficos 14 y 15). Puesto que a todas luces ese nivel de gasto público resultaba insuficiente para atender las necesidades de la ciudad, este período puede tomarse como ejemplo de cómo una política de financiación sostenible del gasto puede ser al mismo tiempo una política equivocada de provisión de bienes públicos. Con ello no se está sugiriendo, ni mucho

menos, que la sostenibilidad financiera carezca de importancia. Todo lo contrario. De lo que se trata es de lograr que una política apropiada de provisión de bienes públicos sea financieramente sostenible. Para ser justos con la época, habría que decir que las reglas del juego, establecidas en lo fundamental por el nivel nacional, eran más bien adversas para el desenvolvimiento de las administraciones locales. La Ley 14 de 1983, que les dio un importante margen de maniobra tributaria, estaba apenas en ciernes, para citar un ejemplo.

Desde mediados de los ochenta el gasto público bogotano financiado con fuentes deficitarias (V.g., crédito neto) cobró más importancia. Entre 1986 y 1995 el 64%, en promedio, se sufragó con ingresos corrientes. No obstante, la expansión del gasto que se produjo en el período estuvo acompañada de una expansión gradual de los ingresos corrientes.

¿Cómo se financió la marcada expansión del gasto registrada desde 1996? En una primera etapa, hasta 1998, gracias al crecimiento de los ingresos corrientes. Lo característico de la segunda etapa, entre 1999 y 2001, es el mayor peso adquirido por las fuentes no corrientes o no recurrentes, esto es, de la financiación deficitaria y de los llamados ingresos de capital. En 1999 y 2000 el papel protagónico les correspondió a los recursos derivados de la reducción de capital de la Empresa de Energía de Bogotá, equivalentes a \$970, 3 millones. En los *Indicadores del Sector Público* del Banco de la República, disponibles justamente hasta 1999, esta operación ha sido provisionalmente clasificada como financiación del déficit, o por debajo de la línea en la jerga contable. Se trata, sin embargo, de una operación que puede dar lugar a controversia sobre la mejor manera de clasificarla. Habría argumentos a favor de considerar los recursos como ingresos de capital, o por encima de la línea. En este caso, el monto de la financiación deficitaria se vería reducido de modo concomitante. En la versión más reciente del *Manual de Estadísticas Fiscales del FMI* (www.fmi.org) las descapitalizaciones son vistas como un retiro de ingresos de las que denomina cuasi sociedades, retiro que se clasifica bajo el encabezado 'Ingresos de la propiedad', junto a los intereses recibidos, los dividendos y las rentas. "Conceptualmente, el retiro de tal ingreso es equivalente —anota el manual— a la distribución del ingreso de una sociedad a través de los dividendos y es tratada de la misma manera". Más allá del asunto de la clasificación, puede decirse que a los recursos de una reducción de capital se les considera, como regla general, *menos* permanentes o recurrentes que los impuestos y

menos esporádicos o transitorios que el crédito. Esta caracterización tiene importantes implicaciones de política.

Vale la pena ahondar un tanto en algunos aspectos de la financiación del gasto público bogotano, en particular en el papel de las transferencias nacionales, en el comportamiento del ahorro corriente y la financiación de la inversión.

- *Transferencias nacionales:* Durante las algo más de dos décadas consideradas aquí, el régimen de transferencias estuvo sujeto a varios marcos legales. En el caso del situado fiscal, por ejemplo, antes de que entrara en vigencia la Ley 60 de 1993 los recursos se giraban a los Servicios Seccionales de Salud y a los Fondos Educativos Regionales, organismos adscritos a los ministerios nacionales del ramo. No se trataba, por tanto, de transferencias de un nivel de gobierno a otro. Para evitar problemas de consistencia, conviene tener en cuenta este hecho. El Gráfico 16 compara el gasto del gobierno de Bogotá con y sin transferencias nacionales, transferencias que en la metodología del Banco de la República se clasifican dentro de los ingresos corrientes. Como se puede apreciar, aunque las dos series siguen la misma tendencia, desde 1996 el gasto público local pudo incrementarse en una porción no despreciable con base en la financiación provista por las transferencias nacionales. En el 2001 las transferencias sufragaron el 27,4% del gasto del gobierno capitalino y llegaron a representar el 37% de los ingresos corrientes de la ciudad (Gráfico 17). Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la metodología empleada incluye como transferencias no sólo las transferencias automáticas (situado fiscal y participación municipal) sino también aquellas no automáticas, entre otras las derivadas del Fondo Nacional de Regalías.
- *Ahorro corriente:* La sabiduría convencional sugiere que los gastos corrientes deben financiarse con ingresos corrientes. La razón es que los dos rubros tienen, como su nombre lo indica, un carácter permanente o recurrente, de modo que hay algún grado significativo de certeza sobre su comportamiento futuro, y esta concordancia entre la temporalidad de los usos y las fuentes evitaría los eventuales problemas que surgirían de adquirir compromisos de gasto permanentes sobre la base de ingresos esporádicos o altamente inciertos. El Gráfico 18 registra la evolución de los ingresos y gastos corrientes del gobierno distrital, cuya diferencia es por definición

equivalente al ahorro corriente. Como se puede apreciar, los gastos corrientes experimentan un alza sin precedentes en la segunda mitad de los noventa, pasando de 2,4% a 4,7% del PIB de la ciudad entre 1995 y 1999 (recuérdese que los *Indicadores del sector público* los gastos corrientes incluyen gran parte de los gastos de educación y salud). En el 2000 y en el 2001 sufren una reducción no despreciable, atribuible en parte al ajuste ordenado por la Ley 617 de 2000, es decir, ordenado por instancias nacionales, situándose en el 3,9% del PIB en el 2001. De manera más o menos simultánea, los ingresos corrientes también crecieron a un ritmo sin precedentes, de ordinario más rápido que los gastos corrientes. Como consecuencia, de 1996 en adelante el ahorro corriente se disparó, ubicándose en 2,8% del PIB en 1997 (Gráfico 19). En los años subsiguientes se ha observado una tendencia descendente, de modo que en el 2001 llegó a ser de 1,5% del PIB, pero se trata de un nivel relativamente alto en términos históricos. Aunque las finanzas públicas bogotanas han sido tradicionalmente generadoras de ahorro corriente, rara vez había sobrepasado el 1% del PIB, y cuando lo hizo se distanció apenas en forma leve de dicha cifra. Esta evolución constituye, sin duda, un signo saludable, que contrasta con lo que sucede a nivel nacional.

Financiamiento de la inversión (definida, en este caso, como formación bruta de capital; no como inversión social): La expansión de la inversión pública observada desde 1996 se financió por algún tiempo sobre todo con ahorro corriente (Gráfico 20). A partir de 1999, sin embargo, la financiación con deuda y con los llamados ingresos de capital, incluidos los recursos obtenidos por la descapitalización de empresas públicas, ganaron terreno, como ya se hizo evidente al considerar el gasto total. En el 2001 la inversión financiada con estas fuentes, por definición más esporádicas que los ingresos tributarios, se redujo considerablemente con respecto a la observada en 1999/2000, pero aun así llegó a representar alrededor del 50% del agregado de inversión.

4. Sostenibilidad de la deuda pública

Este tema ha sido examinado de manera detallada por Carrasquilla y Contreras (2000) y por Bonilla et.al. (2001, capítulo 4). Aquí solamente se brinda información básica sobre las tendencias en este campo.

La siguiente ecuación ilustra el problema (Véase Fischer y Easterly, 1990). Sea d la relación entre la deuda del gobierno y el PIB de Bogotá. Entonces,

$$\text{Cambio en } d = (\text{déficit primario} / \text{PIB}) + (\text{tasa de interés real} - \text{tasa de crecimiento de la economía}) \times d$$

Una dinámica insostenible de la deuda se manifiesta en el crecimiento explosivo de la variable d y eventualmente conduce a ajustes fiscales bruscos en razón a las dificultades para honrar los compromisos financieros. Mayores déficits primarios (déficit fiscales excluidos los intereses de la deuda) y mayores tasas de interés reales aumentan el peso de la deuda con respecto al tamaño de la economía. Apuntan, por tanto, hacia la insostenibilidad, en el largo plazo. Mayores tasas de crecimiento económico, que de paso redundan en mayores ingresos públicos, disminuyen el peso de las obligaciones financieras acumuladas. El crecimiento económico es, pues, un antídoto contra la insostenibilidad de la deuda.

La Gráfica 21 presenta la evolución de la deuda de la administración central bogotana (d) y del déficit primario, con respecto al PIB local. Entre 1990 y 1996 la deuda fluctuó alrededor del 2% de dicho agregado, con tendencia a caer. De 1997 en adelante se conformó una tendencia ascendente, hasta ubicarse ligeramente por encima de 4% en 2001. Se trata de un volumen de deuda relativamente reducido, pero su tendencia alcista puede verse como un signo de alerta, especialmente si se prolonga en el largo plazo. Aunque durante la mayor parte del tiempo se ha generado déficit primario, éste ha sido más bien reducido, por debajo del 1% del PIB. Se trata de un virtual equilibrio. La excepción es 1999, cuando se acercó al 3% del PIB. Su efecto sobre el nivel de endeudamiento fue, sin embargo, leve, debido a que el déficit primario surge de la descapitalización de la empresa de energía eléctrica de Bogotá y esa operación, aparte de los ya comentados problemas de clasificación, no dio lugar a endeudamiento financiero convencional. En general, puede decirse que el gobierno bogotano ha sido bastante prudente en este campo, en ocasiones incluso algo conservador.

La Gráfica 22 busca ilustrar el efecto de la tasa de interés real. La variable exhibida corresponde en realidad a una tasa de referencia para la economía colombiana, y no es la efectivamente aplicada a los préstamos de Bogotá. Sin embargo, es útil para propósitos ilustrativos, dado que sus movimientos no son

independientes entre sí. Como tendencia, desde mediados de los noventa el alza de la tasa de interés real contribuyó a aumentar la carga de la deuda pública.

La Gráfica 23 sugiere que el comportamiento de la actividad económica ha tenido una incidencia significativa sobre la dinámica de la deuda. Así, el auge del periodo 1992-1994 estuvo acompañado de una sensible disminución de la relación deuda/PIB. El estancamiento de la economía bogotana en el periodo 1998-2001 habría contribuido a aumentar el peso de la deuda, aunque se mantiene dentro de un rango manejable.

5. Algunas implicaciones de política

Roy Bahl y Johannes Linn, en estudio publicado hace diez años sobre finanzas públicas urbanas en los países en desarrollo, y que de manera expresa incluye a Bogotá, escribieron:

<<Alguien que haya visitado una gran ciudad de un país en desarrollo se habrá impresionado con la necesidad obvia de mejorar y expandir los servicios públicos urbanos. Alguien que haya visitado una gran ciudad en un país industrializado probablemente tendrá la misma reacción. Pero el problema es cualitativamente diferente. En las ciudades de los países en desarrollo, la oferta de servicios básicos [...desde el abastecimiento de agua potable hasta la educación y la salud...] es desesperadamente insuficiente para la mayoría de la población. Gastos prohibitivamente grandes se requerirían para cubrir las demandas insatisfechas de tales servicios en virtualmente cualquier país en desarrollo. La otra gran diferencia con respecto a los países industrializados es que los recursos, particularmente para financiar la inversión, son mucho más escasos.>> (Bahl y Linn, 1992, p. 49)

En cuanto al cumplimiento de las funciones propias del gobierno local, muchas cosas han cambiado en Bogotá en la última década. Por ejemplo, se han producido mejoras en varios servicios básicos, especialmente visibles en áreas que antes no contaban con servicio alguno, así como en la infraestructura urbana. Sin embargo, las observaciones de Bahl y Linn resultan todavía pertinentes para la ciudad. Dadas las necesidades

insatisfechas en materia de bienes públicos, el problema actual no es, como se ha insinuado, de exceso de gasto público. El volumen de gasto de la última década, elevado si se sitúa en perspectiva histórica, sobre todo en el período 1996-2001, seguramente ha permitido reducir la brecha entre las necesidades y la provisión efectiva de bienes públicos, aunque el tamaño de la brecha varía entre áreas. Volúmenes de gasto como los previstos en el Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir" para el período 2001-2004 pueden calificarse de moderadamente altos desde una perspectiva histórica, a juzgar por el hecho de que su participación en el PIB local es igual, en números redondos, a la participación promedio (4,0% del PIB) más la desviación típica (3% del PIB), observadas en las últimas dos décadas. Desde luego, decir que dicho volumen de gasto no constituye un problema *per se* no significa que no haya espacio para mejorar su eficiencia, un tema que no se examina en el presente escrito.

Lo anterior conduce de inmediato, como lo sugieren las observaciones de Bahl y Linn, al problema de la disponibilidad de los recursos. Desde el punto de vista del gobierno local, el problema es lograr la combinación más apropiada de fuentes de financiación. En otras palabras, definir qué tanto del gasto debe financiarse con impuestos, qué tanto con cargos a los usuarios (o tarifas, en nuestro medio), qué tanto con crédito y qué tanto con otras fuentes (Vg. descapitalizaciones de sus empresas). Nótese que, cualquiera que sea la combinación adoptada, *alguien* tiene que pagar en última instancia el gasto público. No obstante, sería equivocado concluir de ahí que la escogencia de una determinada combinación de fuentes de financiación carece de importancia. Tal escogencia incide sobre la estructura de incentivos encarados por los agentes económicos y define en buena medida sobre *quién* (o quienes) recae, de manera específica, la obligación de sufragar el gasto público. Así, por ejemplo, si se financia con más impuestos, los contribuyentes de hoy asumen una mayor parte de la carga; si se financia con más crédito, los contribuyentes del futuro harán lo propio cuando llegue el momento de servir la deuda. La escogencia *entre* impuestos diferentes, y entre diseños alternativos de cada gravamen, también acarrea consecuencias en términos de eficiencia y equidad. Para bien o para mal, todavía no hay, y quizá nunca la haya, una respuesta definitiva o exacta a pregunta de cuál es la combinación ideal de fuentes de financiación. La literatura sobre finanzas

intergubernamentales ofrece, sin embargo, algunos criterios que pueden servir de guía para la toma de decisiones (Véase, Bahl y Linn, 1992).

5.1 Guía sobre fuentes y usos

La Tabla adjunta presenta las principales funciones a cargo del gobierno distrital, acompañadas de la fuente o las fuentes de financiación que en principio se consideran más apropiadas para atenderlas, sin contravenir el principio de unidad de caja ^{15/}. Los impuestos aparecen como una fuente principal de financiación de los bienes públicos urbanos generales. Se trata de bienes y servicios no mercantiles que benefician a la población local, en cuya provisión no puede o no debe aplicarse el principio de exclusión, como ocurre, por ejemplo, con la administración pública, la planeación urbana o el ordenamiento del territorio, la protección y cuidado del espacio público, los parques y la recreación o los servicios de bomberos. En el caso de servicios cuya prestación genera externalidades, es decir, que benefician no sólo al distrito sino también al resto del país, como la educación y la salud, la financiación con base en impuestos locales se considera indispensable pero debe ser acompañada de la financiación con base en transferencias del gobierno nacional. Si se financiara solamente con impuestos locales, la provisión de tales servicios sería, desde una perspectiva tanto nacional como local, inferior a la deseable. Tanto los impuestos locales como las transferencias nacionales pueden considerarse como ingresos permanentes, de modo que destinarlos a cubrir los bienes públicos urbanos generales y los servicios de educación y salud, que por lo general constituyen gastos permanentes, daría lugar a la concordancia entre la temporalidad de las fuentes y los usos.

En lo relativo al área transporte, el papel de las fuentes de financiación depende del tipo de servicios. La organización y control del tránsito dan lugar a gastos permanentes preferiblemente financiables con impuestos. En el mantenimiento de la red vial local, no sólo los impuestos sino también los cargos a los usuarios, también llamados cargos a los beneficiarios, se consideran fuentes idóneas de financiación. Los cargos a los beneficiarios suponen que es posible aplicar el principio de exclusión

^{15/} En esta parte utilizo libremente material del trabajo de Rodríguez y Steiner (2000).

en el consumo, razón por la cual se prestan para financiar la provisión de bienes y servicios mercantiles, que por definición benefician a determinados individuos o grupos de la jurisdicción. Pueden tomar diversas formas, como la de contribuciones de valorización. Las vías que benefician sobre todo a la población pobre o a zonas marginadas, dados sus bajos ingresos, seguramente no podrían construirse si la financiación dependiera de cargos a los beneficiarios. El crédito resulta por lo regular apropiado para financiar inversión en infraestructura vial, pues el gasto asociado a la construcción de puentes, por ejemplo, es de naturaleza temporal. Algo similar puede decirse de la inversión en infraestructura en áreas diferentes a las vías. A tal financiación también pueden concurrir otras fuentes diferentes del crédito.

Aunque no pertenecen a la esfera de la administración central, vale la pena anotar que en servicios públicos tales como energía eléctrica, teléfonos, centros de abastecimiento y en general en todos aquellos casos en los cuales los beneficiarios sean individuos o grupos identificables (no la comunidad en general) y en donde aplique el principio de exclusión, los cargos a los usuarios se consideran una fuente principal de financiación. No obstante, a menudo resulta necesario establecer subsidios, bien sea a través de los mismos cargos a los usuarios (subsidios cruzados) o a través de otras fuentes de ingresos, como los impuestos. Dicho de otra manera, el empleo de cargos a los usuarios como mecanismo de financiación de los servicios públicos obedece por lo general a consideraciones de eficiencia, pero esas mismas consideraciones traen aparejadas consideraciones de equidad, que en modo alguno deben dejarse de lado.

5.2 Capacidad de pago y reforma tributaria

El debate reciente sobre el manejo de las finanzas públicas bogotanas ha girado en gran medida en torno a la necesidad o no de una reforma tributaria. El Gráfico 24, que muestra los ingresos tributarios y el gasto de la administración central bogotana, excluido el gasto financiado con transferencias nacionales, expresados como porcentaje del PIB de la ciudad, ayuda a ilustrar el debate. Como se puede apreciar, la brecha entre el gasto y los recaudos impositivos se amplió en forma ostensible desde 1996, como consecuencia de una expansión del gasto más acentuada que la de los

recaudos. Entre ese año y el 2001, los impuestos locales financiaron, en promedio, el 54% del gasto en cuestión, frente al 70% en el periodo 1986-1995 y al 95% en el periodo 1980-1985. En el 2001 financiaron el 46% (Gráfico 25). La tributación local se ha rezagado con respecto al gasto local.

Las cuestiones a dilucidar serían, en primer término, si la financiación con impuestos de un gasto de la cuantía y composición prevista en el Plan de Desarrollo '*Bogotá para vivir*' resulta insuficiente de acuerdo con algún criterio (o criterios) razonable y, en caso de que la respuesta sea afirmativa, si es necesario hacer una reforma tributaria para obtener los recursos adicionales requeridos y qué características debería tener la reforma. También habría que considerar la cuestión de si los contribuyentes tienen o no la capacidad de pago para asumir las nuevas cargas y los efectos probables de éstas sobre la economía local. Más que una respuesta a estos interrogantes, pueden ofrecerse algunos elementos de juicio para la discusión.

Empecemos por la cuestión de la capacidad de pago. Es preciso adentrarnos en algunos aspectos técnicos antes de efectuar consideraciones de política. La carga o presión tributaria global sobre Bogotá, o sobre cualquier otra jurisdicción del nivel subnacional, es equivalente a la sumatoria de las cargas tributarias correspondientes a cada uno de los niveles de gobierno que integran el sector público colombiano (niveles nacional, departamental y local). En el caso de los impuestos del orden nacional (Vg., renta e IVA) hay que tener en cuenta que, por razones de organización administrativa de la DIAN, el recaudo de las administraciones de impuestos de la capital puede originarse en parte en la actividad económica del resto del país y el recaudo de las administraciones de impuestos del resto del país puede ser en parte atribuible a la actividad económica bogotana. Así, por ejemplo, Ecopetrol de ordinario paga sus impuestos en las administraciones de Bogotá, no obstante que el grueso de su actividad económica tiene lugar fuera de Bogotá. Atribuirle a Bogotá la totalidad del recaudo de las administraciones de impuestos nacionales de la ciudad para calcular la presión tributaria global sería, pues, un error.

Bonilla et. al. (2001) tratan de salvar el obstáculo: "... para aproximarnos a un dato más confiable --nos dicen-- utilizamos un artificio probado en otros trabajos, asumimos que la ciudad genera solamente el 57% de lo aportado por los grandes contribuyentes, lo cual es equivalente a lo que Bogotá recibe dentro del total recaudado por concepto de ICA en el país" (p. 50) A partir de ahí realizan varios ejercicios,

extendiendo en algunos de ellos el artificio para el caso de las personas jurídicas. Este proceder plantea una serie de interrogantes. ¿Con qué fundamentos se postula que la proporción del total del impuesto de industria comercio arbitrada por Bogotá es una buena aproximación de la proporción del recaudo de los impuestos nacionales aportada por la capital? ¿Existe una relación sistemática entre el impuesto de industria y comercio, que es un impuesto en cascada, y los impuestos de renta e IVA, que son impuestos sobre el valor agregado? ¿Cabe esperar que el efecto cascada *dentro y entre* las jurisdicciones sea homogéneo? ¿Y qué decir del fenómeno de traslación de la carga tributaria, especialmente de la traslación entre jurisdicciones? ¿Acaso su incidencia no varía según las características de los impuestos? ¿Por qué, finalmente, el mencionado 57%? Infortunadamente, los autores no ofrecen justificación alguna del supuesto aludido, no obstante que juega un papel crucial en la estimación de la presión tributaria (tampoco señalan los trabajos que habrían probado el artificio) y en las recomendaciones de política que efectúan. Si se les aplicaran sus propios patrones de valoración, uno se ve tentado a estar de acuerdo con ellos: "estas [estimaciones] sin contexto preciso son peligrosas, conducen a errores y no pueden convertirse en argumentos para sustentar la política pública tributaria".

Bajo el citado artificio del 57%, aplicado tanto a los grandes contribuyentes como a las personas jurídicas, la presión tributaria global sobre los contribuyentes bogotanos habría sido del 18,8% del PIB de la ciudad en 1999, mientras que para el conjunto de los contribuyentes colombianos habría sido de 13,3% del PIB nacional (Cf. p. 53). Visto desde otro ángulo, Bogotá aportaría entre el 30% y 37% del total de los impuestos del orden nacional, dependiendo del escenario utilizado, una contribución superior a la participación del PIB de la ciudad en el PIB nacional, del orden del 23%. Esta circunstancia es calificada en forma negativa: Habría una gran desigualdad, acentuada en períodos recientes, en los aportes regionales al fisco nacional, en contra de los contribuyentes bogotanos (Cf. pp. 12, 13 y 53).

Con el objeto de evitar malentendidos vale la pena hacer algunas aclaraciones. Una buena política impositiva debe tener en cuenta la presión tributaria global, es decir, la ejercida por todos los niveles de gobierno. Considerar solamente la presión tributaria local puede conducir a graves equivocaciones. Ello no significa, sin embargo, que la política tributaria local deba condicionarse enteramente a lo que suceda con la tributación nacional. Una de las razones de ser de la descentralización es justamente

invertir a los gobiernos locales de cierto margen de maniobra para adoptar sus propias políticas públicas. No es improbable que la contribución de Bogotá al fisco nacional sea mayor que el peso de la economía bogotana en la economía nacional. Pero la implicación según la cual la contribución de Bogotá al fisco nacional debería ser equivalente a su contribución a la actividad económica nacional es muy cuestionable. Ello supone, en esencia, que se considera deseable que la tributación nacional sea proporcional, no progresiva. En efecto, bastaría con una tarifa uniforme para que la contribución de cada jurisdicción fuera proporcional al tamaño de la respectiva actividad económica, medida por el PIB, si toda la actividad económica estuviera gravada. La teoría sobre la asignación de fuentes impositivas entre niveles de gobierno sugiere que lo deseable es que a nivel nacional los impuestos progresivos sobre la renta jueguen un papel central, aunque los impuestos proporcionales tipo IVA también tengan su lugar. La tributación progresiva nacional asegura no sólo que las regiones más ricas contribuyan al fisco más que las pobres sino también que dicha contribución crezca más que proporcionalmente que el ingreso. Y sucede que Bogotá es la entidad territorial más rica o menos pobre del país, de acuerdo con patrones más o menos convencionales de medición.

Lo anterior no significa, ni mucho menos, que el actual régimen impositivo nacional sea equitativo desde el punto de vista interregional, o, más en particular, que sea equitativo con los contribuyentes bogotanos. De hecho, las numerosas reformas tributarias de los noventa debitaron la base gravable del impuesto sobre la renta mediante exenciones, descuentos y tratamientos especiales excesivos y a menudo injustificados, probablemente creando grandes inequidades en el tratamiento de los contribuyentes situados en diferentes jurisdicciones. Por su parte, el esquema de tarifas nominales del impuesto sobre la renta es progresivo, pero dado que la abrumadora mayoría del recaudo proviene de los grandes contribuyentes y de las personas jurídicas, a los que se les aplican tarifas nominales proporcionales, la progresividad del gravamen o es inexistente o es simplemente un resultado no buscado. Para decirlo de otro modo, bien puede ser que el régimen tributario nacional cree inequidades que afecten a Bogotá, pero los ejercicios de Bonilla et. al. no constituyen una prueba idónea de ello.

Después de alcanzar su cima en 1998, el recaudo tributario de Bogotá se ha debilitado en forma continua, aunque manteniéndose dentro de un rango que se puede

considerar históricamente alto. En 2001 el fisco distrital arbitró \$1,27 billones (precios constantes de 2000), un 6,5% menos que en 1998. En términos per cápita la caída ha sido aun más drástica. Esta evolución ha estado marcada, sin duda, por el severo deterioro de la actividad económica observado desde 1999. La sola recuperación de ritmos de crecimiento económico 'históricos' (dijamos entre 4,5% y 5% anual) traería consigo un mayor volumen de recaudos.

El argumento que luce más sólido a favor del incremento discrecional de la carga tributaria del distrito capital tiene que ver con el peso ya adquirido o que al parecer adquirirán en el futuro cercano los gastos permanentes o recurrentes, muchos de los cuales aparecen en la contabilidad oficial bajo el encabezado de inversión. Así lo sugiere el hecho de que de los \$13, 2 billones de 2001 por concepto de inversión del conjunto del sector público distrital (e.g., administración central, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado), por lo menos la mitad constituyen gastos típicamente recurrentes, tales como educación, justicia social y familia y niñez. Dada su importancia para la toma de decisiones, las perspectivas de los gastos recurrentes de la administración central merecen un análisis más detallado (sobre este tema, véase Zapata, 2002). De ser fundadas las perspectivas de alza del gasto permanente, convendría financiarlo con fuentes que tengan vocación de permanencia, o al menos cierta estabilidad a través del tiempo. De otra manera, la provisión futura de los bienes involucrados podría verse disminuida o interrumpida. La convención según la cual los gastos permanentes deben financiarse con ingresos permanentes, por contraposición a esporádicos, no es un imperativo, pero sí tiene su fundamento. Los criterios de distribución de las transferencias territoriales consagrados en la Ley 715 de 2001 parecen ser, si se comparan con los contemplados en la Ley 60 de 1993, favorables a Bogotá, y ello moderaría los requerimientos de recursos adicionales provenientes de impuestos. En el mismo sentido operarían los retiros de ingresos de empresas públicas o mixtas, siempre que se mantengan dentro de márgenes prudentes (las descapitalizaciones pueden verse como retiros de ingresos, entre acumulados y previstos). Estas operaciones no deberían distanciarse mucho, en el mediano plazo, de lo que sería una política normal de reparto de dividendos. Los retiros de ingresos, o de utilidades si se quiere, se sitúan de ordinario en algún lugar intermedio entre los impuestos y el crédito, en materia de permanencia o transitoriedad, razón por la cual se prestan para financiar una amplia gama de gastos desde el punto

de vista de su horizonte temporal, más si se combinan con otras fuentes de recursos. Lo que no resulta fiscalmente prudente es tratar de financiar en forma permanente gastos recurrentes de la administración central con fuentes esporádicas, como el crédito.

Sería equivocado fundar la eventual reforma tributaria en propósitos de recaudo de corto plazo. La cuestión a dilucidar es si se quiere elevar o no la carga tributaria local en forma permanente (con respecto a la que habría si continuara el régimen impositivo vigente). Esta es una decisión política por excelencia, puesto que concierne en buena parte al *grado* en que se quiere usar la capacidad de pago de los habitantes de Bogotá. Mientras el aumento de la carga tributaria sea razonable y, no menos importante, mientras se respeten criterios básicos de equidad y eficiencia tributaria, la cuestión fundamental sería asegurar que los recursos efectivamente contribuyan al logro de los fines del gobierno local, como los asociados con las funciones de provisión de bienes públicos y de redistribución.

A propósito del papel idealizado de la tributación y el gasto público en una democracia, Kalmanovitz (1999, p. 1) escribe:

<<Una comunidad que alcanza a generar excedentes y en vez de apropiarlos todos privadamente decide imponerse tributos de acuerdo con la riqueza de cada cual y con ellos organiza su seguridad, su salud, su educación, se dota de servicios públicos y construye las obras que lubrifican el crecimiento de su riqueza. Todas estas actividades las vigila la comunidad cuidadosamente con instituciones, como un poder judicial, para garantizar los derechos de propiedad y la seguridad, impedir desvíos, malgastos y apropiaciones personales. La asamblea de la comunidad decide sobre los tributos, controla a los ejecutores de las políticas y les impone un equilibrio fiscal. En últimas, el Estado es la gente organizada, contribuyendo todos a financiar sus necesidades>>.

Los proyectos recientes que la administración distrital ha sometido a consideración del cabildo ponen el acento en el impuesto de industria y comercio, un gravamen difícil de armonizar con la capacidad de pago de los contribuyentes, relativamente expuesto al fenómeno de traslación y que ya representa alrededor del 40% del recaudo tributario. Esto hace temer por la suerte de la equidad. No parece aconsejable desequilibrar aún

más la balanza en contra del impuesto predial, el gravamen local por excelencia, y a favor de las fuentes indirectas de tributación.

La preocupación por el efecto que una mayor carga impositiva pueda tener sobre las decisiones de localización de los negocios es, desde luego, legítima, pero es difícil evitar la impresión de que su influencia es a menudo intencionalmente exagerada. La tributación, con todo y lo importante que es, es apenas uno de los múltiples determinantes de las decisiones de localización. También cuentan el tamaño del mercado, las economías (y deseconomías) de aglomeración, la infraestructura pública y el capital humano, para mencionar algunos factores prominentes. Es más, la tributación, que influiría en forma negativa, es al mismo tiempo un insumo necesario para la creación de condiciones que gravitan positivamente sobre la localización de nuevos negocios. Si la tributación fuera el factor decisivo o principal, no se entendería por qué los negocios no han huido masivamente de los países desarrollados, no obstante que allí las cargas tributarias son las más altas del mundo. Por el contrario, el grueso de la inversión privada del mundo se localiza en esos países, y no en los paraísos fiscales del Caribe, por ejemplo. Tampoco se entendería por qué Bogotá, que de hecho ya soporta la carga tributaria local más alta de Colombia, se ha constituido en el centro de negocios más importante del país.

Por lo demás, hay que tener en cuenta que la razón de ser de los rangos de tarifas de los impuestos locales establecidos por la legislación nacional es permitir a los gobiernos locales establecer tarifas de acuerdo con sus diversas necesidades de ingresos públicos. Mientras los rangos sean razonables, no debería sorprender que las autoridades locales hagan uso de tal prerrogativa. A veces lo sorprendente es que eso cause sorpresa.

Algunos o muchos negocios pueden, desde luego, optar por situarse en municipios vecinos, con menores cargas tributarias y aprovechar la infraestructura de la ciudad capital. Eso es perfectamente entendible desde el punto de vista individual. Pero justamente para evitar que lo que es racional desde el punto de vista individual resulte en un desastre colectivo (la competencia por atraer negocios podría llevar a las jurisdicciones a reducir las cargas tributarias hasta el punto que les impida financiar la provisión de bienes públicos), es necesario que las instancias nacionales de gobierno ejerzan la función de coordinación tributaria de los gobiernos subnacionales. La función de coordinación consiste en establecer reglas del juego que permitan cierta autonomía

tributaria y, al mismo tiempo, impidan la competencia tributaria ruinosa entre entidades territoriales (recuérdese lo sucedido con la sobretasa a la gasolina). Esto se logra estableciendo, a nivel nacional, pisos no muy bajos, o rangos no muy estrechos ni muy amplios, a las tarifas de los impuestos locales, así como bases gravables uniformes. Así, las cargas tributarias locales pueden diferir, pero no tanto como para esquilmar a los contribuyentes o para crecer destruyendo el vecindario. ¿Están cumpliendo adecuadamente las instancias nacionales con esta función?

Trabajos como el de Zarama y Castaño (2002) y el de Rodríguez y Steiner (2000) examinan diferentes opciones de reforma tanto de competencia distrital como nacional, a las que se podría acudir en el evento de que se tome la decisión política de aumentar la carga tributaria local. Rodríguez y Steiner anotan que la carga tributaria local debe fijarse teniendo en cuenta ante todo el gasto público que la ciudad necesita y quiere sufragar, dado el margen de maniobra permitido por la legislación nacional. La combinación adoptada de fuentes de financiación debe ser, desde luego, sostenible. Las tendencias internacionales constituyen una referencia útil para la toma de decisiones, pero en condiciones normales no debería ser el criterio determinante. Creo que estas observaciones conservan su validez.

Referencias bibliográficas

- Aghion P., Caroli E. y García-Peñalosa C. (1999), "Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories", Journal of Economic Literature, Vol. 37, Diciembre, pp. 1615-1660.
- Balh R. y Linn J. (1992), Urban Public Finance in Developing Countries, Oxford University Press, Nueva York.
- Banco de la República (1990), Finanzas públicas regionales de Colombia 1980-1987, Bogotá.
- Banco de la República (1990), Indicadores del sector público no financiero 1987-1995, Santa Fe de Bogotá.
- Barro R. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", Journal of Political Economy, Vol. 98, pp. s103-125.
- Bonilla R., García M. y Moreno A. (2001), Incidencia de la estructura tarifaria en el crecimiento, las finanzas públicas colombianas y las decisiones empresariales, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Boltho A. y Holtham G. (1992), "The Assessment: New Approaches to Economic Growth", Oxford Review of Economic Policy, Vol. 8, No. 4.
- Carrasquilla A. y Contreras J. (2000), "Sostenibilidad de las finanzas del distrito", en Fainboim I., Gandour M. y Uribe M. (eds.), Bases financieras para el desarrollo sostenible, Misión de Reforma Institucional de Bogotá, Alcaldía Mayor.
- Espinosa A. (2001), "Carrera arbitrista", El Tiempo, Bogotá.
- Fischer S. y Easterly W. (1990), "The Economics of the Government Budget Constraint", The World Bank Research Observer, Vol. 5, Julio.
- Fisher W. y Turnovsky S. (1998), Public Investment, Congestion, and Private Capital Accumulation, The Economic Journal, Vol. 108, Marzo, pp. 399-413.
- Glomm G. y Ravikumar B. (1992), "Public versus Private Investment in Human Capital: Endogenous Growth and Income Inequality", Journal of Public Economics, Vol. 100, No. 4.
- Grossman G. and Helpman E. (1994), "Endogenous Innovation in the Theory of Growth", Journal of Economic Perspectives, Vol. 8, No. 1, pp. 23-44.
- Kalmanovitz S. (1999), "La política fiscal colombiana en un contexto histórico", mimeo, Banco de la República.
- Lucas R. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", Journal of Monetary Economics, Vol. 22, pp. 3-42.
- Misión de Reforma Institucional de Bogotá (2000), Varios Tomos, Fainboim I., Gandour M. y Uribe M. (eds.), Alcaldía Mayor.
- Musgrave R. (1967), Teoría de la hacienda pública, Aguilar, Madrid.
- Musgrave R. y Peacock A. (1964), Classics in the Theory of Public Finance, MacMillan, Nueva York.
- Oates W. (1978), Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.
- Rodríguez J. A. y Steiner R. (2000), "Bogotá y la tributación local", en Fainboim I., Gandour M. y Uribe M. (eds.), Bases financieras para el desarrollo sostenible, Misión de Reforma Institucional de Bogotá, Alcaldía Mayor.
- Romer P. M. (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth", Journal of Political Economy, Vol. 94, No. 5.

- (1990), "Endogenous Technological Chance", Journal of Political Economy, Vol 98, No. 5, pt. 2.
- Saint-Paul G. y Verdier T. (1993), "Education, democracy and Growth", Journal of Development Economics, Vol. 42, pp. 399-407.
- Sánchez F. (2002), Ejercicios de simulación sobre el multiplicador del presupuesto equilibrado para Bogotá, mimeo, CEDE-Uniandes.
- Stiglitz, J. (1988), La economía del sector público, Antoni Bosch, Barcelona.
- Taylor J. B. (2000), "Reassessing Discretionary Fiscal Policy", Journal of Economic Perspectives, Vol. 14, No. 3, pp. 21-36.
- Tibout C. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, Vol. 64, pp. 416-424.
- Zapata, J. (2002), Sostenibilidad de las finanzas públicas: ¿Puede Bogotá con el ritmo de inversión de los últimos años?, mimeo, Fedesarrollo.
- Zarama F. y Castaño F. (2002), Políticas y administración tributaria: El caso de Bogotá, mimeo, Fedesarrollo.

**INFORMACION BASICA SOBRE POBLACION Y PIB
1980 - 2001**

Año	Población*					PIB**										
	Habitantes (Millones)		Participación Bogotá/Colombia	Tasa de Crecimiento		PIB NOMINAL (Millones de Pesos)		Participación Bogotá/Colombia	PIB REAL (Base 2000, Millones Pesos)		Tasa de Crecimiento Real		PIB PER CAPITA REAL (Millones de Pesos de 2000)		Tasa de Crecimiento PIB Per Capita	
	Colombia	Bogotá		Colombia	Bogotá	Colombia	Bogotá		Colombia	Bogotá	Colombia	Bogotá	Colombia	Bogotá	Colombia	Bogotá
1980	27.8	3.6	13.1%			1,579,130	368,763	23.4%	93,073,208	19,976,145			3.3	5.5		
1981	28.6	3.8	13.2%	2.98%	3.64%	1,982,773	483,263	24.4%	95,192,367	21,047,698	2.3%	5.4%	3.3	5.6	-0.7%	1.7%
1982	29.5	3.9	13.3%	2.98%	3.62%	2,497,298	608,980	24.4%	96,095,191	21,413,451	0.9%	1.7%	3.3	5.5	-2.0%	-1.8%
1983	30.4	4.1	13.4%	2.98%	3.61%	3,054,137	745,985	24.4%	97,607,687	21,669,406	1.6%	1.2%	3.2	5.3	-1.4%	-2.3%
1984	31.3	4.2	13.4%	2.98%	3.59%	3,856,584	938,697	24.3%	100,878,212	22,325,265	3.4%	3.0%	3.2	5.3	0.4%	-0.5%
1985	32.2	4.4	13.5%	2.98%	3.58%	4,965,883	1,165,470	23.5%	104,012,605	22,462,422	3.1%	0.6%	3.2	5.2	0.1%	-2.9%
1986	32.9	4.5	13.6%	2.14%	2.97%	6,787,956	1,542,578	22.7%	110,070,379	23,546,462	5.8%	4.8%	3.3	5.3	3.6%	1.8%
1987	33.5	4.6	13.7%	1.86%	2.81%	8,824,408	2,027,409	23.0%	115,979,983	25,236,417	5.4%	7.2%	3.5	5.5	3.4%	4.2%
1988	34.1	4.7	13.9%	1.86%	2.80%	11,731,348	2,720,340	23.2%	120,693,610	26,429,889	4.1%	4.7%	3.5	5.6	2.2%	1.9%
1989	34.8	4.9	14.0%	1.86%	2.80%	15,126,718	3,488,045	23.1%	124,814,206	27,104,292	3.4%	2.6%	3.6	5.6	1.5%	-0.2%
1990	35.4	5.0	14.1%	1.86%	2.79%	20,228,122	4,541,554	22.5%	130,158,748	28,316,675	4.3%	4.5%	3.7	5.7	2.4%	1.6%
1991	36.1	5.1	14.3%	1.86%	2.78%	26,106,698	5,871,213	22.5%	132,764,015	28,008,759	2.0%	-1.1%	3.7	5.4	0.1%	-3.8%
1992	36.7	5.3	14.4%	1.86%	2.78%	33,515,046	7,960,706	23.8%	138,134,226	29,698,349	4.0%	6.0%	3.8	5.6	2.1%	3.2%
1993	37.4	5.4	14.5%	1.86%	2.77%	43,898,166	11,232,516	25.6%	145,573,320	33,203,686	5.4%	11.8%	3.9	6.1	3.5%	8.8%
1994	38.1	5.6	14.6%	1.87%	2.59%	67,532,862	16,361,392	24.2%	154,037,917	37,751,161	5.8%	13.7%	4.0	6.8	3.9%	10.8%
1995	38.8	5.7	14.7%	1.80%	2.41%	84,439,109	20,148,732	23.9%	162,051,643	38,765,877	5.2%	2.7%	4.2	6.8	3.3%	0.3%
1996	39.3	5.8	14.8%	1.24%	1.88%	100,711,389	23,429,106	23.3%	165,383,190	38,237,929	2.1%	-1.4%	4.2	6.6	0.8%	-3.2%
1997	40.1	6.0	14.9%	1.96%	2.43%	121,707,501	28,409,067	23.3%	171,056,319	39,499,414	3.4%	3.3%	4.3	6.6	1.4%	0.8%
1998	40.8	6.1	15.0%	1.90%	2.61%	140,953,206	33,264,733	23.6%	172,010,723	39,557,988	0.6%	0.1%	4.2	6.5	-1.3%	-2.4%
1999	41.6	6.3	15.1%	1.87%	2.69%	149,042,204	34,215,233	23.0%	165,041,460	37,250,126	-4.1%	-5.8%	4.0	5.9	-5.8%	-8.3%
2000	42.3	6.4	15.2%	1.76%	2.57%	169,686,970	38,553,879	22.7%	169,686,970	38,553,879	2.8%	3.5%	4.0	6.0	1.0%	0.9%
2001	43.1	6.6	15.3%	1.77%	2.10%	187,164,728	42,486,375	22.7%	172,351,055	39,402,064	1.6%	2.2%	4.0	6.0	-0.2%	0.1%

Fuente:

*/ 1980-1995 DNP (1998), Estadísticas Históricas de Colombia, Tercer Mundo Editores
1995 - 2001 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Dane, proyecciones con base en censo 1993 ajustado.

**/ a) 1980-1993 DNP (1998), Estadísticas Históricas de Colombia, Tercer Mundo Editores
1994-2001 DNP, www.dnp.gov.co

b) Secretaría de Hacienda Distrital, con base en DANE (1980-1997) y estimaciones preliminares y proyecciones (1998-2001) www.shd.gov.co

GOBIERNO CENTRAL DE BOGOTÁ
Ejecución Presupuestal
Millones de Pesos Corrientes

VARIABLES FISCALES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
INGRESOS	5,594.9	7,550.2	9,365.2	11,372.8	16,359.9	19,718.9	25,080.3	36,941.6	56,101.4	77,993.7	97,762.6
A. INGRESOS CORRIENTES	5,573.8	7,529.2	9,363.8	11,372.8	16,359.9	19,718.9	25,080.3	36,941.6	56,101.4	77,993.7	97,762.6
A.1. Ingresos tributarios	4,953.6	6,706.7	8,247.2	9,601.5	14,427.8	17,487.4	21,723.2	30,408.0	47,277.2	65,798.3	80,534.6
Cerveza	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7,271.3	9,218.3	12,124.4	16,195.8
Predial y complementarios	1,294.6	1,766.1	2,169.4	2,143.6	2,798.8	3,512.3	4,291.3	5,807.4	7,606.3	11,529.7	13,925.3
Industria y comercio	1,155.2	1,546.9	1,996.6	2,565.7	5,237.7	6,036.9	7,288.6	10,975.2	20,086.6	27,231.2	34,817.4
Timbre, circulación y tránsito	222.0	254.7	308.3	469.6	1,145.2	1,625.5	2,159.9	3,130.9	5,612.1	9,127.1	8,952.0
Otros	2,281.8	3,139.0	3,772.9	4,422.6	5,246.1	6,312.7	7,983.4	3,223.3	4,754.0	5,786.0	6,644.0
A.2. Ingresos no tributarios	383.6	667.5	499.4	314.6	372.1	803.4	1,741.7	1,068.3	1,154.6	1,708.8	3,375.2
A.3. Ingresos por transferencias	236.6	155.0	617.2	1,456.7	1,560.0	1,428.1	1,615.4	5,465.3	7,669.6	10,486.6	13,852.8
A.3.1. Nacional	236.6	155.0	617.2	1,456.7	1,560.0	1,428.1	1,615.4	5,097.2	5,903.2	6,953.6	10,600.3
A.3.2. Departamental	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
A.3.3. Municipal	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	273.2	1,654.8	3,397.5	3,071.5
A.3.5. Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ajuste por transferencias corrientes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
GASTOS	6,413.2	8,532.4	8,865.4	10,694.4	15,405.4	18,984.5	31,826.2	55,490.8	75,053.1	100,708.8	143,709.8
B. GASTOS CORRIENTES	5,082.0	7,230.7	8,135.7	9,559.2	14,533.2	17,957.9	26,011.3	33,928.9	40,341.4	57,321.6	85,488.1
B.1. Funcionamiento	2,600.5	3,569.5	4,126.8	6,110.6	8,492.6	10,204.7	14,279.0	22,424.7	24,636.9	37,651.0	58,022.3
B.2. Intereses y comisiones de deuda pública	70.0	373.5	240.8	752.7	1,360.3	1,751.0	2,714.6	5,070.8	7,341.8	8,358.0	12,474.3
Externa	40.0	319.1	79.3	597.4	630.5	981.0	1,419.6	1,008.5	1,807.8	2,409.3	3,475.2
Interna	30.0	54.4	161.5	155.3	729.8	770.0	1,295.0	4,062.3	5,534.0	5,948.7	8,999.1
B.3. Gastos por transferencias	2,411.5	3,287.7	3,768.1	2,695.9	4,680.3	6,002.2	9,017.7	6,433.4	8,362.7	11,312.5	14,991.4
C. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE	491.8	298.5	1,178.1	1,813.6	1,826.7	1,761.0	-931.0	3,012.7	15,760.0	20,672.1	12,274.5
D. INGRESOS DE CAPITAL	21.1	21.0	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
E. GASTOS DE CAPITAL	1,331.2	1,301.7	729.7	1,135.2	872.2	1,026.6	5,814.9	21,561.9	34,711.7	43,387.3	58,221.7
F. PRESTAMO NETO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
G. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL	-818.3	-982.2	449.8	678.4	954.5	734.4	-6,745.9	-18,549.2	-18,951.7	-22,715.1	-45,947.2
H. FINANCIAMIENTO	818.3	982.2	-449.8	-678.4	-954.5	-734.4	6,745.9	18,549.2	18,951.7	22,715.1	45,947.2

Fuente:

1980 - 1999: Banco de la República

1999 - 2001: Secretaría de Hacienda Distrital

GOBIERNO CENTRAL DE BOGOTÁ
Ejecución Presupuestal
Millones de Pesos Corrientes

VARIABLES FISCALES	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
INGRESOS	136,701.9	194,362.0	267,128.7	536,228.0	749,257.9	1,176,817.8	1,887,018.8	2,058,640.4	2,237,260.2	2,812,440.4	2,646,327.0
A. INGRESOS CORRIENTES	136,701.9	194,362.0	267,128.7	536,228.0	749,257.9	1,159,218.2	1,866,219.9	2,033,645.3	2,227,696.5	2,165,051.5	2,315,944.0
A.1. Ingresos tributarios	111,860.6	159,812.1	208,732.9	414,671.8	508,384.8	684,970.5	933,589.3	1,145,288.3	1,218,867.7	1,301,307.9	1,376,249.0
Cerveza	20,908.4	29,565.5	36,814.9	49,884.3	69,212.4	83,814.5	99,334.0	122,360.6	120,588.4	142,716.8	137,662.0
Predial y complementarios	22,195.4	37,347.8	45,661.6	98,428.9	127,933.6	161,018.4	224,318.0	295,783.8	344,719.6	342,175.9	348,359.0
Industria y comercio	48,846.2	64,494.8	86,366.4	192,277.0	223,010.1	315,580.5	392,668.0	482,744.8	477,743.6	528,319.0	578,730.0
Timbre, circulación y tránsito	11,303.7	14,877.5	20,358.2	36,217.5	40,080.4	0.0	73,017.0	93,566.9	81,091.3	80,847.8	79,244.0
Otros	8,606.8	13,526.5	19,531.8	37,864.1	48,148.4	124,557.1	144,252.3	150,832.2	194,724.8	207,248.4	232,254.0
A.2. Ingresos no tributarios	6,898.8	9,147.9	14,525.5	32,135.0	70,051.9	164,178.3	446,675.0	205,207.3	226,641.6	129,222.9	79,225.0
A.3. Ingresos por transferencias	17,942.6	25,401.9	43,870.3	89,421.1	170,821.1	310,069.4	485,955.7	683,149.6	782,187.2	734,520.6	858,865.0
A.3.1. Nacional	14,673.9	22,828.0	34,896.4	64,669.4	154,071.9	260,931.8	470,882.6	578,023.6	684,325.6	nd	nd
A.3.2. Departamental	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
A.3.3. Municipal	2,938.2	2,252.4	8,466.4	23,998.7	16,017.0	47,656.7	12,927.5	99,081.4	87,451.7	2,428.6	51,682.0
A.3.5. Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,605.0
Ajuste por transferencias corrientes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
GASTOS	190,754.4	243,347.4	369,195.8	605,772.8	879,515.9	1,424,854.2	1,820,221.5	2,323,540.6	3,354,382.7	3,240,496.9	2,961,031.0
B. GASTOS CORRIENTES	127,055.6	172,027.4	228,861.6	407,696.6	489,765.8	819,886.6	1,062,262.6	1,302,858.2	1,597,084.3	1,443,545.2	1,661,509.0
B.1. Funcionamiento	78,356.6	116,793.8	155,112.0	260,052.6	329,033.0	558,717.7	466,518.6	824,980.9	1,135,325.5	940,429.3	1,077,260.0
B.2. Intereses y comisiones de deuda pública	23,219.4	27,303.9	34,706.8	52,602.6	86,708.6	116,709.0	137,166.5	141,599.0	130,375.8	124,684.1	166,626.0
Externa	5,024.7	7,052.9	4,783.4	9,164.2	8,129.3	12,960.0	32,700.4	34,567.0	41,109.7	60,508.4	nd
Interna	18,194.7	20,251.0	29,923.5	43,438.4	78,579.2	103,749.0	104,466.1	107,032.1	89,266.1	64,175.7	nd
B.3. Gastos por transferencias	25,479.7	27,929.6	37,042.7	95,041.4	74,024.2	144,460.0	458,577.5	336,278.3	331,383.0	378,431.8	417,623.0
C. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE	9,646.3	22,334.6	40,267.2	119,307.3	103,912.9	339,331.6	803,957.3	730,787.1	630,612.2	721,506.3	654,435.0
D. INGRESOS DE CAPITAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	17,599.5	20,798.9	24,995.1	9,563.7	647,388.9	330,383.0
E. GASTOS DE CAPITAL	63,698.8	71,320.0	142,334.3	188,852.2	234,170.9	604,967.6	757,958.9	1,020,682.4	1,757,298.4	1,796,951.7	1,299,522.0
F. PRESTAMO NETO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
G. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL	-54,052.4	-48,985.4	-102,067.1	-69,544.8	-130,258.0	-248,036.5	66,797.3	-264,900.2	-1,117,122.5	-428,056.5	-314,704.0
H. FINANCIAMIENTO	54,052.4	48,985.4	102,067.1	69,544.8	130,258.0	248,036.5	-66,797.3	264,900.2	1,117,122.5	428,056.5	314,704.0

Fuente:

1980 - 1999: Banco de la República

1999 - 2001: Secretaría de Hacienda Distrital

GOBIERNO CENTRAL DE BOGOTÁ

Estadísticas Fiscales según la clasificación de la contabilidad presupuestal del distrito

Millones de Pesos Corrientes

VARIABLES ECONÓMICAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
INGRESOS TOTALES (A+B+C)	131,211.0	183,434.6	227,308.1	340,127.9	654,080.7	841,026.4	1,585,092.7	1,913,201.1	2,408,843.6	3,552,865.3	3,232,871.1
A. INGRESOS CORRIENTES (1+2)	82,890.8	117,151.2	167,828.8	219,398.8	461,658.0	533,870.0	758,872.1	943,256.1	1,174,956.6	1,262,013.1	1,339,472.4
1. Ingresos Tributarios	77,205.8	107,389.5	153,940.8	199,549.4	433,185.0	490,391.0	714,989.6	895,130.0	1,101,849.0	1,179,097.9	1,274,278.1
- Industria Comercio y Avisos	34,817.4	48,846.0	64,494.0	86,366.4	210,810.0	223,010.0	328,048.2	411,574.0	482,744.8	477,743.6	528,319.0
- Predial Unificado	12,669.5	20,190.0	37,347.8	45,661.0	104,460.0	127,934.0	177,537.8	232,901.0	295,783.8	344,719.6	342,175.9
- Consumo de Cerveza	16,195.8	20,908.4	29,566.0	36,815.0	49,884.0	69,212.0	83,814.5	99,334.0	122,360.6	120,588.4	142,716.8
- Unificado de Vehículos	8,952.0	11,303.6	14,878.0	20,359.0	39,150.0	40,080.0	52,392.7	61,940.0	71,874.8	72,167.5	80,847.8
- Sobretasa a la Gasolina	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	50,727.2	68,009.0	106,090.3	131,896.4	154,310.9
- Consumo de Gasolina	232,808	322	456	603	822	1697	0	0	0	0	0
- Azar y Espectáculos	1658.5	2194.5	1543	2232	3582	4412	1335,08114	3165	3800,308	6970,834	5511,198
- Delineación Urbana	1096,696	1247	4260	5894	19189	19379	8450,49397	9155	9586,693	4673,32	5849,051
- Cigarrillos Extranjeros	0	0	141	595	1028	4667	3847,82273	4858	7464,089	9283,642	10358,745
- Otros tributarios	1,583.0	2,378.0	1,255.0	1,024.0	4,260.0	0.0	8,835.9	4,194.0	2,143.6	12,054.6	4,168.5
2. Ingresos No Tributarios	5,675.0	9,761.7	13,888.0	19,849.4	28,473.0	43,479.0	43,882.5	48,126.1	73,107.6	82,915.2	65,194.4
- Registro	2,246.0	3,301.0	4,935.0	8,198.0	12,106.0	15,615.0	18,283.2	22,561.9	21,747.2	19,485.9	21,229.4
- Impuesto Global a la Gasolina y al ACPM	181.0	330.6	322.0	507.0	753.0	732.0	1,441.0	1,997.0	2,923.7	2,298.4	2,362.0
- Consumo de Cigarrillos Nacionales	1,082.0	1,122.7	936.0	985.0	1,426.0	2,378.0	2,424.9	2,676.4	3,952.9	4,964.3	5,800.6
- Derechos de Tránsito	2,076.0	3,453.0	7,263.0	9,403.0	13,044.0	15,979.0	13,933.3	13,220.8	21,692.1	6,923.8	7,119.7
- Venta de publicaciones							141.6	9.7	0.0	0.0	0.0
- Transporte de gas							46.0	15.9	0.0	0.0	0.0
- Explotación de canteras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	89.3	132.6	68.1	84.7	75.9
- Uso Espacio Público	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16,648.5	28,538.5	2,947.5
- Sobretasa al A.C.P.M.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3,998.1	7,163.9
- Otros Ingresos No Tributarios	90.0	1,554.4	432.0	756.4	1,144.0	8,775.0	7,529.3	7,511.8	6,975.1	14,621.6	18,495.3
B. TRANSFERENCIAS (1+2)	13,672.0	17,658.5	25,080.0	43,362.0	82,445.0	170,089.0	337,609.1	505,886.6	642,699.2	716,318.4	737,841.5
1. Nación	10,600.0	14,674.0	22,828.0	34,896.0	63,548.0	158,968.0	318,131.8	491,172.1	592,997.3	703,905.0	735,412.9
- Participación Ingresos Corrientes	10,600.0	14,674.0	22,828.0	34,896.0	63,548.0	98,340.0	141,745.0	160,874.4	188,499.3	214,841.9	226,424.7
- Situado Fiscal (Salud)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	55,732.0	85,271.9	80,935.3	90,403.7	100,213.8	103,053.6
- Situado Fiscal (Educación)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	64,453.0	226,639.8	221,260.8	281,819.8	268,488.4
- Fondo Nacional de Regalías	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4,236.0	8,882.5	2,036.3	10,409.9	3,509.9
- Cofinanciación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	18,518.9	11,916.4	12,937.3	9,169.5	3,320.9
- Otras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4,896.0	3,907.0	1,923.7	77,858.8	87,450.1	130,615.4
2. Entidades Distritales	3,072.0	2,984.5	2,252.0	8,466.0	18,897.0	11,121.0	19,477.3	14,714.4	49,448.1	12,019.2	2,428.6
- Cuota de fiscalización (Contraloría)	723.0	1,215.0	914.0	1,516.0	18,897.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
- Estratificación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,001.0	600.0	400.0	500.0	600.0	660.0
- PGA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5,340.0	6,654.3	9,238.8	8,098.3	2,658.2	1,768.6
- EAAB (Fondo Industrias Contaminantes)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2,142.6	0.0	0.0	0.0	0.0
- Otras transferencias Entidades Distritales	2,349.0	1,769.5	1,338.0	6,950.0	0.0	4,780.0	10,080.4	5,075.7	40,849.8	8,761.0	0.0
3. Otras Transferencias	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	253.8	394.2	0.0
C. INGRESOS DE CAPITAL (sin crédito)	34,658.3	48,624.9	34,399.3	77,367.1	109,977.7	137,067.4	488,511.5	464,058.5	591,187.8	1,574,533.7	1,155,557.2
1. Rendimientos financieros	1,209.2	1,802.1	1,453.0	4,366.6	17,947.0	36,051.6	88,323.1	89,173.9	153,132.1	123,552.9	91,058.3
2. Superávit Fiscal						14,031.9	70,454.2	64,837.0	93,075.5	25,305.4	175,279.2
3. Recursos del Crédito	27,235.4	42,651.8	32,024.3	69,894.8	92,030.7	66,536.0	225,780.4	209,955.8	257,127.7	281,936.0	328,785.1
- Cancelación de reservas						18,574.7	71,054.0	0.0	0.0	23,618.2	36,089.0
5. Excedentes Financ. Establ.públicos-Empresas						1,079.8	29,565.3	66,839.5	59,654.7	75,432.5	410,600.9
8. Otros ingresos de capital	6,213.7	4,171.0	922.1	3,105.7		793.4	3,434.5	33,252.2	28,197.8	1,044,688.8	113,744.8
TOTAL GASTOS (A+B+C)	152,817.3	205,915.0	263,213.0	387,739.0	611,647.0	893,181.0	1,496,748.8	1,865,466.4	2,355,862.2	3,385,176.7	3,393,655.2
A. GASTOS CORRIENTES (1+2+3)	68,708.0	98,527.0	137,766.0	178,713.0	285,300.0	301,074.0	404,948.5	492,475.2	600,539.6	676,348.2	720,894.4
1. Gastos de Funcionamiento	44,636.0	60,114.0	86,615.0	132,745.0	164,937.0	169,987.0	198,877.4	240,721.6	264,120.4	311,227.6	341,724.1
- Servicios Personales	29,453.0	40,986.0	59,004.0	85,281.0	104,425.0	106,087.0	128,515.0	137,611.9	159,515.1	201,188.3	216,542.5
- Gastos Generales	4,955.0	7,187.0	8,025.0	13,097.0	22,099.0	19,707.0	28,807.1	37,907.5	44,258.5	42,535.3	50,830.4
- Aportes Patronales	10,228.0	11,941.0	19,586.0	34,367.0	38,413.0	44,193.0	41,555.3	65,202.2	60,346.8	67,503.9	74,351.2
2- Transferencias de Funcionamiento	24,072.0	38,413.0	51,151.0	45,968.0	120,363.0	131,087.0	201,618.1	251,753.5	336,356.4	365,049.2	378,431.8
3-Otros Funcionamiento	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4,453.1		62.8	71.4	738.5
B. SERV. DE LA DEUDA (1+2)	22,563.3	34,315.0	46,812.0	53,121.0	77,788.0	134,063.0	188,860.7	178,761.9	173,884.9	184,790.0	277,842.4
1. Deuda interna											
2. Deuda externa											
1. Intereses y comisiones	12,474.3	23,219.4	27,303.9	34,706.8	52,602.6	89,370.4	116,967.0	137,166.5	141,599.0	130,375.8	124,684.1
2. Amortizaciones	10,089.0	11,095.6	19,508.1	18,414.2	25,185.4	44,692.6	71,893.8	41,595.4	32,285.9	54,414.1	153,155.3
C. INVERSION	61,546.0	73,073.0	78,635.0	155,905.0	248,559.0	458,044.0	902,939.6	1,194,229.4	1,581,437.6	2,524,038.6	2,394,918.4

Nota: Los datos registrados en servicio de la deuda, pueden presentar diferencias con los registrados en el Cuadro 2 "DEUDA PÚBLICA", debido a que este cuadro muestra Ejecución Presupuestal, lo cual incluye reservas que posteriormente se han podido modificar.

Fuente: SHD, Dirección Distrital de Presupuestos

Cálculos: SHD, Oficina de Estudios Económicos

GOBIERNOS CENTRALES MUNICIPALES
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
MILLONES DE PESOS CORRIENTES

VARIABLES FISCALES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
INGRESOS	19,035.8	25,400.4	33,869.2	43,786.8	57,213.7	70,434.4	103,542.1	165,600.0	246,400.0	355,800.0	482,100.0
A. INGRESOS CORRIENTES	<u>18,232.8</u>	<u>25,093.2</u>	<u>32,910.5</u>	<u>43,400.9</u>	<u>56,526.2</u>	<u>69,765.3</u>	<u>102,480.6</u>	<u>163,200.0</u>	<u>239,800.0</u>	<u>349,400.0</u>	<u>476,300.0</u>
A.1. Ingresos tributarios	9,378.9	12,478.2	16,061.5	20,399.5	29,824.8	38,562.2	51,474.0	80,600.0	114,500.0	162,700.0	210,800.0
Valorización	3.6	4.6	5.8	8.7	11.1	13.4	13.4				
Predial y complementarios	3,596.2	4,663.8	5,869.1	7,615.3	9,983.3	12,839.9	17,758.9	24,000.0	31,400.0	45,900.0	60,300.0
Industria y comercio	3,710.8	5,107.9	6,962.3	8,946.1	13,701.4	17,239.7	22,553.5	32,600.0	49,500.0	68,900.0	92,700.0
Timbre, circulación y tránsito	314.5	397.8	509.7	741.8	1,501.7	2,040.5	2,658.5				
Otros	1,753.8	2,304.1	2,714.6	3,087.6	4,627.3	6,428.7	8,489.7	24,000.0	33,600.0	47,900.0	57,800.0
A.2. Ingresos no tributarios	3,231.6	4,291.9	5,639.9	5,748.2	7,274.6	9,236.4	13,536.5	15,600.0	25,700.0	35,600.0	42,700.0
Ingresos de la propiedad	926.1	1,434.3	1,487.8	1,506.7	2,331.2	2,938.3	4,566.5				
Otros	2,305.5	2,857.6	4,152.1	4,241.5	4,943.4	6,298.1	8,970.0				
A.3. Ingresos por transferencias	5,622.3	8,323.1	11,209.1	17,253.2	19,426.8	21,966.7	37,470.1	67,000.0	99,600.0	151,100.0	222,800.0
A.3.1. Nacional	4,638.7	6,876.6	9,617.1	15,182.5	16,839.1	18,328.7	32,367.0	59,300.0	89,600.0	132,100.0	199,900.0
A.3.2. Departamental	614.4	740.4	826.7	942.3	1,253.8	1,664.2	2,371.5				
A.3.3. Municipal	190.6	366.2	513.0	658.1	833.3	1,303.6	1,754.6				
A.3.5. Otros	78.6	339.9	252.3	470.3	500.6	670.2	977.0				
<u>Ajuste por transferencias corrientes</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>				
GASTOS	19,739.3	28,787.0	34,297.5	43,695.5	57,940.4	71,799.5	109,373.3	174,800.0	251,600.0	388,300.0	520,200.0
B. GASTOS CORRIENTES	<u>16,163.9</u>	<u>22,276.8</u>	<u>28,452.8</u>	<u>35,927.5</u>	<u>48,787.5</u>	<u>60,772.6</u>	<u>83,713.3</u>	<u>115,600.0</u>	<u>159,200.0</u>	<u>234,600.0</u>	<u>322,600.0</u>
B.1. Funcionamiento	12,454.9	16,900.7	21,935.9	29,116.4	37,948.0	46,081.0	61,862.6	87,300.0	119,400.0	175,400.0	245,100.0
B.2. Intereses y comisiones de deuda pública	231.6	613.1	887.8	1,347.2	2,659.7	3,840.2	5,379.6	9,600.0	13,100.0	19,900.0	33,300.0
Externa	51.9	404.2	406.7	758.6	1,180.4	1,685.2	2,170.6				
Interna	179.7	208.9	481.1	588.6	1,479.3	2,155.0	3,209.0				
B.3. Gastos por transferencias	3,477.3	4,762.2	5,628.9	5,463.8	8,179.8	10,847.0	16,465.6	18,700.0	26,700.0	39,300.0	44,200.0
B.3.1. Nacional	229.7	122.7	163.8	281.7	390.6	530.2	670.8				
B.3.2. Departamental	124.4	153.0	191.3	251.8	357.1	463.4	682.7				
B.3.3. Municipal	1,727.4	3,600.6	3,768.1	3,115.3	5,509.0	6,905.2	10,403.4				
B.3.4. Otros	1,395.8	885.9	1,505.7	1,815.0	1,923.1	2,948.2	4,708.7	6,900.0	10,700.0	17,400.0	16,900.0
B.4. Otros Gastos	0.1	0.8	0.2	0.1	0.1	4.4	5.5				
C. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE	<u>2,069.0</u>	<u>2,815.5</u>	<u>4,457.4</u>	<u>7,473.5</u>	<u>7,738.7</u>	<u>8,922.7</u>	<u>18,767.3</u>	<u>47,600.0</u>	<u>80,600.0</u>	<u>114,900.0</u>	<u>153,600.0</u>
D. INGRESOS DE CAPITAL	<u>803.0</u>	<u>307.2</u>	<u>958.7</u>	<u>385.9</u>	<u>687.5</u>	<u>669.1</u>	<u>1,061.5</u>	<u>2,400.0</u>	<u>6,600.0</u>	<u>6,400.0</u>	<u>5,800.0</u>
E. GASTOS DE CAPITAL	<u>3,575.4</u>	<u>6,510.2</u>	<u>5,844.7</u>	<u>7,768.0</u>	<u>9,152.9</u>	<u>11,026.9</u>	<u>25,660.0</u>	<u>52,200.0</u>	<u>92,400.0</u>	<u>153,700.0</u>	<u>197,600.0</u>
Formación bruta de capital	2,140.2	3,704.4	4,774.0	6,439.2	7,479.9	9,111.7	19,603.3				
Otros	1,435.2	2,805.8	1,070.7	1,328.8	1,673.0	1,915.2	6,056.7				
<u>Ajuste por transferencias de capital</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>				
F. PRESTAMO NETO	<u>49.7</u>	<u>434.8</u>	<u>45.0</u>	<u>66.6</u>	<u>67.0</u>	<u>25.0</u>	<u>70.3</u>				
G. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL	<u>-753.1</u>	<u>-3,882.3</u>	<u>-473.4</u>	<u>24.7</u>	<u>-793.7</u>	<u>-1,360.0</u>	<u>-5,901.4</u>	<u>-9,200.0</u>	<u>5,600.0</u>	<u>-34,600.0</u>	<u>-42,300.0</u>
I. FINANCIAMIENTO	<u>753.0</u>	<u>3,821.4</u>	<u>473.4</u>	<u>-24.7</u>	<u>793.7</u>	<u>1,360.0</u>	<u>5,901.5</u>	<u>9,200.0</u>	<u>-5,600.0</u>	<u>34,600.0</u>	<u>42,300.0</u>
Externo (neto)	1,589.2	4,335.5	-579.4	-46.5	-148.0	-1,158.5	-2,111.4				
Interno (neto)	7.8	196.5	295.1	1,618.2	1,069.4	453.3	6,101.7				
Variación de depósitos	-319.8	-760.3	-72.4	-1,067.1	-1,386.4	-975.2	-5,215.8				
Otros	-524.2	49.7	830.1	-529.3	1,258.7	3,040.4	7,127.0				

Notas: (0) cifra inferior a la unidad empleada o no significativa

Fuente: 1980-1995, Banco de la República
1995-1999, Contraloría General de la República

GOBIERNOS CENTRALES MUNICIPALES
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
MILLONES DE PESOS CORRIENTES

VARIABLES FISCALES	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
INGRESOS	688,500.0	981,800.0	1,504,200.0	2,194,300.0	3,130,200.0	5,108,697.3	6,836,924.7	8,251,924.3	10,000,967.2
A. INGRESOS CORRIENTES	<u>678,800.0</u>	<u>965,400.0</u>	<u>1,464,000.0</u>	<u>2,125,500.0</u>	<u>3,007,600.0</u>	<u>3,751,918.6</u>	<u>4,549,011.9</u>	<u>5,445,445.6</u>	<u>5,949,027.2</u>
A.1. Ingresos tributarios	282,000.0	384,500.0	552,500.0	875,600.0	1,142,400.0	1,464,709.6	1,877,900.1	2,308,152.9	2,668,521.8
Valorización									
Predial y complementarios	86,300.0	125,200.0	183,200.0	294,200.0	391,200.0	500,246.0	628,184.3	808,040.2	934,143.9
Industria y comercio	126,000.0	164,300.0	233,500.0	380,700.0	485,800.0	588,623.7	773,952.4	944,992.4	1,014,935.5
Timbre, circulación y tránsito						27,031.9	84,985.1	91,875.2	87,668.0
Otros	69,700.0	95,000.0	135,800.0	200,700.0	265,400.0	348,808.0	390,778.3	463,245.0	631,774.4
A.2. Ingresos no tributarios	61,600.0	77,000.0	119,700.0	211,100.0	362,700.0	494,726.5	504,936.0	628,577.9	627,820.9
Ingresos de la propiedad									
Otros									
A.3. Ingresos por transferencias	333,200.0	503,900.0	791,800.0	1,038,800.0	1,502,500.0	1,792,482.5	2,166,175.7	2,508,714.8	2,652,684.5
A.3.1. Nacional	303,100.0	462,200.0	727,300.0	927,300.0	1,352,200.0	1,613,174.6	1,949,486.1	2,257,759.9	2,387,327.8
A.3.2. Departamental									
A.3.3. Municipal									
A.3.5. Otros									
<u>Ajuste por transferencias corrientes</u>									
GASTOS	748,900.0	1,007,800.0	1,614,500.0	2,472,900.0	3,291,100.0	4,260,591.0	5,549,363.4	6,105,688.3	8,163,391.6
B. GASTOS CORRIENTES	<u>467,200.0</u>	<u>645,500.0</u>	<u>912,800.0</u>	<u>1,445,800.0</u>	<u>2,014,400.0</u>	<u>1,820,086.2</u>	<u>1,993,361.6</u>	<u>2,478,576.4</u>	<u>2,800,634.0</u>
B.1. Funcionamiento	337,000.0	476,200.0	690,200.0	1,065,600.0	1,462,500.0	1,142,633.1	1,276,651.9	1,569,012.8	1,782,087.3
B.2. Intereses y comisiones de deuda pública	50,700.0	74,100.0	102,100.0	168,600.0	290,100.0	369,072.1	403,565.5	487,997.7	583,756.7
Externa									
Interna									
B.3. Gastos por transferencias	79,500.0	95,200.0	120,500.0	211,600.0	261,800.0	308,380.9	313,144.3	421,565.9	434,789.9
B.3.1. Nacional									
B.3.2. Departamental									
B.3.3. Municipal									
B.3.4. Otros	25,500.0	18,800.0	26,200.0	42,700.0	90,100.0				
B.4 Otros Gastos									
<u>C. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE</u>	<u>211,500.0</u>	<u>319,900.0</u>	<u>551,200.0</u>	<u>669,700.0</u>	<u>993,100.0</u>	<u>504,777.2</u>	<u>672,434.2</u>	<u>645,707.7</u>	<u>683,912.9</u>
D. INGRESOS DE CAPITAL	<u>9,700.0</u>	<u>16,400.0</u>	<u>40,200.0</u>	<u>68,800.0</u>	<u>122,600.0</u>	<u>1,356,778.7</u>	<u>2,287,912.8</u>	<u>2,806,478.7</u>	<u>4,051,940.0</u>
E. GASTOS DE CAPITAL	<u>281,700.0</u>	<u>362,300.0</u>	<u>701,700.0</u>	<u>1,027,100.0</u>	<u>1,276,700.0</u>	<u>2,440,504.8</u>	<u>3,556,001.7</u>	<u>3,627,111.9</u>	<u>5,362,757.6</u>
Formación bruta de capital									
Otros									
<u>Ajuste por transferencias de capital</u>									
F. PRESTAMO NETO									
G. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL	<u>-61,900.0</u>	<u>-27,600.0</u>	<u>-114,600.0</u>	<u>-288,500.0</u>	<u>-154,300.0</u>	<u>-578,948.9</u>	<u>-595,654.7</u>	<u>-174,925.5</u>	<u>-626,904.7</u>
H. FINANCIAMIENTO	<u>61,900.0</u>	<u>27,600.0</u>	<u>114,600.0</u>	<u>288,500.0</u>	<u>154,300.0</u>	<u>578,948.9</u>	<u>595,654.7</u>	<u>174,925.5</u>	<u>626,904.7</u>
Externo (neto)									
Interno (neto)									
Variación de depósitos									
Otros									

Notas: (0) cifra inferior a la unidad empleada o no significativo

Fuente: 1980-1995, Banco de la Republica
1995-1999, Contraloría General de la Republica

GOBIERNO CENTRAL DE BOGOTÁ
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
Porcentaje del PIB local

VARIABLES ECONÓMICAS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
INGRESOS	1.5%	1.6%	1.5%	1.6%	1.7%	1.7%	1.6%	1.8%	2.1%	2.2%
A. INGRESOS CORRIENTES	1.5%	1.6%	1.5%	1.6%	1.7%	1.7%	1.6%	1.8%	2.1%	2.2%
A.1. Ingresos tributarios	1.3%	1.4%	1.4%	1.3%	1.6%	1.5%	1.4%	1.6%	1.7%	1.9%
Cerveza	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.4%	0.3%	0.3%
Predial y complementarios	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Industria y comercio	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%	0.7%	0.8%
Timbre, circulación y tránsito	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.3%
Otros	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.5%	0.5%	0.2%	0.2%	0.2%
A.2. Ingresos no tributarios	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.6%	0.0%
Ingresos de la propiedad	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%
Ingresos por servicios y operaciones	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
A.3. Ingresos por transferencias	0.1%	0.0%	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.3%	0.3%	0.3%
A.3.1. Nacional	0.1%	0.0%	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.3%	0.2%	0.2%
Nación central	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Empresas de bienes y servicios	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
A.3.2. Departamental	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
A.3.3. Municipal	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%
Entidades descentralizadas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
Empresas de bienes y servicios	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
A.3.5. Otros	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Aporte por transferencias corrientes	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.0%
GASTOS (Corrientes y de Capital)	1.7%	1.8%	1.5%	1.4%	1.6%	1.6%	2.1%	2.7%	2.3%	2.9%
B. GASTOS CORRIENTES	1.4%	1.5%	1.3%	1.3%	1.5%	1.5%	1.7%	1.7%	1.5%	1.6%
B.1. Funcionamiento	0.7%	0.7%	0.7%	0.8%	0.9%	0.9%	0.9%	1.1%	0.9%	1.1%
Remuneración del trabajo	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.8%	0.8%	0.9%
Compra de bienes y servicios de consumo	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%
Otros	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%
B.2. Intereses y cambios de deuda pública	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.2%
Externa	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%
Interna	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%
B.3. Gastos por transferencias	0.7%	0.7%	0.6%	0.4%	0.5%	0.5%	0.6%	0.3%	0.3%	0.3%
B.3.1. Nacional	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Entidades descentralizadas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
B.3.2. Departamental	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
B.3.3. Municipal	0.4%	0.6%	0.5%	0.3%	0.5%	0.5%	0.6%	0.3%	0.2%	0.2%
Entidades descentralizadas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.1%	0.1%
Empresas de bienes y servicios	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%
Empresas públicas financieras	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
B.3.4. Otros	0.2%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
C. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	-0.1%	0.1%	0.6%	0.6%
D. INGRESOS DE CAPITAL	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Transferencias de capital										
Aportes de cofinanciación										
E. GASTOS DE CAPITAL	0.4%	0.3%	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.4%	1.1%	1.3%	1.2%
Formación bruta de capital	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.2%	0.3%	0.6%	0.4%
Transferencias de capital	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%	0.7%
Otros	0.3%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%
F. PRESTAMO NETO	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
G. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL	-0.2%	-0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	-0.4%	-0.9%	-0.7%	-0.7%
H. FINANCIAMIENTO	0.3%	0.2%	-0.1%	-0.1%	-0.1%	-0.1%	0.5%	0.9%	0.7%	0.7%
Externo	0.4%	0.3%	-0.1%	0.0%	0.0%	-0.1%	-0.1%	0.2%	0.2%	0.1%
Interno	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.5%	0.1%	0.2%
Variación de depósitos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-0.1%	0.0%	-0.2%	-0.1%	0.1%	-0.1%
Otros	-0.2%	-0.2%	0.0%	-0.1%	-0.1%	0.0%	0.4%	0.3%	0.3%	0.4%

GOBIERNO CENTRAL DE BOGOTÁ
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
Porcentaje del PIB local

VARIABLES ECONÓMICAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
INGRESOS	2.2%	2.3%	2.4%	2.4%	3.3%	3.7%	6.0%	6.6%	6.2%	6.6%	7.3%	6.2%
A. INGRESOS CORRIENTES	2.2%	2.3%	2.4%	2.4%	3.3%	3.7%	4.9%	6.6%	6.1%	6.6%	6.6%	6.6%
A.1. Ingresos tributarios	1.8%	1.9%	2.0%	1.9%	2.6%	2.8%	2.9%	3.3%	3.4%	3.6%	3.4%	3.2%
Cerveza	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%
Predial y complementarios	0.3%	0.4%	0.5%	0.4%	0.6%	0.6%	0.7%	0.8%	0.9%	1.0%	0.9%	0.8%
Industria y comercio	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	1.2%	1.1%	1.3%	1.4%	1.5%	1.4%	1.4%	1.4%
Tiempo, circulación y tránsito	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%
Otros	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%	0.5%	0.5%
A.2. Ingresos no tributarios	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	0.7%	1.4%	0.6%	0.7%	0.3%	0.2%
Ingresos de la propiedad	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.4%	0.7%	0.5%	0.5%	0.2%	0.1%
Ingresos por servicios y operaciones	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.9%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
A.3. Ingresos por transferencias	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.6%	0.8%	1.3%	1.7%	2.1%	2.3%	1.8%	2.0%
A.3.1. Nacional	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.4%	0.8%	1.1%	1.7%	1.7%	2.0%	0.6%	0.6%
Nación central	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Empresas de bienes y servicios	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
A.3.2. Departamental	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
A.3.3. Municipal	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.0%	0.3%	0.3%	0.0%	0.1%
Entidades descentralizadas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Empresas de bienes y servicios	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.2%	0.2%	0.0%	0.0%
A.3.4. Otros	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Ajuste por transferencias corrientes	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
GASTOS (Corrientes y de Capital)	3.2%	3.2%	3.1%	3.3%	3.6%	3.6%	6.1%	6.4%	7.0%	8.8%	8.4%	7.0%
B. GASTOS CORRIENTES	1.9%	2.2%	2.2%	2.0%	2.6%	2.4%	3.5%	3.7%	3.9%	4.7%	3.7%	3.9%
B.1. Funcionamiento	1.3%	1.3%	1.6%	1.4%	1.6%	1.6%	2.4%	2.6%	2.6%	3.3%	2.4%	2.6%
Remuneración del trabajo	1.1%	1.1%	1.3%	1.2%	1.4%	1.2%	1.1%	0.7%	1.0%	2.3%	0.0%	0.0%
Compra de bienes y servicios de consumo	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.3%	1.2%	0.9%	0.5%	0.9%	0.0%	0.0%
Otros	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%
B.2. Intereses y comisiones de deuda pública	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.6%	0.6%	0.4%	0.4%	0.3%	0.4%
Externa	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.0%
Interna	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.2%	0.0%
B.3. Gastos por transferencias	0.3%	0.4%	0.4%	0.3%	0.6%	0.4%	0.6%	1.6%	1.0%	1.0%	0.0%	0.0%
B.3.1. Nacional	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Entidades descentralizadas	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
B.3.2. Departamental	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
B.3.3. Municipal	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.6%	0.3%	0.6%	1.4%	0.9%	0.9%	0.0%	0.0%
Entidades descentralizadas	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.5%	0.2%	0.6%	1.5%	0.5%	0.5%	0.0%	0.0%
Empresas de bienes y servicios	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Empresas públicas financieras	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	0.4%	0.0%	0.0%
B.3.4. Otros	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
C. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE	0.3%	0.2%	0.3%	0.4%	0.7%	0.8%	1.4%	2.8%	2.2%	1.8%	1.9%	1.6%
D. INGRESOS DE CAPITAL	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	1.7%	0.8%
Transferencias de capital												
Aportes de cofinanciación												
E. GASTOS DE CAPITAL	1.3%	1.1%	0.9%	1.3%	1.2%	1.2%	2.6%	2.7%	3.1%	6.1%	4.7%	3.1%
Formación bruta de capital	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.1%	0.5%	0.8%	0.9%	1.1%	0.9%	0.0%	0.0%
Transferencias de capital	0.8%	0.6%	0.5%	0.9%	1.0%	0.6%	1.8%	1.7%	1.9%	4.2%	0.0%	0.0%
Otros	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
F. PRESTAMO NETO	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
G. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL	-1.0%	-0.9%	-0.6%	-0.9%	-0.4%	-0.6%	-1.1%	0.2%	-0.8%	-3.3%	-1.1%	-0.7%
H. FINANCIAMIENTO	1.0%	0.9%	0.6%	0.9%	0.4%	0.6%	1.0%	0.6%	0.7%	3.3%	1.1%	0.7%
Externo	0.1%	0.2%	0.0%	0.0%	-0.1%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Interno	0.3%	0.4%	0.1%	0.4%	0.5%	0.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Variación de depósitos	0.0%	0.1%	0.0%	-0.4%	-0.2%	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%
Otros	0.6%	0.3%	0.5%	0.8%	0.2%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	2.5%	-1.7%	-0.7%

Cuadro No. 1

Año	INDICE DE CONDICIONES DE VIDA		INDICE DE DESARROLLO HUMANO		Población en NBI (Pobreza)	
	Colombia	Bogotá	Colombia	Bogotá	Colombia	Bogotá
1985			0.70	0.75		
1993	70.8	84.4			37.2	17.3
1994			0.74	0.82		
1995						
1996	72.3	86.2	0.76	0.82		
1997	73.3	86.8	0.77	0.83	25.9	13.0
1998	73.2	88.7	0.76	0.83	25.9	12.7
1999	75.2	86.6	0.76	0.81	24.9	12.4
2000	75.7	86.9			22.9	12.4
2001						
Promedio	73.4	86.6	0.75	0.81	27.4	13.6

Fuente: DNP, SISD

Cuadro No. 2

Año	GINI	
	Colombia	Bogotá
1993	0.56	0.52
1994	0.50	0.42
1995	0.56	0.54
1996	0.54	0.51
1997	0.56	0.52
1999	0.56	0.56
Promed:	0.55	0.51

Fuente: DNP, SISD

Cuadro No. 3

GOBIERNO CENTRAL DE BOGOTÁ
Ejecución Presupuestal
Participación Promedio en el PIB Local

Variables Fiscales	PROMEDIOS			
	1980 - 1985	1986 - 1995	1996 - 2001	1980 - 2001
INGRESOS	1.6%	2.4%	6.3%	3.3%
<u>A. INGRESOS CORRIENTES</u>	1.6%	2.4%	5.9%	3.1%
A.1. Ingresos tributarios	1.4%	1.9%	3.3%	2.2%
Cerveza	n.d.	0.3%	0.4%	0.3%
Predial y complementarios	0.3%	0.4%	0.8%	0.5%
Industria y comercio	0.4%	0.8%	1.4%	0.8%
Timbre, circulación y tránsito	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%
Otros	0.6%	0.2%	0.5%	0.4%
A.2. Ingresos no tributarios	0.1%	0.1%	0.7%	0.3%
A.3. Ingresos por transferencias	0.1%	0.4%	1.9%	0.7%
A.3.1. Nacional	0.1%	0.3%	1.1%	0.5%
A.3.2. Departamental	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
A.3.3. Municipal	0.0%	0.1%	0.2%	0.1%
A.3.5. Otros	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<u>Ajuste por transferencias corrientes</u>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
GASTO TOTAL (Corrientes y de Capital)	1.6%	3.0%	7.4%	3.9%
<u>B. GASTOS CORRIENTES</u>	1.4%	2.0%	3.9%	2.3%
B.1. Funcionamiento	0.8%	1.3%	2.5%	1.5%
B.2. Intereses y comisiones de deuda pública	0.1%	0.3%	0.4%	0.3%
Externa	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Interna	0.0%	0.2%	0.3%	0.2%
B.3. Gastos por transferencias	0.6%	0.4%	0.7%	0.5%
B.3.4. Otros	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
<u>C. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE</u>	0.2%	0.4%	2.0%	0.7%
<u>D. INGRESOS DE CAPITAL</u>	0.0%	0.0%	0.5%	0.1%
<u>E. GASTOS DE CAPITAL O INVERSION</u>	0.2%	1.1%	3.5%	1.5%
<u>F. PRESTAMO NETO</u>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<u>G. DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL</u>	0.0%	-0.7%	-1.1%	-0.6%
<u>H. FINANCIAMIENTO</u>	0.0%	0.7%	1.1%	0.6%

Tabla No. 1

ASIGNACION DE FUENTES DE INGRESOS PUBLICOS LOCALES
Por tipo de gasto

TIPO DE GASTO	FUENTES DE FINANCIAMIENTO			
	Impuestos locales	Cargos a los usuarios	Transferencias nacionales	Crédito
1. Servicios urbanos generales				
1.1 Administración general	P		S	(A)
1.2 Parques y recreación	P	P		(A)
1.3 Bomberos	P			(A)
2. Servicios sociales				
2.1 Educación	P	S	P	(A)
2.2 Salud	P	S	P	(A)
2.3 Bienestar	S		P	
3. Servicios Públicos				
3.1 Acueducto	S	P		A
3.2 Alcantarillado	S	P		A
3.3 Drenajes	P	P		A
3.4 Recolección y tratamiento de basuras	P	P		(A)
3.5 Energía		P		A
3.6 Teléfonos		P		A
3.7 Plaza de mercado o centros de abasto	S	P		(A)
3.8 Vivienda	S	P		A
3.9 Desarrollo urbano		P		A
4. Transporte				
4.1 Red vial	P	P		A
4.2 Transporte público	S	P	P	A

P: Fuente primaria

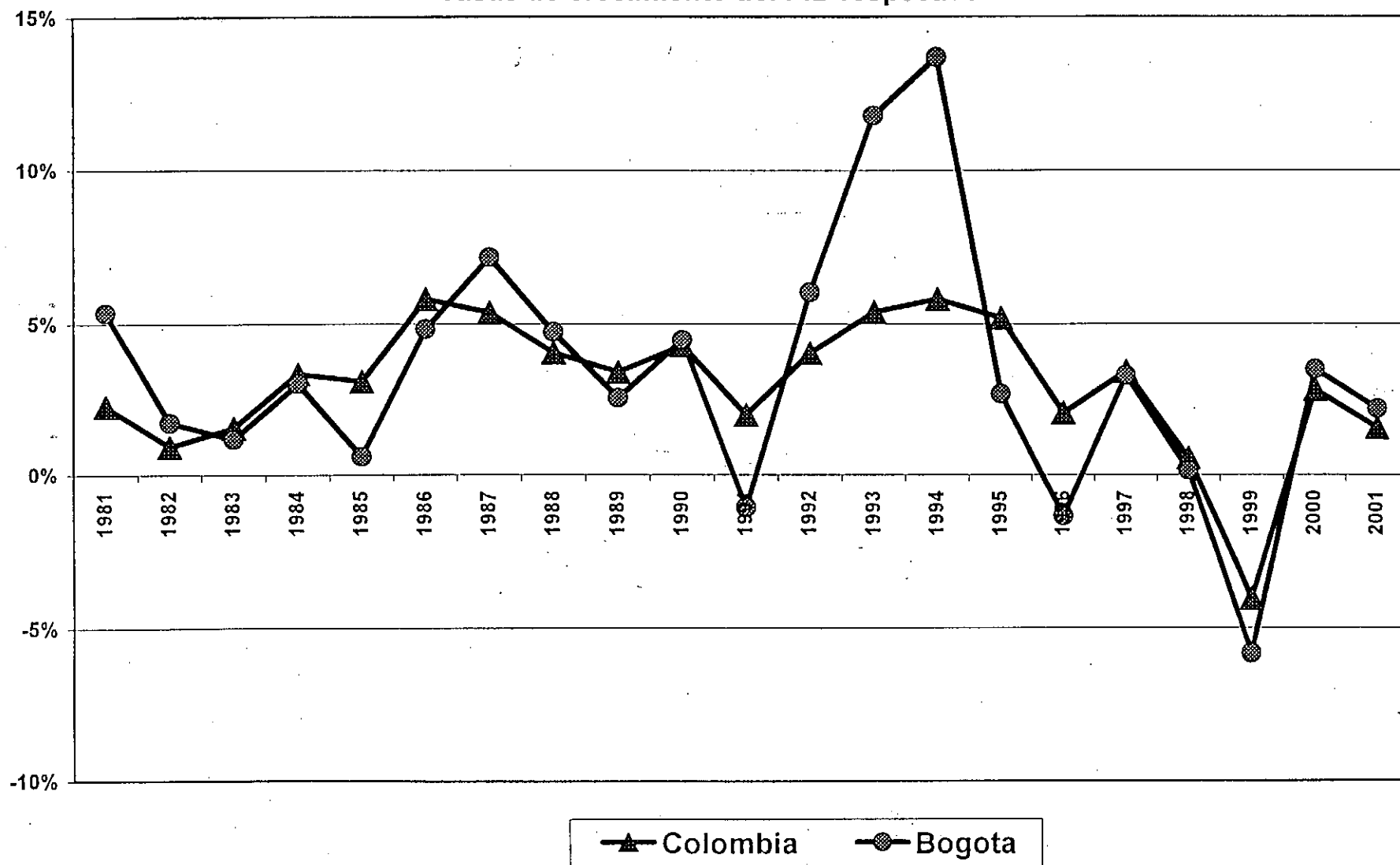
S: Fuente secundaria

A: Apropiado para gastos de inversión de grandes proyectos

(A): Apropiado para gastos de inversión, pero puede representar una pequeña proporción del gasto total

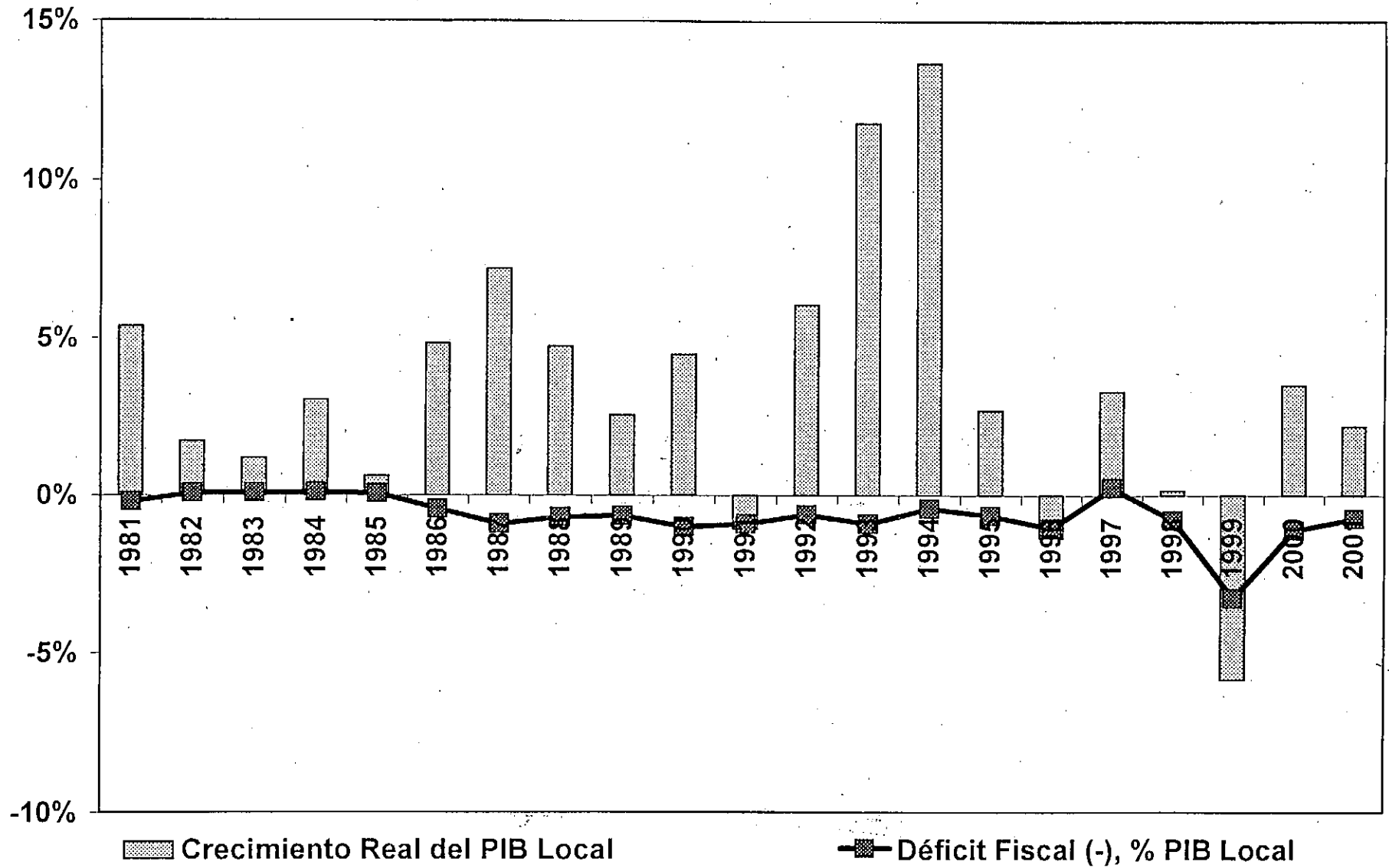
Fuente: Elaborado con base en Bahl y Linn, 1992.

ACTIVIDAD ECONOMICA NACIONAL Y DE BOGOTA
Tasas de crecimiento del PIB respectivo

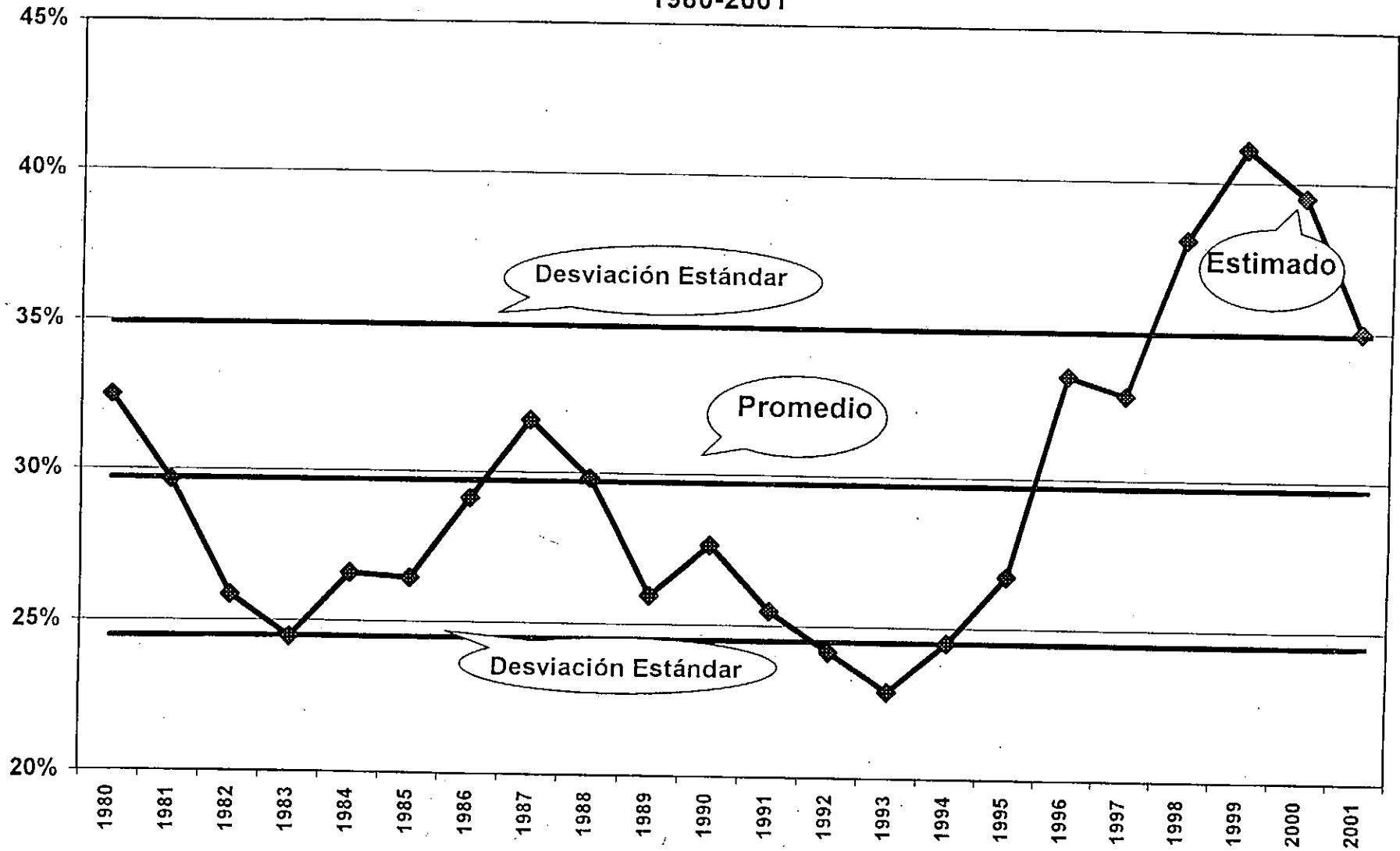


Graf 2

ACTIVIDAD ECONOMICA Y DEFICIT FISCAL DE BOGOTA

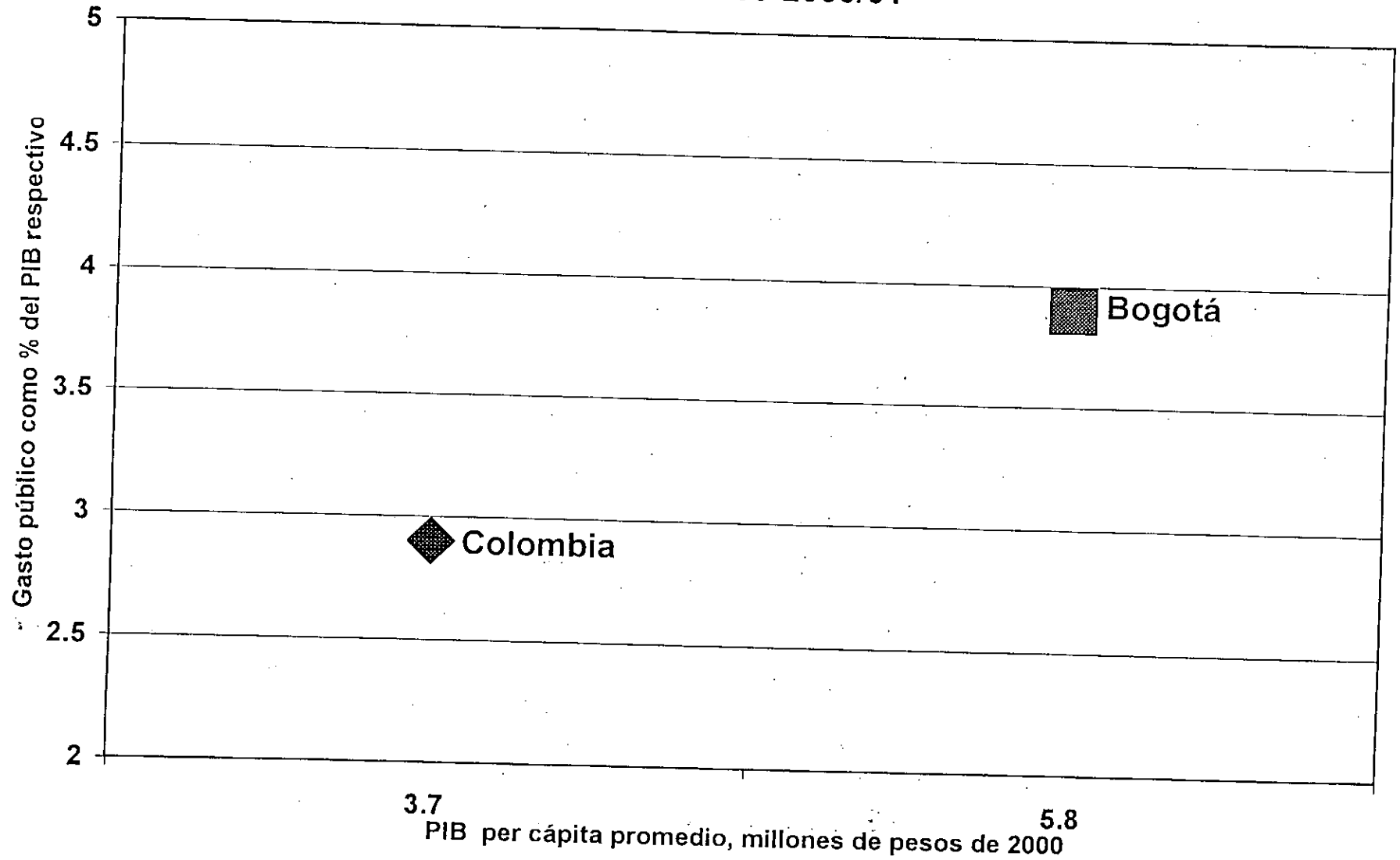


GASTO PUBLICO LOCAL Participacion de Bogotá en el Agregado Nacional 1980-2001

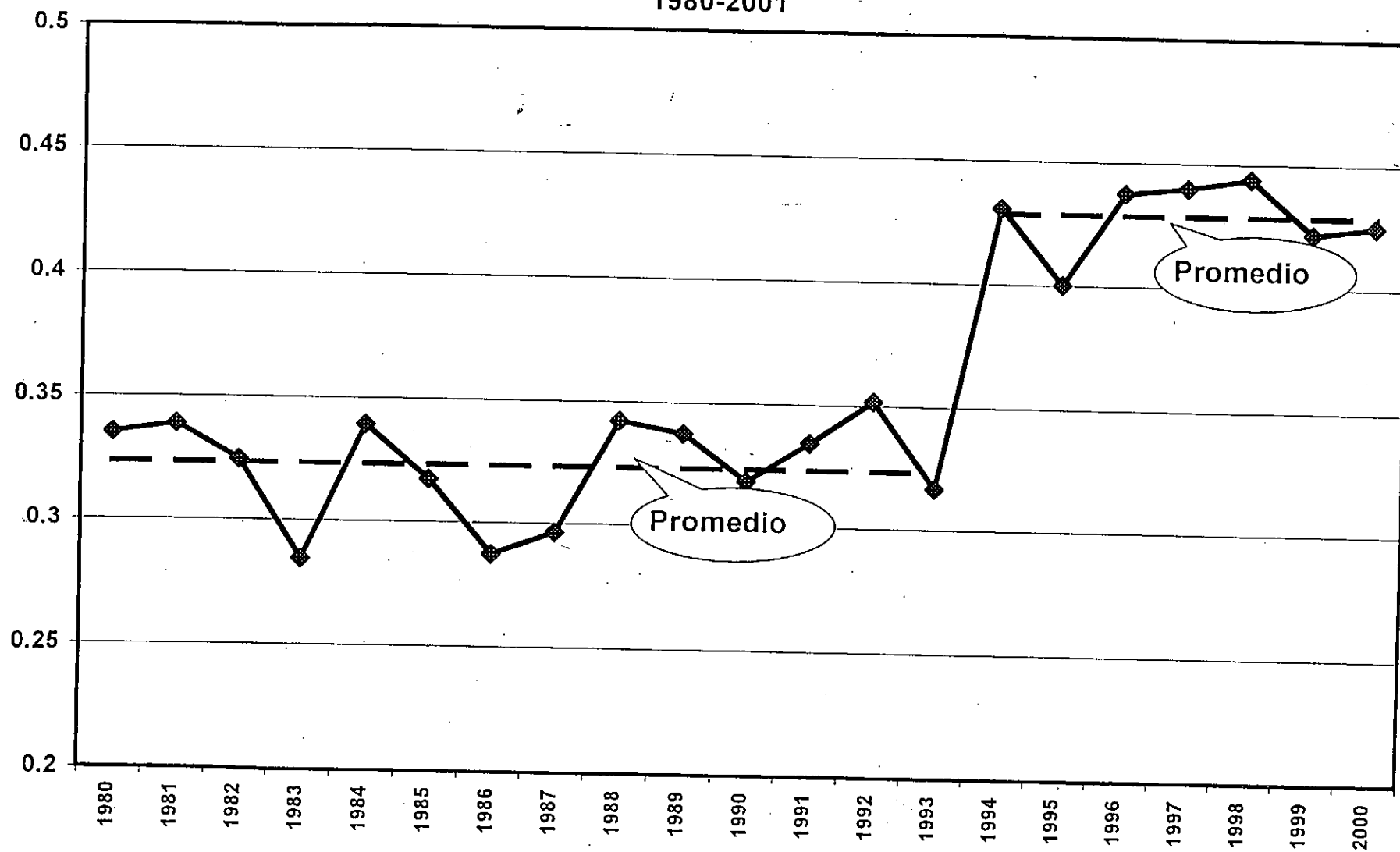


TAMAÑO DEL GOBIERNO LOCAL Y GRADO DE DESARROLLO

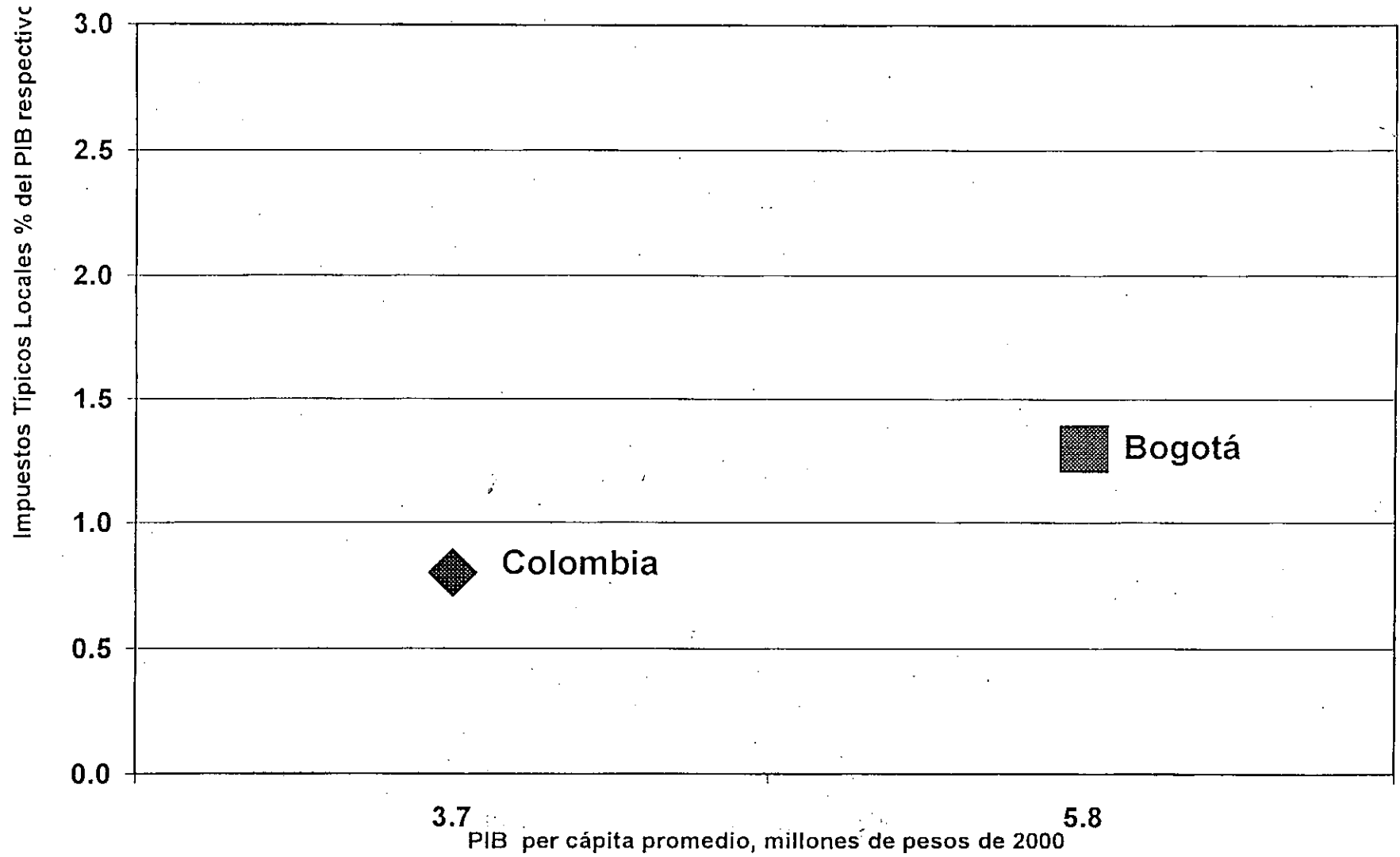
Promedio 1980-2000/01

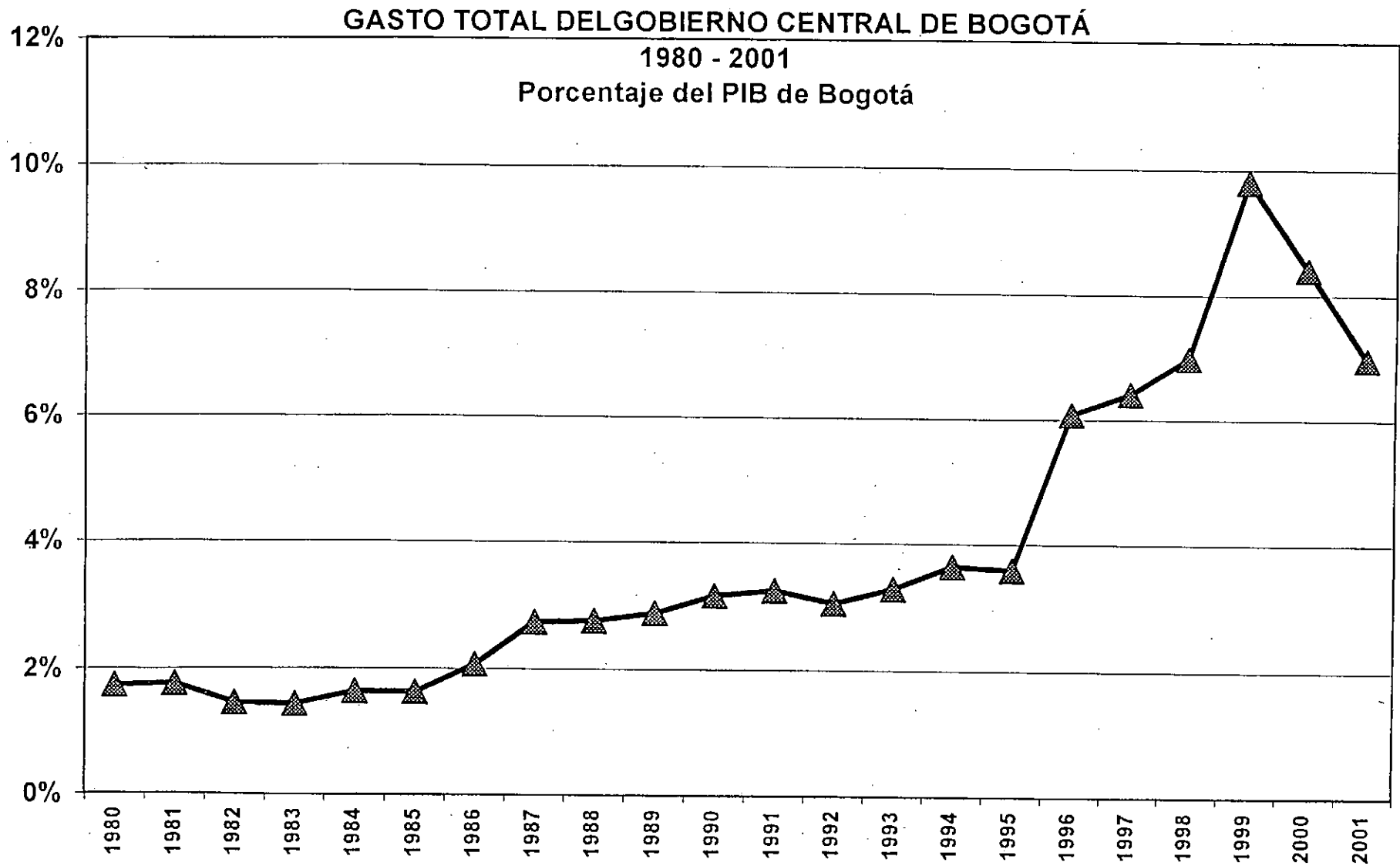


IMPUESTOS TÍPICAMENTE MUNICIPALES Participación de Bogotá en el Agregado Nacional 1980-2001

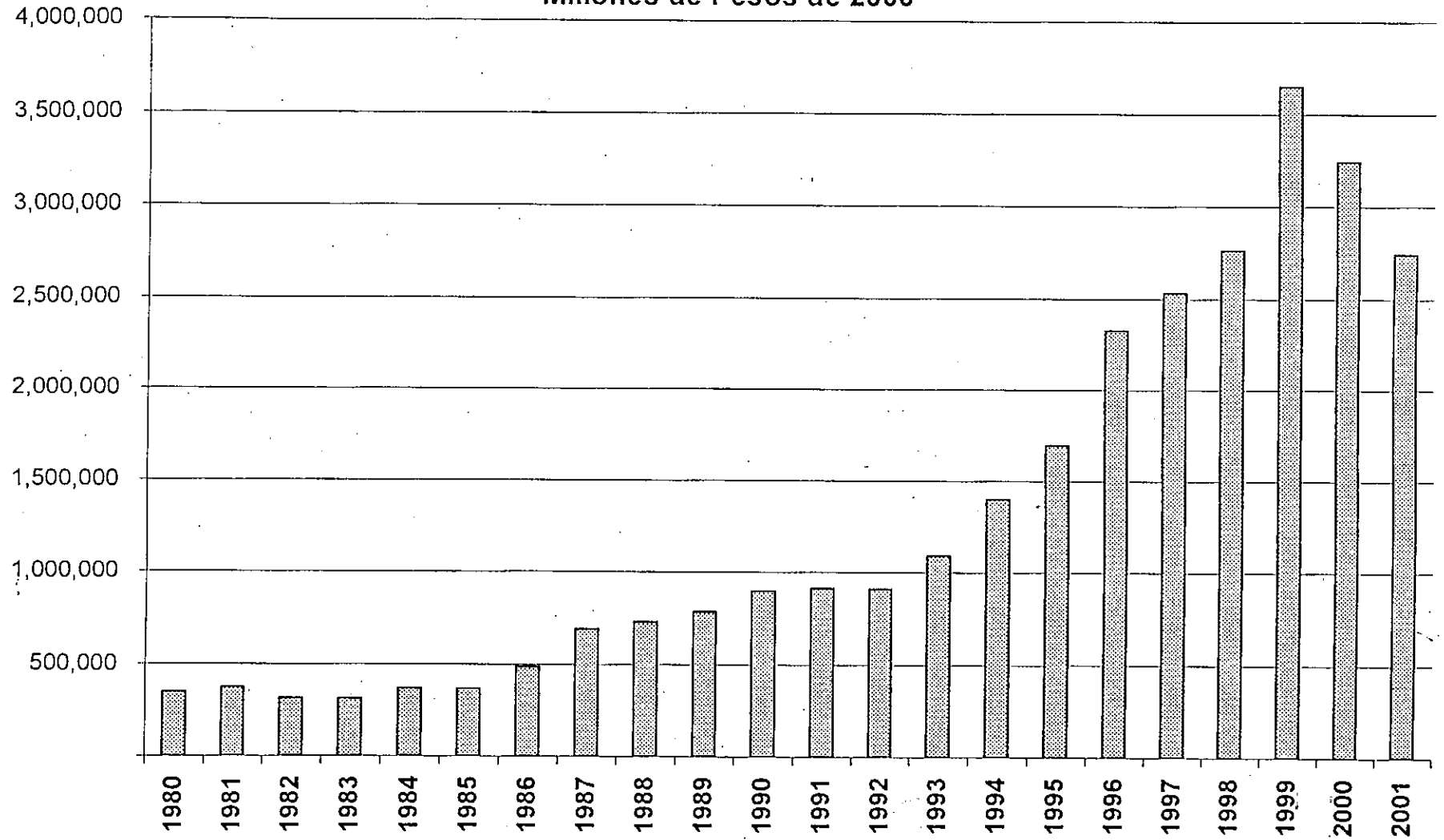


TRIBUTACION LOCAL Y GRADO DE DESARROLLO Promedio 1980-2000/01

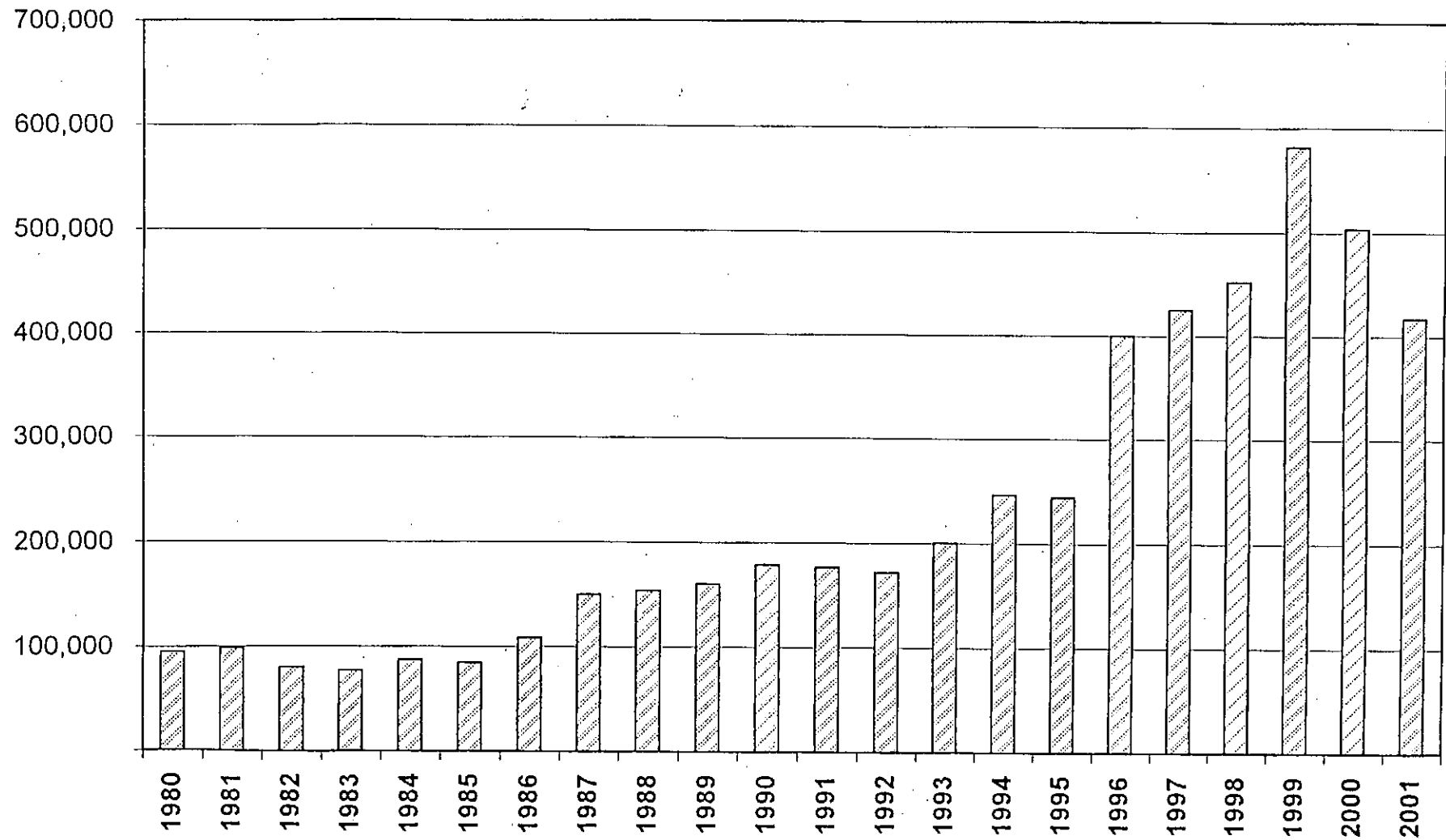


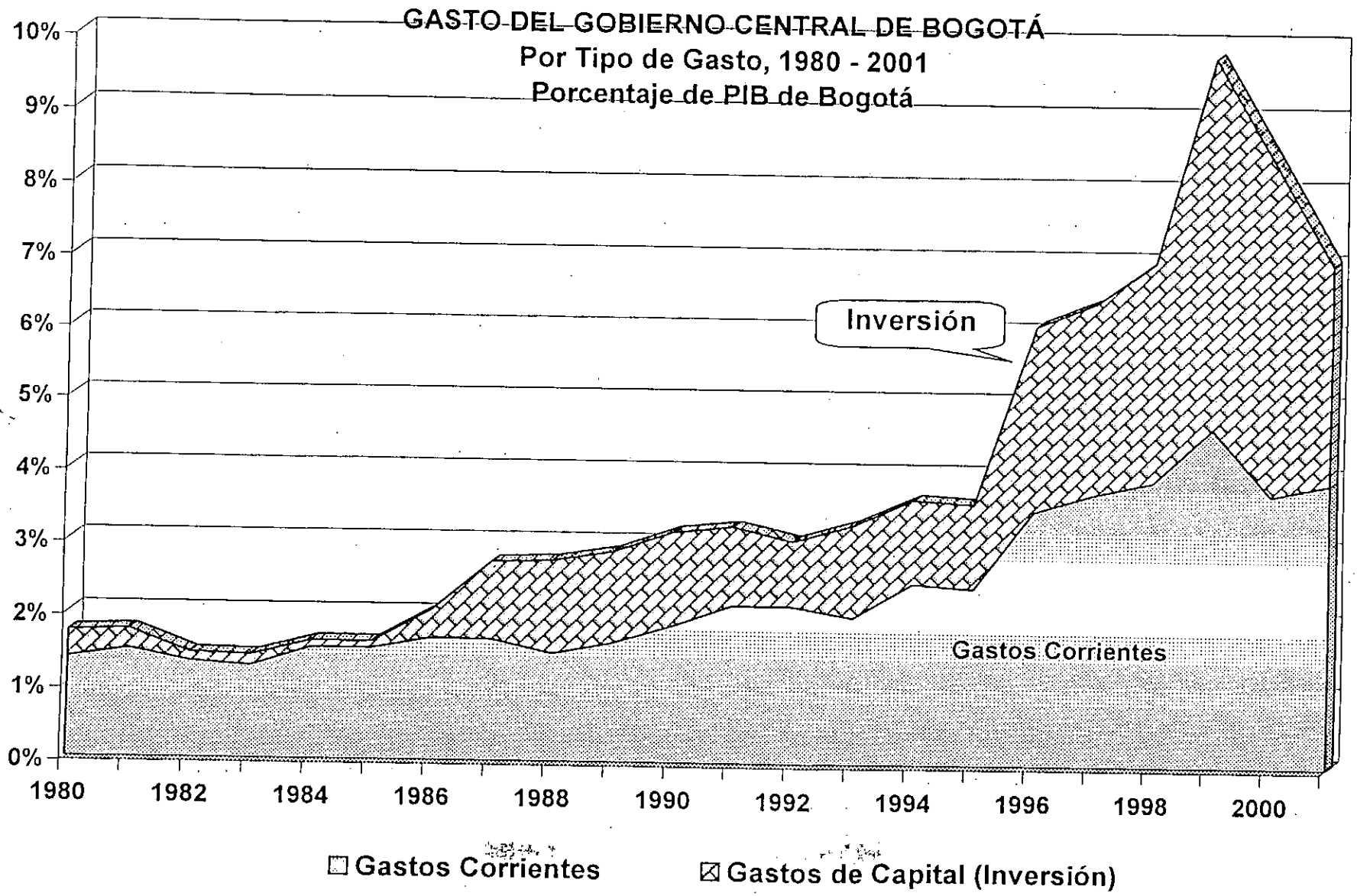


GASTO PUBLICO DE BOGOTA
Gobierno Central, 1980 - 2001
Millones de Pesos de 2000

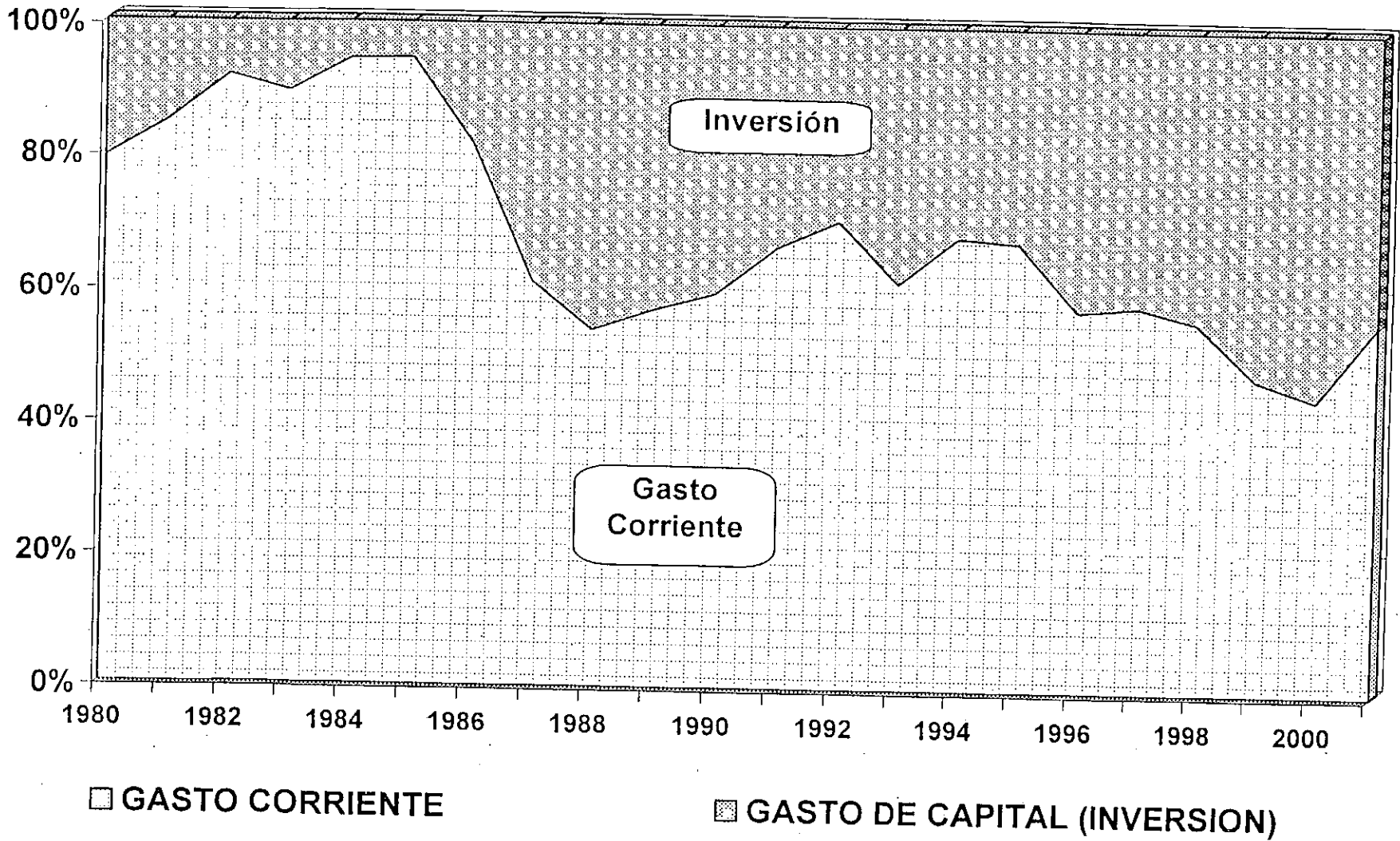


GASTO PUBLICO PER CAPITA DE BOGOTA
Gobierno Central, 1980 - 2001
Precios Constantes de 2000

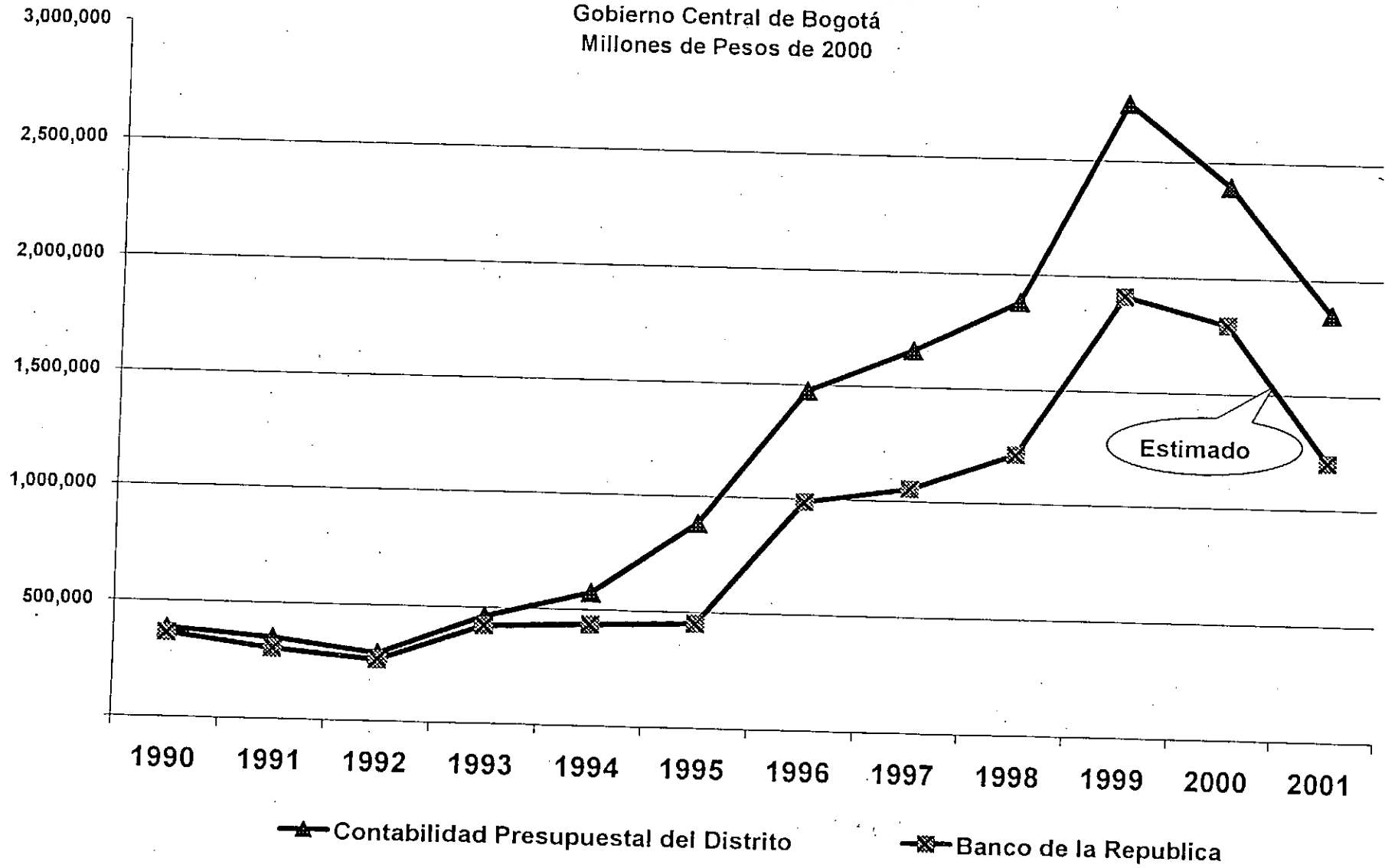




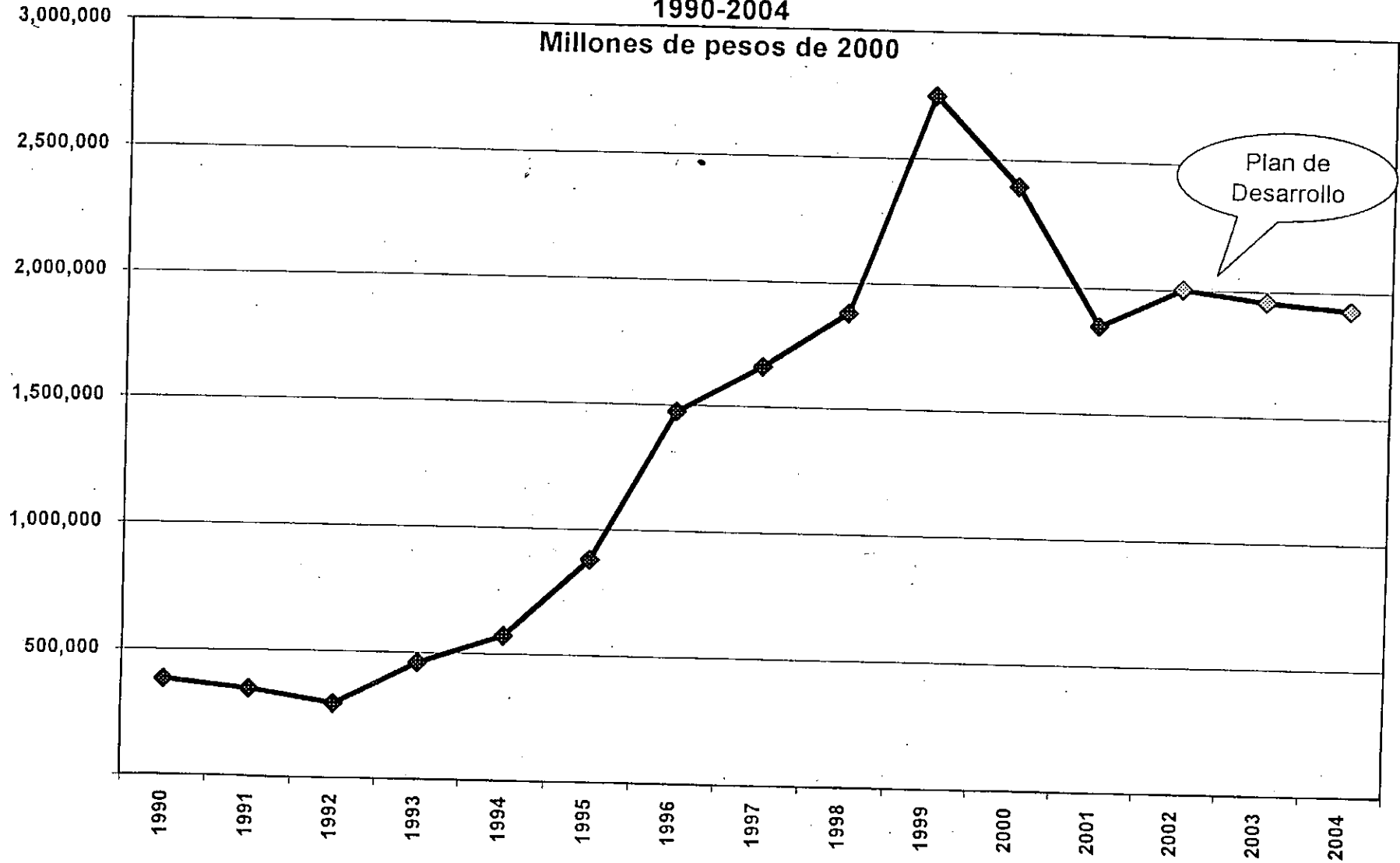
COMPOSICIÓN DEL GASTO PUBLICO DE BOGOTÁ Gobierno Central, 1980 - 2001



DOS CONCEPTOS DE INVERSION
Gobierno Central de Bogotá
Millones de Pesos de 2000



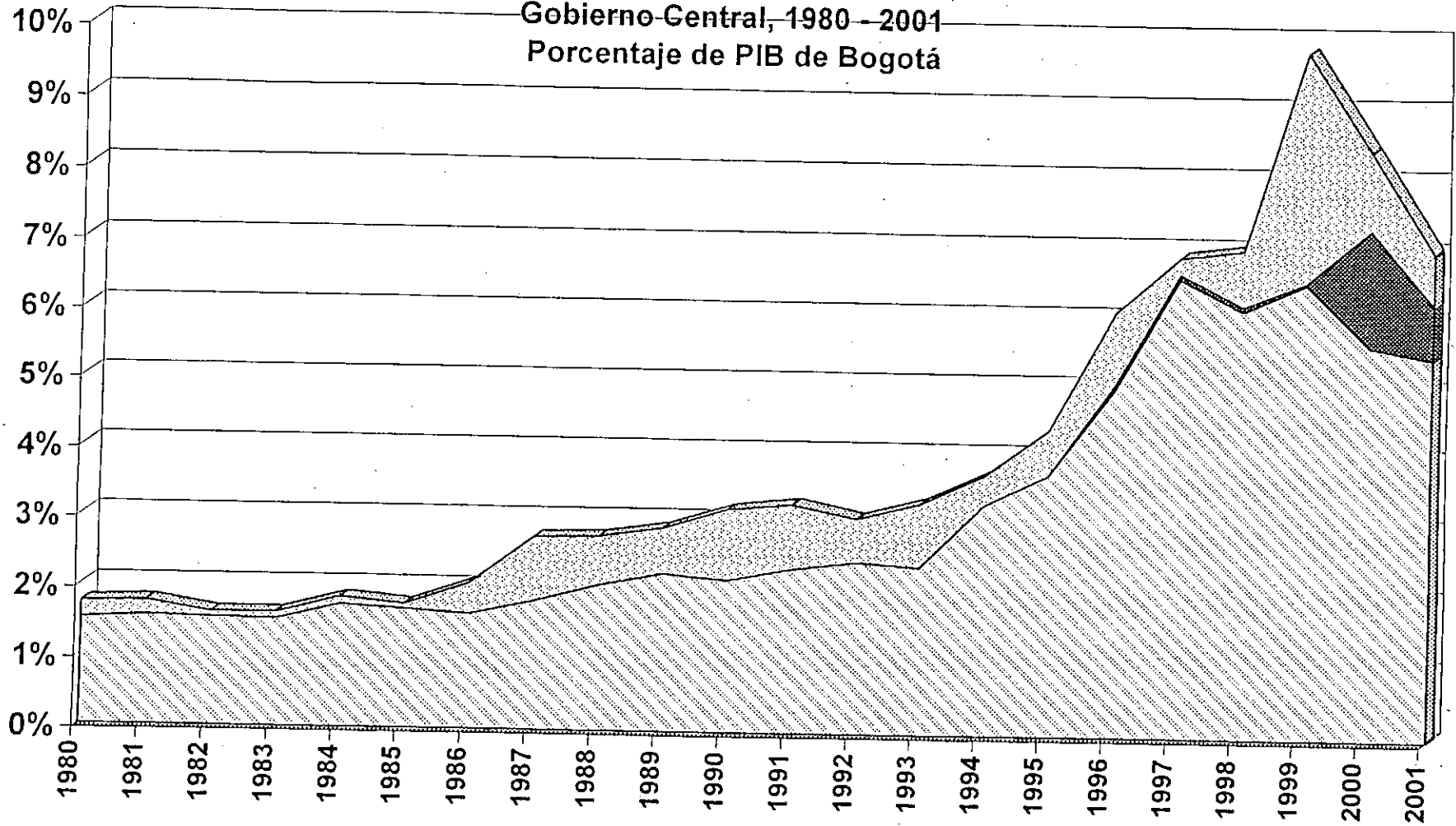
INVERSION (CPD) DEL GOBIERNO CENTRAL DE BOGOTA 1990-2004



FINANCIACION DEL GASTO PUBLICO DE BOGOTÁ

Gobierno Central, 1980 - 2001

Porcentaje de PIB de Bogotá

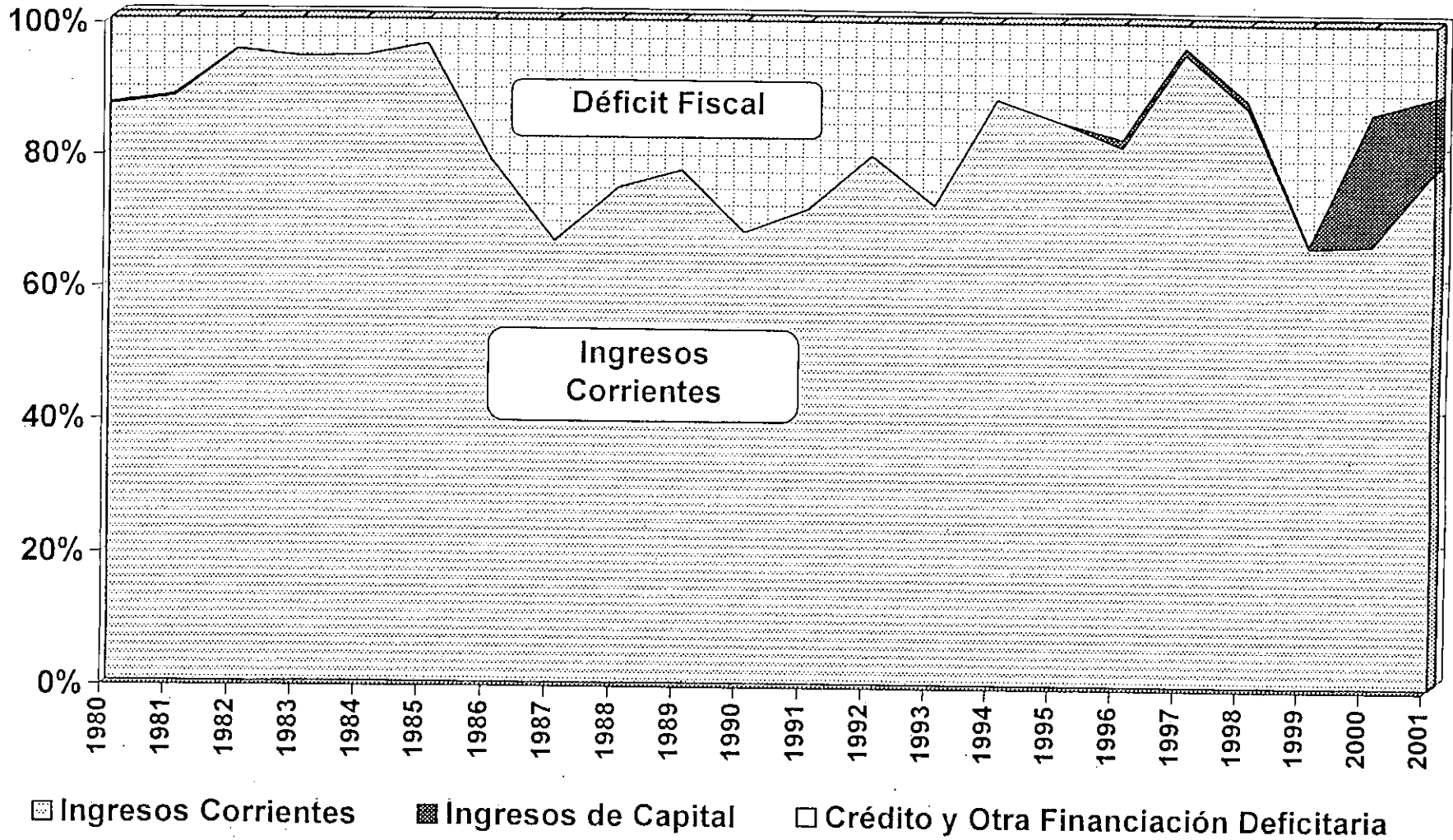


▨ Ingresos Corrientes

■ Ingresos de Capital

▨ Crédito y Otra Financiación Deficitaria

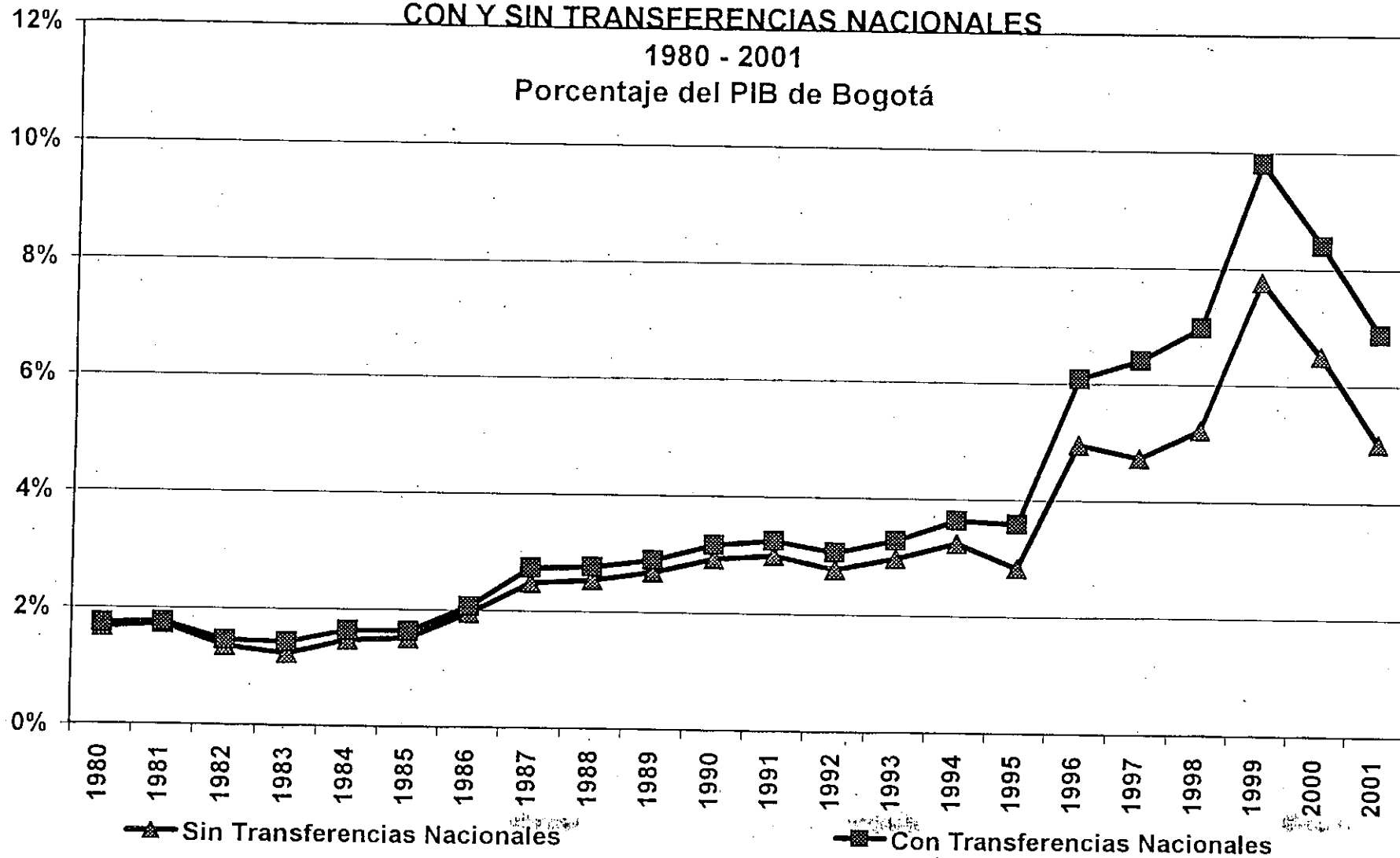
FINANCIACIÓN DEL GASTO PUBLICO DE BOGOTÁ Gobierno Central, 1980 - 2001 Composición Porcentual



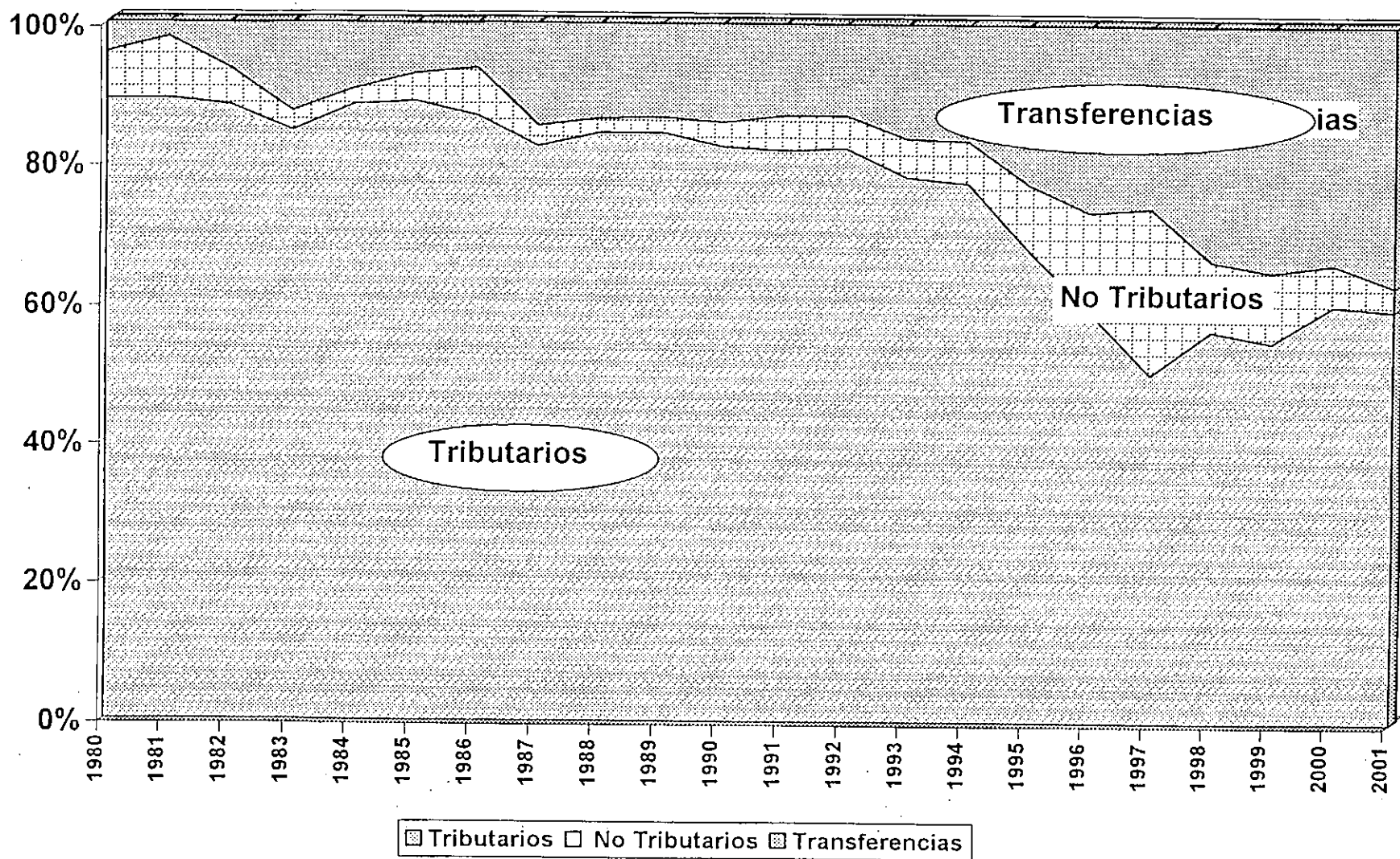
GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL DE BOGOTA CON Y SIN TRANSFERENCIAS NACIONALES

1980 - 2001

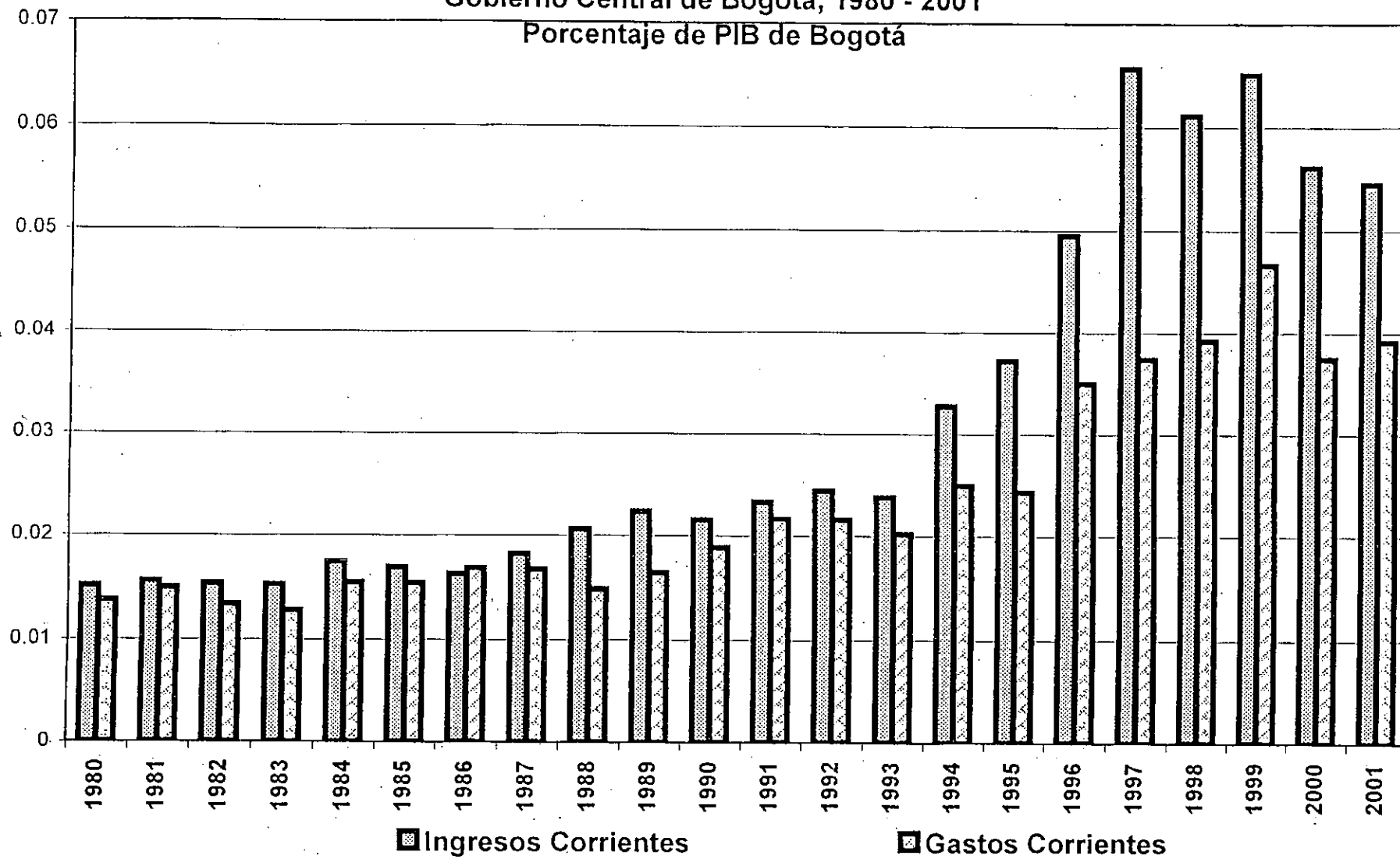
Porcentaje del PIB de Bogotá



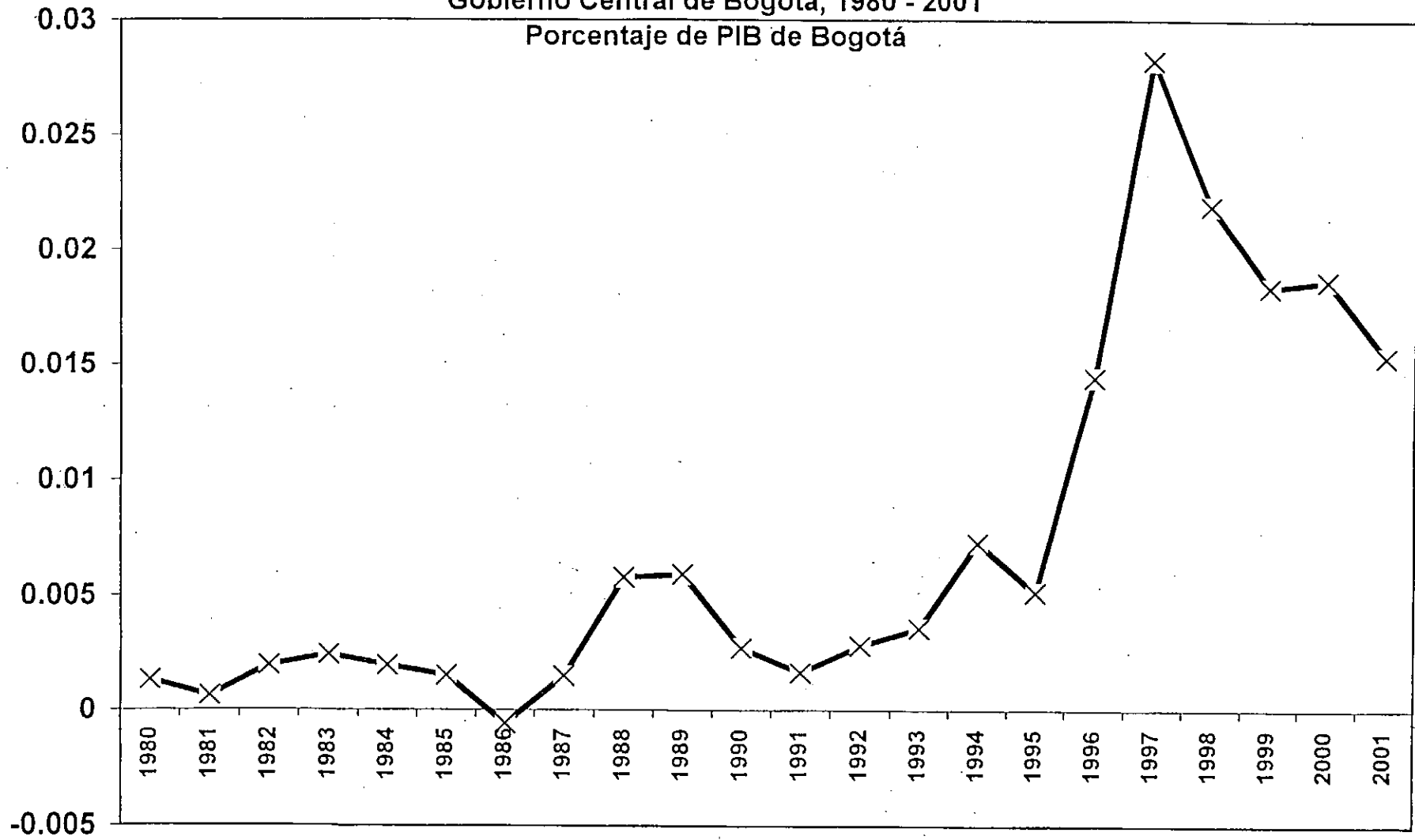
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS CORRIENTES Gobierno Central de Bogota, 1980 - 2001



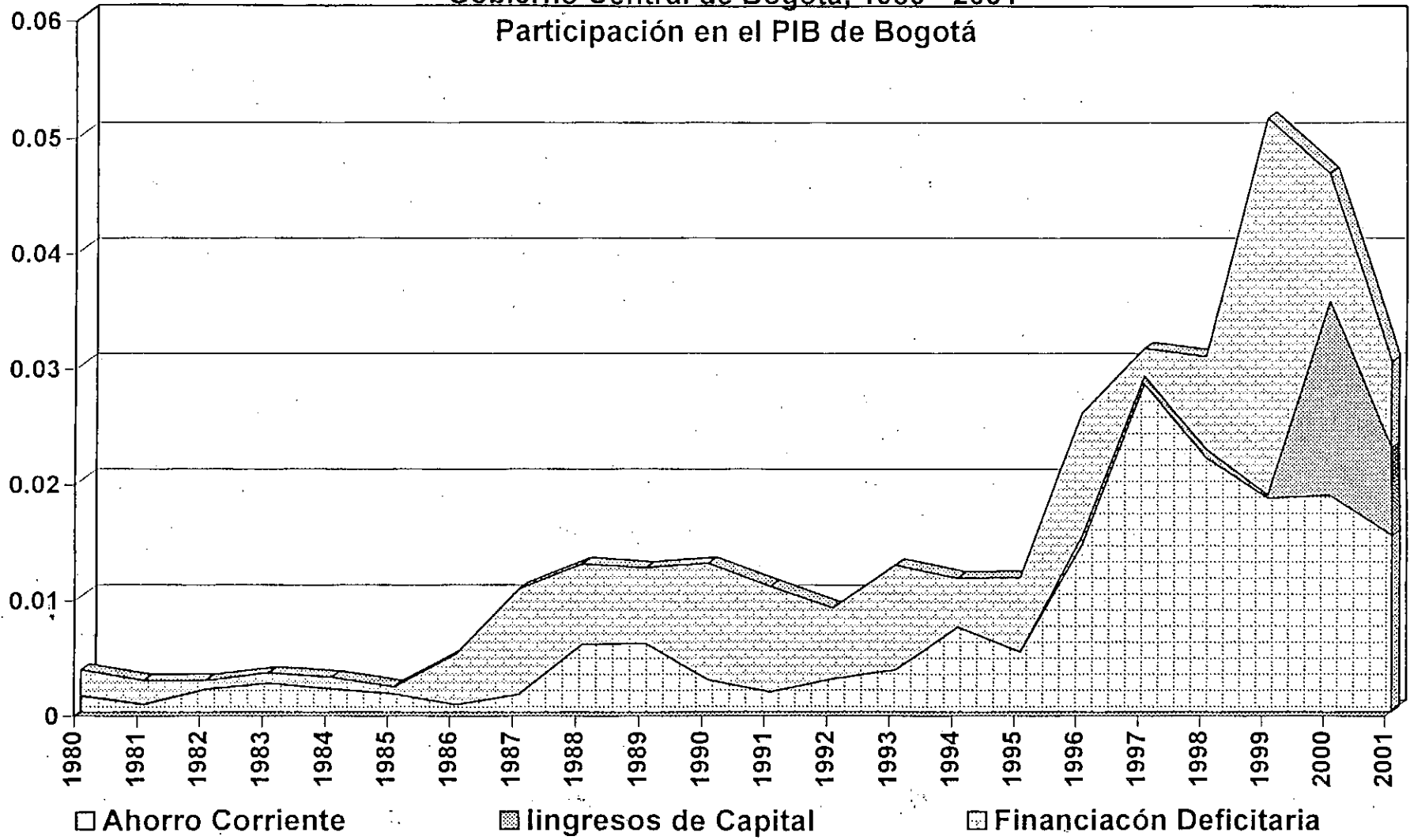
INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES
Gobierno Central de Bogotá, 1980 - 2001
Porcentaje de PIB de Bogotá



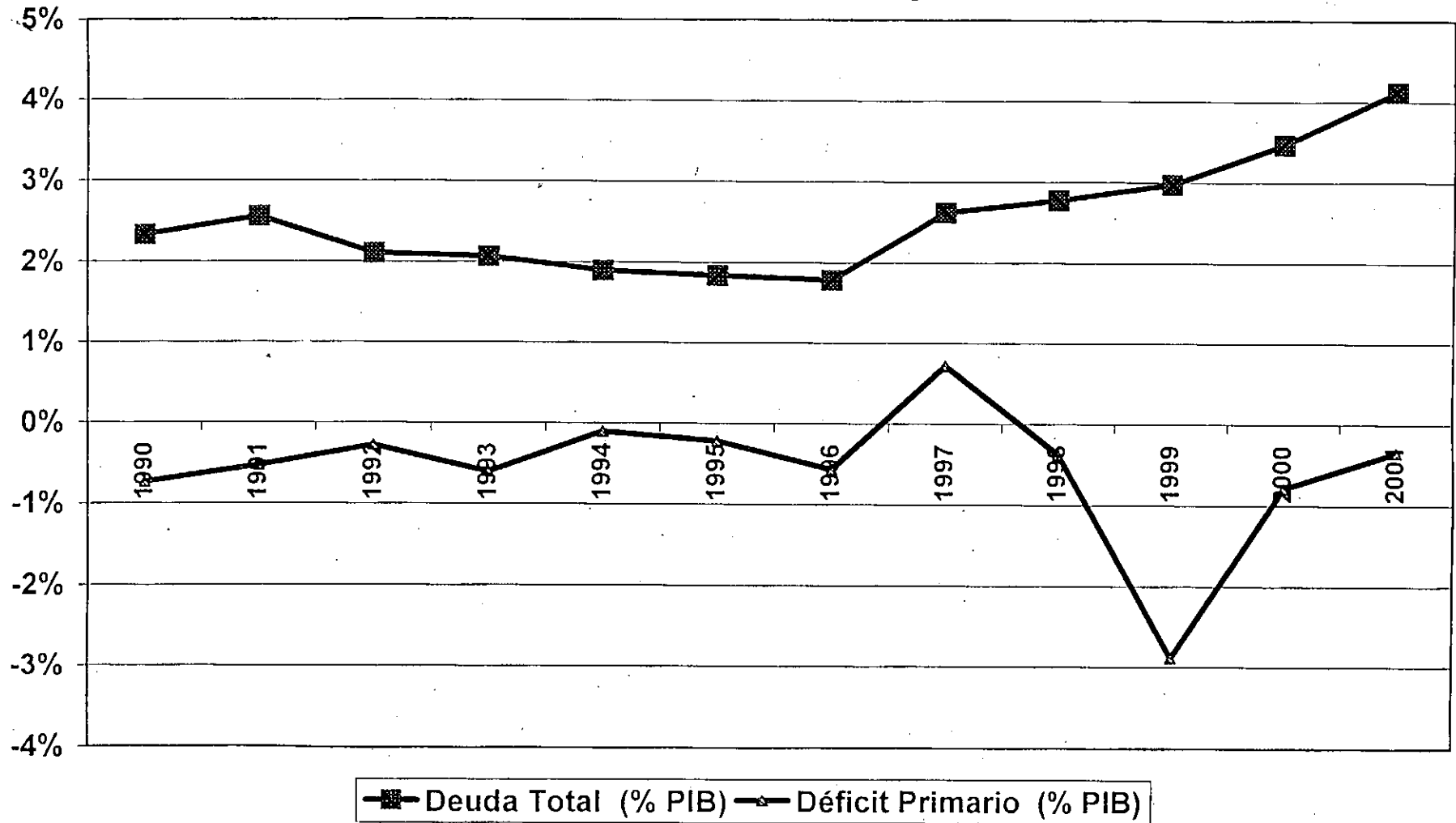
AHORRO (+) CORRIENTE
Gobierno Central de Bogotá, 1980 - 2001
Porcentaje de PIB de Bogotá



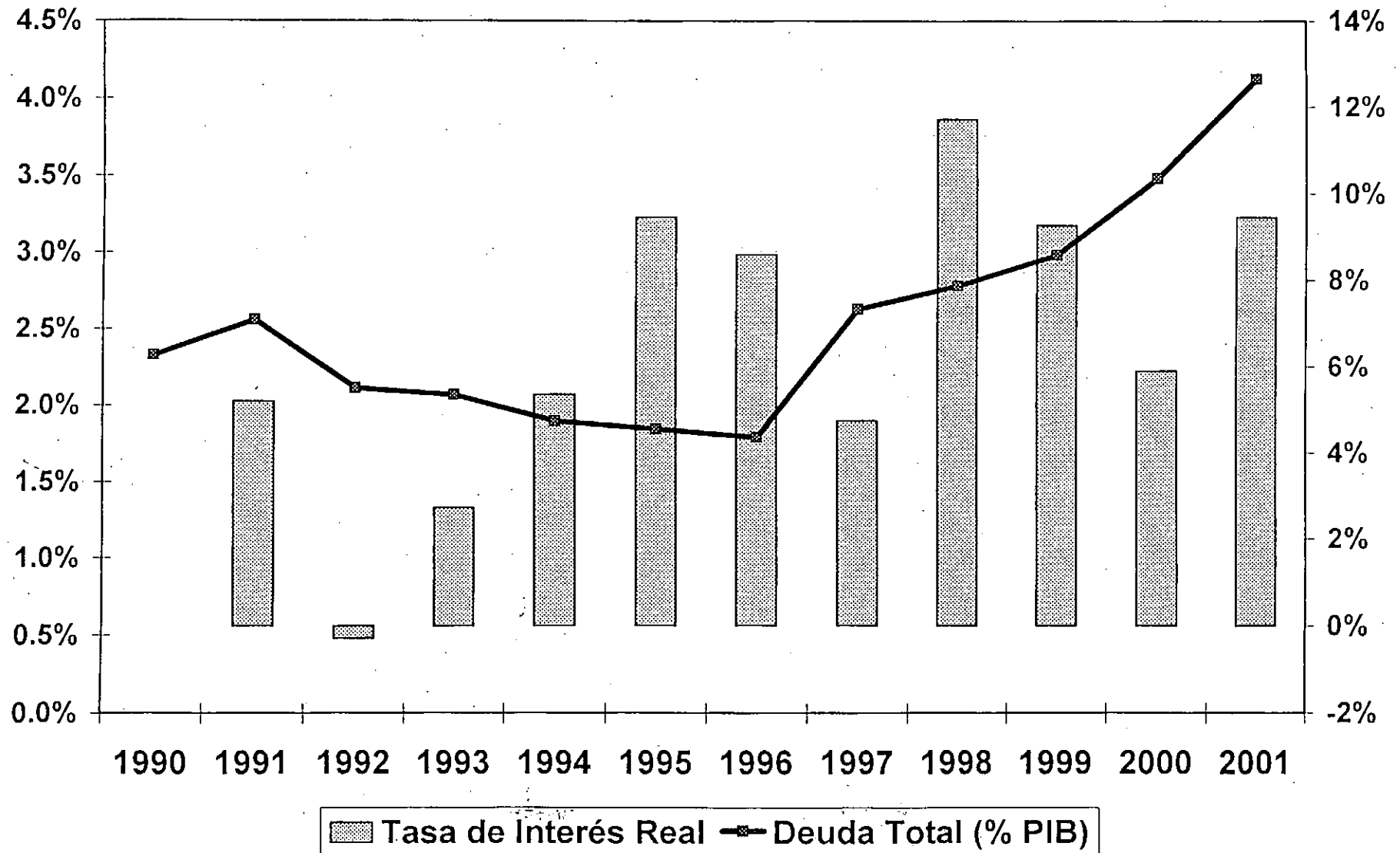
FINANCIACION DE LA INVERSION
Gobierno Central de Bogotá, 1980 - 2001
Participación en el PIB de Bogotá



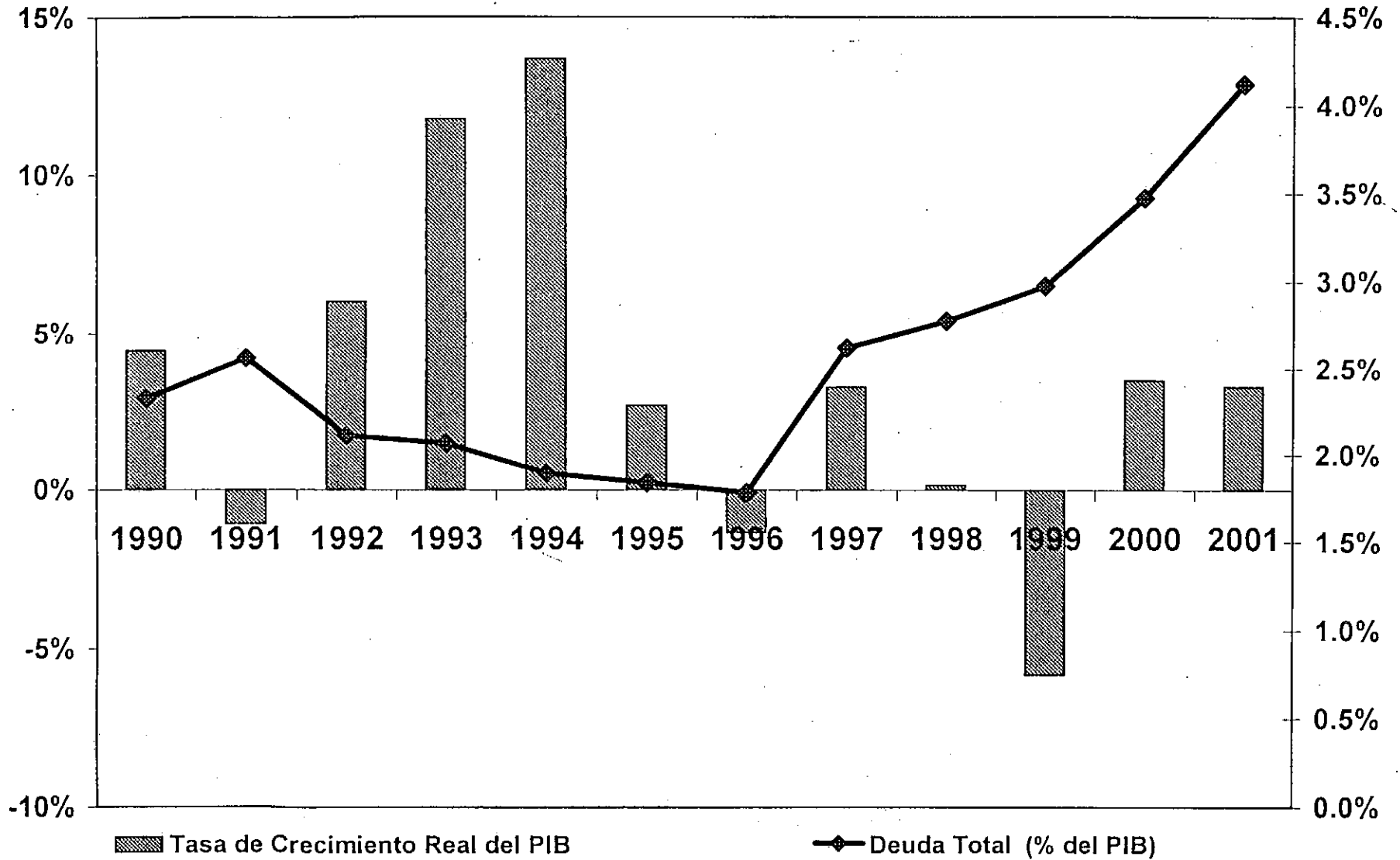
DINÁMICA DE LA DEUDA Y DÉFICIT PRIMARIO
Gobierno Central de Bogotá, 1990-2001
Porcentaje del PIB de Bogotá



DINÁMICA DE LA DEUDA Y TASA DE INTERÉS REAL



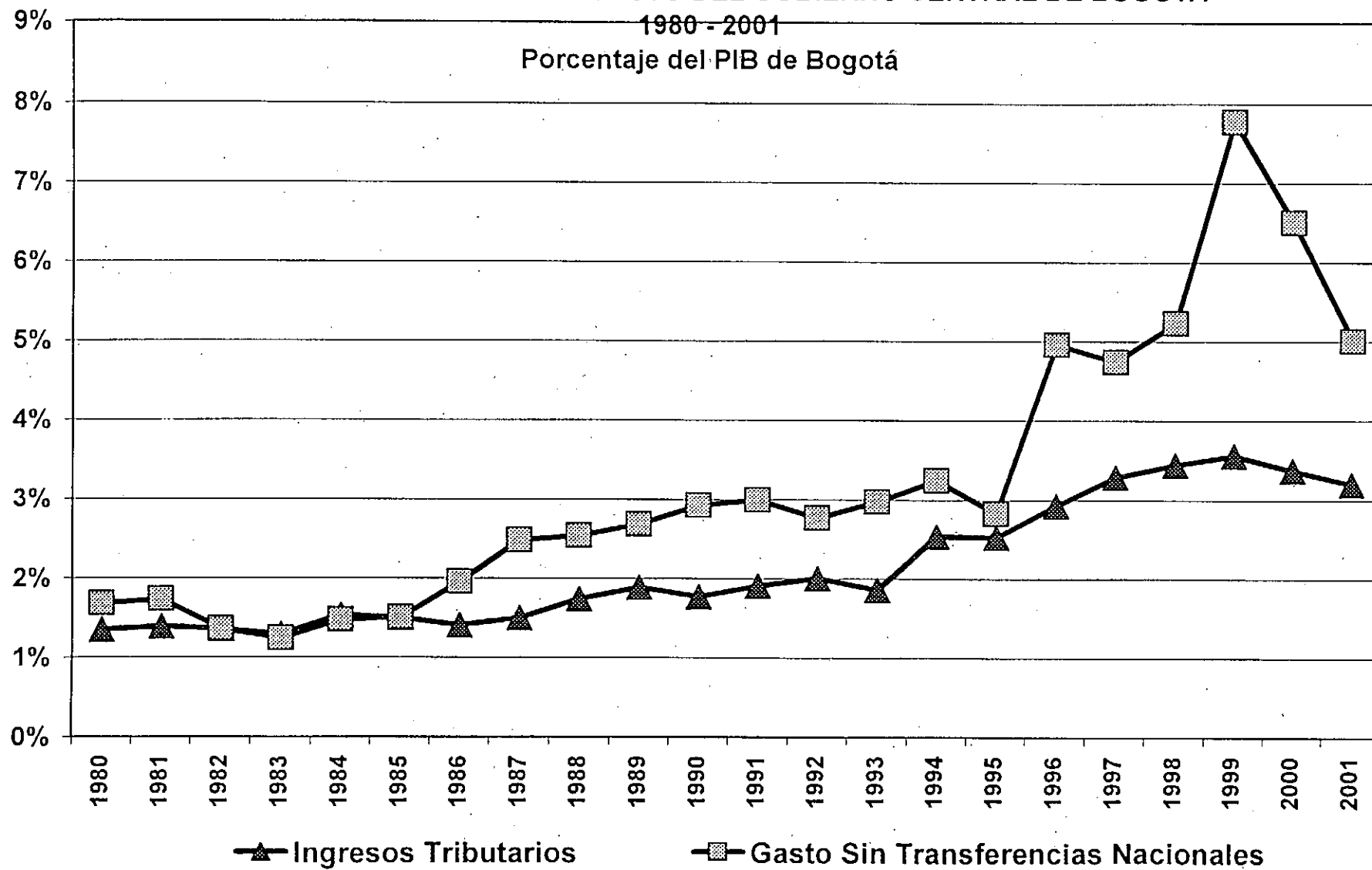
DINAMICA DE LA DEUDA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO DE BOGOTÁ



INGRESOS TRIBUTARIOS Y GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL DE BOGOTÁ

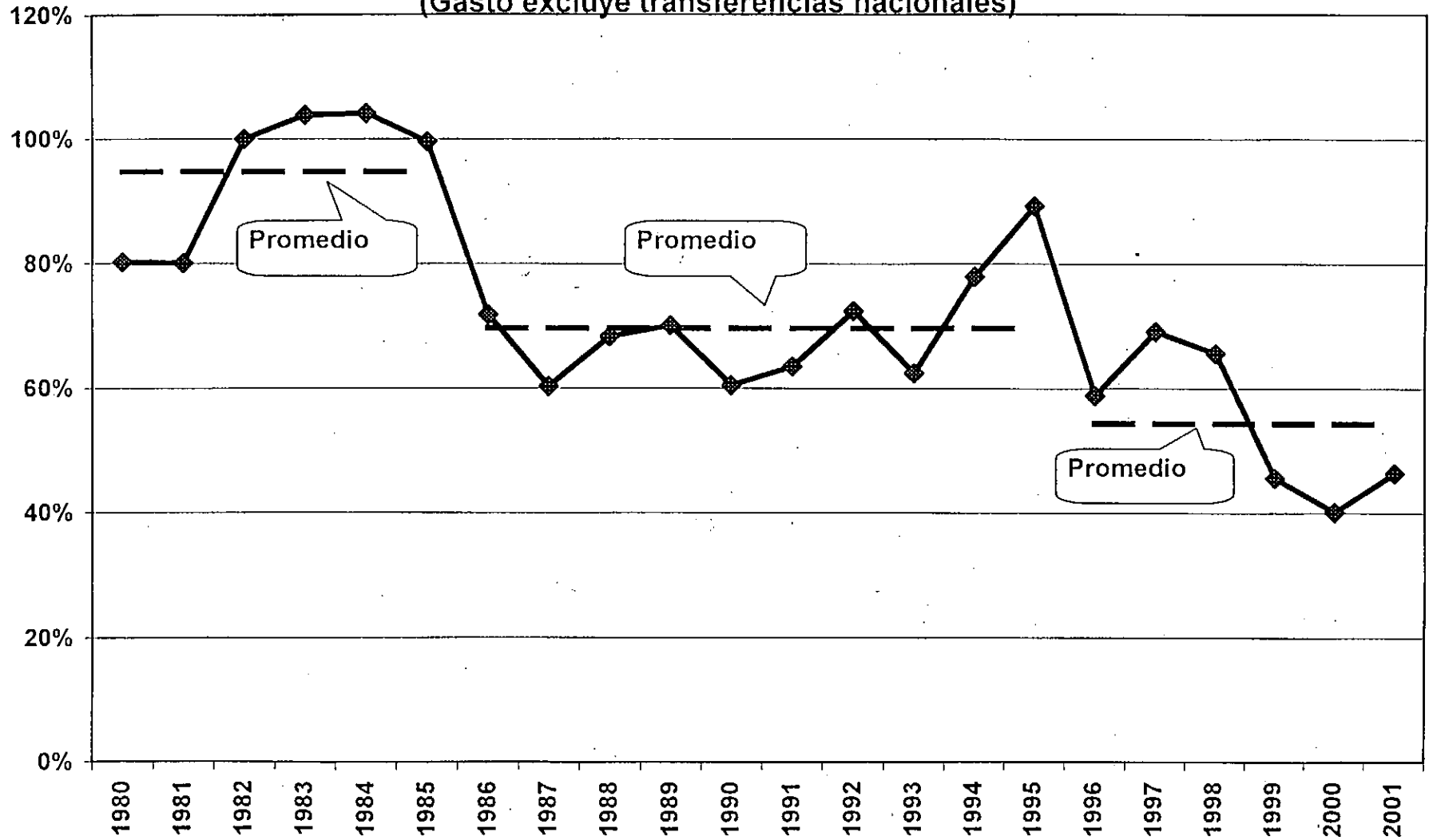
1980 - 2001

Porcentaje del PIB de Bogotá



GASTO PUBLICO DE BOGOTA FINANCIADO CON IMPUESTOS LOCALES, 1980-2001

(Gasto excluye transferencias nacionales)



CAPÍTULO 5: ¿QUE INVERSIONES PUEDE Y DEBE FINANCIAR BOGOTÁ EN LOS PROXIMOS AÑOS?

Juan Gonzalo Zapata G.
Fedesarrollo¹

Contexto

Una de las características de la actual coyuntura de las finanzas de la capital es el continuo enfrentamiento de funcionarios, exfuncionarios y exmandatarios, en torno al pasado, la coyuntura y el futuro de las finanzas de Bogotá. Aunque todos parten de la realidad de la fortaleza de las finanzas de la ciudad; la mayoría discrepa profundamente sobre cuales son las principales prioridades del gasto de la ciudad y en particular del gasto de inversión. La discusión se centra no solamente en el destino de los recursos, sino también en las fuentes de su financiamiento como en el monto sostenible de la inversión en el largo plazo. Por ejemplo, frente al nivel de la inversión de los años 1999 y 2000, se afirma que es un nivel de inversión no sostenible y que el mismo se concentró demasiado en obras de infraestructura que son muy costosas de mantener y de expandir en los próximos años.

Como vimos, a lo largo de la década de los años noventa en las tres administraciones se tomaron decisiones que fortalecieron las finanzas de la capital. En cierta medida en este debate todos tienen argumentos válidos que defender y es difícil tomar partido frente a esta discusión. En el momento, la discusión se plantea en que Bogotá es muy diferente al resto del país, donde el tema es el ajuste fiscal, la reestructuración de las administraciones centrales, la renegociación de la deuda mediante programas de ajuste territorial (PRETS y convenios de desempeño) en el marco de las leyes ley 358 y ley 550 y; en el difícil cumplimiento de la ley 617 de ajuste fiscal para los territorios. El gran tema se concentra en la definición de una senda apropiada de financiamiento de largo plazo que sea sostenible y que a la vez pueda arbitrar importantes recursos de inversión.

La construcción de diversos escenarios financieros sostenibles hace posible para la ciudad que la inversión sea en promedio de \$2.2 billones de pesos del año 2001 en los próximos ocho años; con una reforma tributaria con un alcance sensiblemente menor a las diversas propuestas de la actual administración. Esta reforma tributaria proyectada de aumento de tarifas de predial e ICA en un periodo de dos años, genera a su vez un aumento de la tributación por los dos impuestos en poco más de \$1 billón de pesos entre el año 2003 y 2008. Con este escenario se genera un faltante de recursos de inversión cercano al \$1 billón de pesos para la actual administración. Este escenario además tiene un impacto positivo en las finanzas de la Capital, ya que se genera más ahorro corriente, habría una menor dependencia de las transferencias de la nación y del endeudamiento como fuentes de financiamiento; así mismo resultados proyectados muestran una mejora importante de los indicadores fiscales, en particular de los de autonomía fiscal y endeudamiento.

Por supuesto, Bogotá está en capacidad de tomar decisiones para arbitrar recursos en el corto y medio plazo y así lograr un mayor volumen de recursos; sin embargo con algunas de estas opciones la situación de sostenibilidad fiscal y financiera se deterioraría. En la actual coyuntura un mayor endeudamiento, descapitalizar o vender empresas y un gran aumento de la tributación son opciones válidas para su financiamiento. Sin embargo, el debate sobre viabilidad se concentra en argumentar en la necesidad de estos recursos para financiar el plan plurianual de inversiones del plan de desarrollo "Para vivir todos del mismo lado" de la actual administración. Este afán de corto plazo es válido pero al mismo tiempo abre importantes

¹ Este capítulo contó con los valiosos aportes de Alejandro Gaviria y la asistencia de Juan Camilo Chaparro.

interrogantes sobre la correspondencia entre estas decisiones de financiamiento y la sostenibilidad de las finanzas de la capital. Hay trabajos muy optimistas al respecto, por ejemplo Carrasquilla y Contreras (2001) muestran que la sostenibilidad del gasto público que ejecutaba la ciudad a finales del año 2000 es buena en el largo plazo. Según ellos son viables las finanzas de la ciudad; sin embargo encuentran limitaciones en el gasto de inversión que se puede financiar. Así, el financiamiento de la totalidad de la inversión propuesta por los diferentes trabajos de la misión de estudios Capitales es muy bajo, e inclusive es muy poco probable que esta se cumpla aún con la aprobación de una nueva reforma tributaria o de un aumento del endeudamiento. El plan de desarrollo "Para vivir todos del mismo lado" es más optimista y su planteamiento, con una visión que parte desde los retos de inversión, proponen un alto nivel de inversión el cual se debe financiar con, además de los recursos identificados, con una reforma tributaria ambiciosa y con la descapitalización de CODENSA, entre otros. La no consecución de estas fuentes de recursos lleva implícito el recorte del plan de inversiones propuesto.

Creemos que este es un buen momento para participar en la discusión desde un punto de vista diferente; se busca analizar desde la evolución de la inversión de Bogotá en los últimos años de cuales son los condicionantes derivados del fuerte crecimiento de estas inversiones. Así mismo, se quiere estimar la posibilidad de financiar en forma sostenible tanto inversión nueva como los compromisos adquiridos por la inversión ejecutada recientemente. La principal justificación de este análisis es la relación entre los recursos propios de la ciudad y el nivel de inversiones que ejecuta. De acuerdo con nuestras estimaciones por cada \$1 que Bogotá recauda, invierte en promedio \$2.5 en los últimos 5 años y este promedio se acercó a los \$3 en los años 1999 y 2000. Es muy difícil que esta relación pueda sostenerse en el tiempo, máxime si se tiene en cuenta que gran parte de esta inversión se financia con recursos de las transferencias que son por su naturaleza exógenos para la administración.

Otra justificación más pragmática es el crecimiento de la población de la capital. La ciudad crece en promedio 170,000 habitantes al año y esta puede ser una dinámica que no es correspondiente, por ejemplo; con los objetivos de atención universal en salud y educación y grupos vulnerables y con las metas de desmarginalización de barrios en la ciudad. Tal parece que las metas, a pesar de los esfuerzos por cumplirlas, se ven cada vez más lejanas. El aumento de la población al año hace que las metas de cobertura universal de los servicios públicos domiciliarios como de salud y educación, entre otros, lleve aparejado un nivel de la inversión muy alto. Por ejemplo, el aumento de 40,000 cupos anuales en educación en su mayoría primaria tiene un costo mayor a los \$44,000 millones anuales. Esta dinámica de la inversión social limita en gran medida las inversiones futuras, pues seguramente obliga a que se concentren las inversiones en lo social y se deba dejar en un segundo plano las inversiones nuevas en infraestructura pero esto solo es una hipótesis por comprobar.

La necesidad de aplicar este nuevo enfoque se deriva, de una parte, de la discusión de cómo se financiaría el mantenimiento de las nuevas obras ejecutadas recientemente, pues hay evidencia que no todas ellas se encuentran debidamente financiadas en el largo plazo en sus componentes de mantenimiento – operación – rehabilitación –MOR². De otra parte, de la preocupación derivada de las actuales reglas del juego político y de la administración en la capital, que hacen que se favorezcan decisiones de corto plazo que pueden ser válidas en ese contexto temporal, pero que en una visión de largo plazo podrían ser inconvenientes. Hay que tener presente que las inversiones en infraestructura generan en forma automática gastos en MOR y las nuevas inversiones en gasto social, con pocas excepciones, se convierten en compromisos de gasto de muy largo plazo; el aumento en cupos escolares o en población cobijada por el régimen subsidiado de salud son un buen ejemplo, pues es muy difícil recoger carnets de afiliaciones en salud o cerrar cupos en educación.

² Ver, "Recursos para vivir todos del mismo lado", presentación SHD, Cámara de Comercio de bogota
Foro de presidentes, febrero, 2002.

Las dos últimas administraciones, con diferentes niveles, aumentaron el ritmo de inversión heredado de la administración anterior y la actual busca mantener la inversión de la administración Peñalosa. Este ritmo de crecimiento de la inversión, gran parte en inversión nueva, tiene el efecto de ser inconveniente en el medio plazo ya que compromete los futuros recursos de inversión y deja muy poco margen de acción para las nuevas administraciones. Este diagnóstico, aún por probar, se puede caracterizar como un gasto de inversión que presenta "inconsistencia intertemporal" entre las diferentes administraciones. Hay un claro enfrentamiento entre las decisiones de inversión de corto plazo y un horizonte sostenible de inversión tanto en su monto como en el destino, por sectores, grupo poblacional y por objeto del gasto (infraestructura o inversión social) de estos recursos³.

El problema puede ser en parte político, al no haber reelección inmediata y ser el periodo de solo tres años, pues los mandatarios deben mostrar resultados de su gestión en poco tiempo y por una sola vez. Esto complica o pone en cuestionamiento la validez de la planificación de la ciudad; pues las decisiones de inversión tienden a privilegiar el corto plazo y por decir lo menos, los ejercicios de planificación pasan a un segundo plano. Esta lógica puede operar sobre todo en las inversiones nuevas en infraestructura.

En realidad no se sabe con certeza si este ritmo de crecimiento de la inversión, inclusive el derivado por el crecimiento vegetativo de la población, puede soportarlo las finanzas de la ciudad. Además este crecimiento trae otros problemas de difícil estimación como ¿cuál será el impacto de este crecimiento poblacional en el valor y el uso de la tierra disponible que es cada vez más escasa? O ¿cual será en los años venideros la relación de la ciudad con los municipios vecinos en donde parece que hay el espacio para que la ciudad crezca al ritmo de los últimos años?. Por decir lo menos el tema del crecimiento de la ciudad no es solo fiscal.

Por último, hay que tener en cuenta que la Bogotá de la última década se puede analizar mejor si se entiende que la financiación de la ciudad y su resultado fiscal se divide ordenar en tres fases o etapas bien diferenciadas:

- (i) Bajo nivel de recursos, baja inversión y relativo alto endeudamiento.
- (ii) Diversificación de sus fuentes de recursos, ajuste fiscal, alto nivel de inversiones y grandes compromisos de inversión futuros,
- (iii) ¿Cuál etapa sigue?

La primera etapa se cierra en el año 1994 y en resumen esta es una ciudad no viable como administración pues no respondía a los retos de la ciudad. La segunda, es donde la ciudad responde a sus retos y se consolidan sus finanzas y las inversiones llegan a niveles muy altos. La tercera es la incertidumbre actual y el problema es definir cual ciudad queremos y como se va a financiar la misma. Los ejercicios siguientes dan luces al respecto. Sin embargo, se debe mencionar que las posibilidades de sostener la etapa actual no son las mejores: se agotan los recursos de ventas y descapitalización de empresas, las transferencias de la Nación difícilmente serán más altas, es poco probable un gran ajuste fiscal para generar ahorro corriente vía menor gasto o mayores impuestos.

³ Por analogía el teorema de imposibilidad de Arrow, puede ser un válido punto de partida para analizar el problema de la inversión en Bogotá. Tal parece que no es posible identificar una visión común de largo plazo; por lo que las decisiones racionales de cada una de las últimas cuatro administraciones pueden llevar a una situación inconveniente y no sostenible en términos financieros.

⁴ No se pueden agregar las preferencias de cada individuo, en este caso administraciones, en una sola que sea el resumen de todas ellas. El tema es bien complejo en la medida que cada nueva administración tiene el poder para "barajar" nuevamente y decidir sus preferencias de gasto y la fuente de sus recursos para su financiamiento. Infelizmente las decisiones de planificación en las grandes ciudades se toman en un horizonte de largo plazo. Tres años por mandato y la no reelección inmediata riñen con las este tipo de planificación.

Lo segundo es especialmente importante en la medida que como vimos no parece viable presionar demasiado la actual estructura tributaria. En el largo plazo se debe pensar en otro modelo de financiamiento: más empresarial y con un incremento de la actividad económica, con control del crecimiento de la ciudad, evaluando fuentes de recursos alternativas, lo que puede significar la creación de nuevos tributos o tasas como otras valorizaciones, peajes y la mencionada plusvalía. Igualmente, el cambio radical en las reglas del juego como la puesta en marcha de tributos más acordes con cierto federalismo fiscal para la capital como el cobro de sobretasas locales a los impuestos nacionales o el reemplazo de impuestos como el ICA por un porcentaje de un impuesto nacional, por ejemplo, el IVA. Pero estos temas hay que discutirlos mucho más adelante.

Este trabajo analizó la inversión Bogotá en los últimos años con base en la información desagregada de la inversión de la administración central de la capital, se organizó la misma por sectores y se clasificó por tipo de inversión (inversión social y formación bruta de capital) Igualmente se adelantó una proyección del gasto de inversión hasta el año 2008, con el fin de identificar las principales tendencias y limitaciones derivadas de las inversiones de años atrás, en particular de las del nivel de inversiones ejecutado en los años 1999 y 2000.

En una primera parte se presenta un análisis de la inversión durante la década de los años noventa. Segundo se presenta la metodología utilizada para el análisis de las inversiones de los años 1999 y 2000. Tercero, se presentan las proyecciones de los compromisos futuros o recurrentes de la inversión hasta el año 2008. De este ejercicio se derivan conclusiones interesantes sobre el futuro de la inversión de la ciudad.

I. La Inversión de Bogotá 1995 y 2001.

El cuadro 1 nos muestra la evolución de la inversión a lo largo de los siete años. En primer lugar se encuentra que la inversión crece sostenidamente desde 1995 y ya en los años 1996 y 1997 la inversión es 35% mayor que el año 1995. En los años siguientes la tendencia se agudiza y la inversión en los años siguientes es superior en un 60% a la inversión del 1995 y en el año 1999 más del doble. En el único año en donde la inversión disminuye es en el 2001. Segundo, la composición de la inversión cambia en forma radical. La inversión en salud y educación pasa de representar el 41% del total al 57% en el 2001. Esto se explica por el aumento de las transferencias nacionales que destina la mayoría de los recursos a estos dos sectores. Igualmente, la inversión en obras viales, tránsito y transporte especialmente entre los años 1998 – 2000, en donde llegó a representar hasta el 23% del total de la inversión de la ciudad.

CUADRO 1. INVERSIÓN CONSOLIDADA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
MILES DE PESOS DE DICIEMBRE DE 2001	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución (a Noviembre)
NOMBRE DE LA ENTIDAD							
SUB-TOTAL SALUD Y BIENESTAR SOCIAL	393.888.775	493.913.871	838.886.821	585.733.889	548.153.360	806.119.887	533.782.359
SUB-TOTAL EDUCACIÓN	453.293.408	382.451.133	397.981.462	863.784.256	979.889.234	854.380.838	657.858.178
SUB-TOTAL MEDIO AMBIENTE	47.242.279	1.875.218	106.064.845	108.061.501	114.174.729	71.687.353	57.530.288
SUB-TOTAL VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	75.867.742	118.284.048	108.472.183	83.294.257	111.158.881	106.305.298	58.533.882
SUB-TOTAL CULTURA RECREACION DEPORTE Y COMUNICACION	96.478.778	69.810.881	35.059.877	117.242.121	189.280.272	142.281.295	48.881.195
SUB-TOTAL GOBIERNO	129.889.061	236.281.300	198.492.465	218.270.188	287.475.760	80.137.515	21.885.383
SUB-TOTAL TRANSP. TRANSITO Y OBRAS VIALES	187.858.492	332.920.130	428.518.602	518.545.478	822.208.753	789.098.718	320.775.130
SUB-TOTAL PLANEACION Y RECLAMOS ECONOMICOS	25.821.712	82.434.140	90.723.271	47.418.420	86.702.789	53.832.847	33.924.457
SUB-TOTAL CONSERVACION Y ORO DE CONTROL	3.887.788	52.345.217	5.458.729	5.583.822	6.457.848	13.541.153	2.941.244
SUB-TOTAL SERVICIOS PUBLICOS	818.343.288	180.451.791	547.588.607	782.887.873	678.808.828	780.863.198	428.440.814
TOTAL	1.898.293.253	2.734.589.241	2.787.811.412	2.124.784.315	4.087.401.342	3.487.318.388	2.882.254.887

Fuente: Secretaría de Hacienda

Valores nominales corregidos con el IPC de Bogotá. Fuente: DANE

Nota: A partir de 1998 no se contabiliza la inversión de la Empresa de Energía debido su carácter de empresa no la (capital pública y privada)

El cuadro 2 por su parte nos presenta esta inversión desagregada por sectores y se encuentra que los programas favorecidos son Metrovivienda, El Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-, Transmilenio y el DABS que, junto con el presupuesto de la secretaria de educación y del fondo financiero distrital de salud explican el gran crecimiento de la inversión del periodo. Estas seis entidades canalizan más del 60% del total de la inversión,

en tanto que el resto de la inversión es de las empresas de servicios públicos y a su vez pasa a representar el 30% en el 1995 al 20% del total en los últimos dos años.

El resto de la inversión se canaliza a través de más de 20 fondos e institutos descentralizados que presentan un comportamiento muy diverso. En primer lugar, se encuentra que varios de ellos disminuyen o apenas mantienen en términos reales sus recursos a lo largo de los 7 años analizados; la Universidad Distrital, la Corporación La Candelaria, la Caja de Vivienda Popular, la Fundación Gilberto Alzate Avendaño son un buen ejemplo. Segundo, se encuentra que hay gran dinamismo en estas entidades pues algunas de ellas desaparecen y sus recursos se canalizan posteriormente a través de otras entidades como la Caja de Vivienda Popular y el Fondo de Desarrollo Local; en tanto que otras presentan grandes cambios en el monto de los recursos que ejecutan. El Fondo de Prevención y Atención de Desastres -FOPAE-, el Jardín Botánico, Catastro Distrital y, especialmente el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte son un buen ejemplo de este último tipo de entidades.

CUADRO 3. INVERSION CONSOLIDADA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
MILES DE PESOS DE DICIEMBRE DE 2001							
NOMBRE DE LA ENTIDAD	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución (a Noviembre)
SALUD Y BIENESTAR SOCIAL							
Caja de Previsión Social	38.413	0	0	0	0	0	0
Hospital Santa Clara	0	0	0	4.032.373	0	0	0
Fondo Financiero Central de Salud	305.125.712	400.049.055	441.130.697	478.301.525	435.139.566	455.054.789	415.813.934
Fondo de Salud Mental	9.818.254	0	0	0	0	0	0
Departamento Administrativo de Bienestar Social	27.574.543	44.531.673	53.486.654	59.641.716	114.210.111	115.136.633	97.750.616
Fondo de Bienestar Social	43.462.177	40.292.575	0	0	0	0	0
Fondo de Ventas Populares	1.762.029	2.483.240	1.016.294	948.680	11.631.351	6.737.534	1.785.885
Instituto Central para la Protección de la Niñez y la Juventud	3.690.811	5.876.299	13.925.492	11.881.277	20.192.824	17.234.567	16.679.781
Unidad Coordinadora de Prevención Integral	1.039.911	863.919	1.145.484	1.727.224	1.779.707	1.925.129	789.943
SUB-TOTAL SALUD Y BIENESTAR SOCIAL	397.899.773	493.813.671	558.666.421	595.732.998	586.133.586	606.119.897	632.780.759
EDUCACION							
Secretaría de Educación	447.574.590	556.758.142	573.130.361	651.275.440	677.405.218	646.017.038	652.580.535
Instituto para la Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico	364.022	7.627.805	7.640.648	3.200.192	3.795.268	2.278.136	480.641
Universidad Central "Francisco José de Caldas"	4.254.737	19.071.054	9.910.452	9.311.124	7.854.748	6.055.752	4.505.000
SUB-TOTAL EDUCACION	452.227.402	583.457.133	583.681.463	663.786.756	689.055.234	654.350.926	657.566.176
MEDIO AMBIENTE							
Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente	31.777.303	53.197.520	80.387.132	81.708.951	84.754.369	71.697.302	52.580.296
Corporación Autónoma Regional	24.423.865	23.517.851	25.697.713	27.384.550	29.425.336	0	0
SUB-TOTAL MEDIO AMBIENTE	56.201.168	76.715.371	106.084.845	109.093.501	114.179.705	71.697.302	52.580.296
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO							
Fondo de Ahorro y Vivienda Dasantal	64.615.541	97.283.292	85.267.296	70.866.020	53.529.971	56.759.143	46.863.958
Fondo Vivienda de Interés Social	2.221.348	9.723.919	0	0	0	0	0
Plan Centro	2.331.362	4.953.904	4.478.477	0	0	0	0
Unidad Coordinadora Ciudad Bolívar	146.959	75.250	0	0	0	0	0
Corporación La Candelaria	43.122.822	6.347.840	4.176.022	2.818.899	3.107.799	456.343	257.019
Caja de Vivienda Popular	0	0	15.427.296	9.561.346	5.221.673	10.132.236	7.653.637
Metropolitana	0	0	0	0	45.242.448	41,875,575	0
Planificación Urbana	0	0	0	0	0	0	0
SUB-TOTAL VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	73.807.742	118.348.846	108.477.183	83.284.257	111,158,871	108,359,289	64,132,862
CULTURA RECREACION DEPORTE Y COMUNICACION							
Instituto Distrital de Cultura y Turismo	35.100.286	36.171.122	39.803.803	28.975.687	35.796.096	33.016.102	19.517.965
Fundación Gilberto Alzate Avendaño	159.518	214.195	199.388	214.958	253.825	285.452	221.055
Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte	20.096.296	27.972.903	38.955.176	85.119.194	129.523.321	87.276.445	24.703.362
Insti - Biblioteca "José Celestino Mutis"	711.253	3.305.562	1.440.419	4.005.542	15.886.756	15,320,870	2,893,269
Orquesta Filarmónica de Bogotá	418.103	2,146,361	1,299,117	1,452,170	1,425,517	1,515,599	675,353
Canal Capital	0	0	4,072,471	2,473,970	5,534,923	3,274,827	1,592,800
SUB-TOTAL CULTURA RECREACION DEPORTE Y COMUNICACION	56,478,731	68,172,801	80,599,877	117,242,121	188,396,272	142,291,299	49,841,195
GOBIERNO							
Departamento Administrativo de Acción Comunal	378.183	5,525.999	7,892.393	7,843.541	21,438.029	15,994.981	1,893.704
Fondo de Prevención y Atención de Emergencias-FOPAE	3,332.070	15,868.158	15,369.654	21,195.624	20,158.532	9,930.865	5,222.376
Fondo de Desarrollo Local	113,529,251	142,821,229	140,621,811	153,913,135	148,136,457	0	0
Secretaría de Gobierno	489,828	6,653,043	8,922,707	17,901,164	48,030,707	18,486,344	4,815,782
Fondo Rotatorio de Bomberos	3,754,253	8,149,454	3,751,190	0	0	0	0
Fondo de Vigilancia y Seguridad de Santa Fe de Bogotá, D.C.	7,365,411	19,236,383	26,539,646	18,660,115	46,807,975	35,746,311	26,133,503
SUB-TOTAL GOBIERNO	128,889,081	204,258,309	198,293,405	218,278,780	297,473,700	80,137,515	31,845,345
TRANSP. TRANSITO Y OBRAS VIALES							
Instituto de Desarrollo Urbano-IDU	119,956,163	198,826,285	258,976,202	415,884,789	669,621,468	668,874,261	124,811,756
Secretaría de Transito y Transporte	10,774,974	24,131,803	8,050,411	0	55,422,073	21,420,481	0
Secretaría de Obras Públicas	37,634,198	112,971,910	158,543,629	76,153,495	6,285,030	0	0
Fondo Vial de Obras Públicas	19,541,156	0	0	0	0	0	0
Fondo de Educación y Seguridad Vial - FONDAVI	0	0	0	18,527,197	0	23,814,400	17,564,441
Transmilenio	0	0	0	0	600,182	43,987,547	91,404,934
SUB-TOTAL TRANSP. TRANSITO Y OBRAS VIALES	187,856,492	333,930,130	426,576,843	510,548,178	832,398,733	718,996,719	233,771,130
PLANEACION Y RECURSOS ECONOMICOS							
Departamento Administrativo de Gestión Distrital	5,950,202	14,051,405	4,244,865	14,151,556	13,840,936	6,006,365	3,221,926
Departamento Administrativo de Planeación Distrital	3,892,263	5,732,205	5,484,515	9,249,534	10,956,546	7,838,503	3,341,162
Lotería de Bogotá	344,879	170,266	192,562	121,001	490,095	401,361	207,327
Secretaría de Hacienda	12,846,984	59,056,754	73,634,703	12,270,954	22,552,800	18,385,708	7,496,587
Secretaría General	713,552	1,908,691	4,205,207	13,685,742	19,299,951	13,132,638	17,646,780
Visceralía Distrital	898,095	983,951	2,147,531	196,150	1,521,280	1,413,794	200,000
Departamento Administrativo del Servicio Civil	0	84,039	96,292	331,039	212,137	84,122	254,876
Departamento para la Defensa al del Estado Pública	0	0	0	0	0	8,570,815	1,653,815
Centro Distrital de Sistemización y Servicios Técnicos -GISSE	1,205,648	1,200,775	465,224	404,641	518,950	0	0
SUB-TOTAL PLANEACION Y RECURSOS ECONOMICOS	25,371,112	82,424,540	99,771,211	47,416,628	68,702,999	55,821,847	33,824,482
CONCEJO Y ORG. DE CONTROL							
Contraloría de Santa Fe de Bogotá, D.C.	1,924,755	6,952,463	1,227,278	2,647,421	1,366,893	8,965,031	0
Fondo Rotatorio del Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C.	1,344,194	3,159,918	1,530,507	2,278,928	1,892,332	966,907	84,517
Presupuesto de Santa Fe de Bogotá, D.C.	628,939	2,131,715	2,730,853	667,273	3,198,422	5,629,215	2,566,727
SUB-TOTAL CONCEJO Y ORG. DE CONTROL	3,897,989	12,244,211	5,488,739	5,593,622	6,457,648	15,561,153	2,941,244
SERVICIOS PUBLICOS							
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - ESP	158,082,480	182,705,918	148,926,122	214,758,842	309,400,201	442,778,831	289,584,530
Empresa de Energía	240,072,210	247,874,629	125,417,822	0	0	0	0
Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá - ESP	235,459,213	319,618,744	268,025,885	544,368,031	530,008,717	295,570,841	133,863,475
Unidad Ejecutora de Servicios Públicos	8,214,384	10,250,091	5,123,777	23,400,400	36,199,030	21,610,523	1,902,909
SUB-TOTAL SERVICIOS PUBLICOS	642,828,287	760,451,291	547,586,807	782,567,673	875,008,070	760,960,196	425,449,914
TOTAL	1,998,206,253	2,334,589,241	2,267,841,113	2,334,794,595	4,082,401,342	3,481,218,389	2,892,254,833

Fuente: Secretaría de Hacienda
Valores nominales corrigidos con el IPC de Bogotá. Fuente: DAIE.

Nota: A partir de 1998 no se contabiliza la inversión de la Empresa de Energía debido su carácter de empresa mixta (capital público y privado).

A continuación se agrupo la información de las inversiones de la capital en cuatro grandes sectores: salud y bienestar social, educación, infraestructura y servicios públicos. Con base en la información de la SHD, cuadro 2, se agruparon estas inversiones. De los cuatros grupos se decidió trabajar sólo con los tres primeros ya que la inversión en servicios públicos es responsabilidad de las empresas y la administración tienen un margen de acción limitado sobre ellas. Además, las decisiones de inversión en estos sectores no guardan relación directa con la situación de las finanzas del Distrito. En tanto que en los otros tres sectores es todo lo contrario.

De acuerdo con los resultados vemos en el cuadro 3, como la inversión en los tres sectores representa en promedio el 80% del total de la inversión. Los tres sectores son además una agrupación de la mayoría de las inversiones de Bogotá. Así en educación incluye, cultura y turismo y, en salud se incluye igualmente bienestar social, un gasto muy importante para la ciudad. Por último, infraestructura incluye vías, transporte, espacio público, parques, entre otros. Como veremos esta clasificación es la base para el análisis de la inversión desarrollado.

Cuadro 3. Principales rubros de inversión		
Millones de pesos del 2001	1999	2000
SALUD Y BIENESTAR SOCIAL	586,154	606,120
EDUCACION	889,069	854,361
TRANSP. TRANSITO Y OBRAS VIALES	932,209	788,097
TOTAL SALUD, EDUCACION E INFRAESTRUCTURA	2,407,432	2,248,578
TOTAL INVERSION SIN SERVICIOS PUBLICOS	3,308,924	2,770,837
PORCENTAJE DEL TOTAL	73%	81%

II. Recurrencia de la Inversión de Bogotá 2001 – 2009.

Metodología

En primer lugar, con la clasificación de la inversión de los tres sectores entre inversión en infraestructura física e inversión capital humano con base en la información de la SHD se encontró que esta daba un buen panorama, pero es muy limitada ya que no permite desagregar para cada uno de los sectores el porcentaje de la inversión que se destinó para formación bruta de capital fijo –FBKF- o inversión en infraestructura de la inversión social.

Segundo, debido a esta limitación se procedió a utilizar información de la Contraloría General de la República en donde si es posible discriminar la inversión en cada uno de estos sectores entre FBKF e inversión recurrente o mejor gasto permanente el caso de educación y salud y bienestar social. El formato detallado de operaciones efectivas de caja con mas de 150 conceptos, presenta la información de la inversión desglosada en dos grandes conceptos; "infraestructura física" e inversión en "formación de capital humano" para los siguientes sectores: educación y cultura, salud, vivienda, saneamiento básico (que a su vez se divide en acueducto, alcantarillado, aseo, matadero y mercado), carreteras – transporte y vías, recreación y deporte, desarrollo agropecuarios y minero, electrificación y medio ambiente, desarrollo comunitario⁴.

⁴ Hay que tener presente que los ejercicios anteriores de sostenibilidad la inversión incluye el gasto recurrente en salud y educación (nóminas, aportes parafiscales y gastos generales) ya que es la clasificación legal del gasto; sin embargo esta clasificación riñe con la económica. Este clasifica la inversión en forma distinta y se aleja de la clasificación legal. De otra parte Algunos de estos sectores no son importantes para el caso de Bogotá, pero no esto no incidió en el ejercicio ya que casi no reportaron información.

De la información revisada de la CGR para los años 1993 y 2000, se encontró que sólo en los últimos dos años, 1999-2000, la información es completa y no tiene problemas de consistencia. El cuadro 4 nos muestra los resultados de esta clasificación que muestra que en el sector educación el 80% de la inversión es social, en tanto que el 20% es en FBKF. En salud, en promedio el 50% es para cada uno de los dos tipos de inversión en 1999. Por último, se recuerda que el 100% de la inversión en infraestructura es en capital físico. Estos dos años se promediaron la cual es la base para calcular la inversión recurrente en futuro.

Cuadro 4. Composición de la inversión	1999	2000
Millones de pesos del 2001		
EN SALUD	586,154	606,120
INFRAESTRUCTURA FÍSICA	274,483	166,959
FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO	311,671	439,161
EN EDUCACION Y CULTURA	889,069	854,361
INFRAESTRUCTURA FÍSICA	145,355	185,675
FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO	743,715	668,685
EN CARRETERAS, TRANSPORTE Y VIAS	932,209	788,097
INFRAESTRUCTURA FÍSICA	932,209	788,097

Tercero, se tiene en cuenta que la inversión en el largo plazo y de acuerdo con el tipo de inversión tiene efectos sobre el gasto futuro. El gasto en inversión se puede clasificar de tres maneras: inversión recurrente, por crecimiento vegetativo y nueva, veamos sus diferencias.

En primer lugar, la inversión recurrente son los gastos necesarios para mantener la calidad de las inversiones realizadas. En el caso de la inversión física se debe entender como los gastos en mantenimiento, operación y rehabilitación – MOR – después de haber sido realizada la inversión inicial. Es proporcional a la antigüedad de la inversión; entre más antigua sea la inversión original, mayor deberá ser la inversión recurrente que le corresponde. Muy diferente es la recurrencia derivada de la inversión en capital humano, ya que esta inversión genera gastos corrientes o permanentes que deben ser asumidos en las vigencias futuras, esta es la recurrencia del gasto en educación y salud.

De acuerdo con lo anterior se utilizaron las siguientes tasas de inversión recurrente o futura en cada uno de los tres sectores en que se dividió el gasto, ver cuadro 5. Estas tasas de reposición, o de gasto futuro para mantener el stock de capital de la ciudad, se construyeron con base en las proyecciones de la SHD del gasto futuro derivado de las inversiones en infraestructura en: vía asfalto, vía concreto, ciclorutas, puentes peatonales y puentes vehiculares. Este tipo de inversiones concentra gran parte de las inversiones en infraestructura, las cuales se promediaron y estimaron para los próximos 10 años.

Vemos como los compromisos futuros de las inversiones en infraestructura en vías comprometen mas del 110% del valor total la inversión, en tanto que en salud y educación este gasto recurrente futuro es del 37.5%. Es interesante anotar que este gasto futuro inicia muy lentamente pero se acelera a partir del 5 año. De acuerdo con Bogotá, el alcalde que ejecuta inversión en infraestructura compromete la inversión de por lo menos las siguientes tres administraciones y especialmente de la última de ellas.

Cuadro 5
Tasas de inversión futura por efecto de
Inversiones en Infraestructura en tres sectores

Años	Educación	Salud	Vías
1	0%	0%	0%
2	0%	0%	0.5%
3	1%	1%	0.7%
4	2%	2%	0.7%
5	3%	3%	17%
6	4%	4%	17%
7	5%	5%	17%
8	6%	6%	17%
9	7%	7%	17%
10	7.5%	7.5%	25.7%
Total	35.5%	35.5%	112.6%

De otra parte, la inversión necesaria o por crecimiento vegetativo es la inversión que debe realizarse cada vigencia para compensar el crecimiento de la ciudad. Existe una necesidad permanente de aumentar los servicios de educación y salud en la medida que la población de la ciudad continúe creciendo. Esta inversión se hace con el fin de al menos mantener la calidad de la inversión constante para la totalidad de la población. Por último, la inversión nueva se entiende como aquella porción de la inversión que no es recurrente o necesaria. Esta inversión apoya el crecimiento del aparato productivo presente y futuro y permite elevar las condiciones de vida para todas la población, gran parte de esta inversión es en infraestructura.

Esta descomposición de la inversión permite trabajar diferentes efectos que puede tener la inversión pasada y presente sobre la capacidad de inversión futura. Por ejemplo, entre mayor sea la inversión necesaria y nueva en capital humano, mayor será la inversión recurrente en capital humano para las siguientes vigencias. Esto a su vez limita la capacidad de nueva inversión en el futuro, tanto en capital físico como en capital humano.

Estructura del ejercicio

Con base en la descomposición anterior, se construyo un sistema de ecuaciones que, junto con unos supuestos, permite estudiar la influencia de la inversión reciente sobre la capacidad de inversión futura de la ciudad. La siguiente es la información básica y los supuestos utilizados:

El ejercicio se realiza para el periodo 2001 – 2009. Los años 1999 y 2000 son la base, pues el promedio de la clasificación de la inversión entre gasto recurrente y en FBKF son la base para las proyecciones adelantadas. Así, la variable de tiempo t toma valores entre 0 y 10, correspondientes a 1999 = 0, 2000 = 1,... 2009 = 10.

La inversión en la vigencia t esta compuesta por la inversión recurrente en t, la inversión necesaria en t y la inversión nueva en t:

$$I_t = IR_t + INe_t + INu_t \quad (1)$$

Aquí aparece el primer supuesto. Se asume que I_t , para $t = (0, 9)$, es el valor del total de las fuentes de financiamiento de la inversión bajo el escenario de reforma tributaria presentado

en el capítulo de sostenibilidad. Esto quiere decir que tomamos como dado el valor posible de la inversión y los tres componentes deberán ajustarse con ese valor.

A su vez la inversión recurrente, nueva y necesaria se dividen en inversión en capital físico y en capital humano:

$$IR_t = IR_{KF_t} + IR_{KH_t} \quad (2)$$

$$INe_t = INe_{KF_t} + INe_{KH_t} \quad (3)$$

$$INu_t = INu_{KF_t} + INu_{KH_t} \quad (4)$$

Como vimos, la inversión recurrente es producto de la inversión realizada en el pasado y se realiza con el fin de mantener estas obras en buenas condiciones. Sin embargo, la forma de la recurrencia es diferente dependiendo del tipo de inversión: FBKF e inversión social. Por su parte, las inversiones en capital físico requieren de nuevas inversiones a largo del tiempo pero de forma progresiva. Esto quiere decir que entre más antigua sea una inversión, mayor deberá ser la inversión recurrente que se necesita. Para calcular la inversión recurrente se utilizo la siguiente expresión:

$$\begin{aligned} IR_{KF_t} = & a_1*(INu_{KF_{t-1}} + INe_{KF_{t-1}}) \\ & + a_2*(INu_{KF_{t-2}} + INe_{KF_{t-2}}) \\ & + \dots \\ & + a_t*(INu_{KF_0} + INe_{KF_0}) \end{aligned} \quad (5)$$

Esta expresión indica que debe invertirse $a_1\%$ del valor inicial cuando la inversión tiene un año de antigüedad, $a_2\%$ cuando tiene dos y así sucesivamente hasta $a_t\%$ cuando tenga t años de antigüedad (Cuadro 5). Existe una expresión para la inversión recurrente en capital físico de educación, de salud y de vías.

Por su parte, para la inversión recurrente en capital humano se asume que cada peso de nueva inversión en el presente debe volverse a invertir en las vigencias futuras durante los 8 años del ejercicio. Este supuesto es fuerte pero el crecimiento de la población de la ciudad garantiza la recurrencia de este tipo de inversión. Con base en este concepto se utilizó la siguiente expresión:

$$IR_{KH_t} = S_{KH_{t-1}} \quad (6)$$

$$\text{donde } S_{KH_t} = S_{KH_{t-1}} + (INu_{KH_t} + INe_{KH_t}) \quad (7)$$

S_{KH_t} no es mas que la suma de las inversiones nuevas y necesarias de las vigencias pasadas, entre 0 y t . Esto quiere decir que la inversión recurrente en capital humano es igual a la suma de todas la inversión nueva y necesaria de las vigencias pasadas. Esta ecuación se utiliza para la inversión recurrente en capital humano de salud y educación.

Para calcular la inversión recurrente en capital físico se requieren los siguientes valores iniciales:

S_{KH_0} para educación = \$668.7 mil millones de pesos del 2001.

S_{KH_0} para salud = \$311.7 mil millones de pesos del 2001.

Por último, la inversión necesaria es aquella que debe ser invertida cada vigencia con el fin de compensar el crecimiento de la ciudad. Para determinar este valor se utilizaron las siguientes expresiones:

$$INe_{KF_t} = S_{KF_{t-1}}*b_t \quad (8)$$

$$INe_{KH_t} = S_{KH_{t-1}}*b_t \quad (9)$$

$$\text{donde } S_KF_t = S_KF_{t-1} + (INu_KF_t + INe_KF_t) \quad (10)$$

$$S_KH_t = S_KH_{t-1} + (INu_KH_t + INe_KH_t) \quad (11)$$

Esta expresión indica que la inversión necesaria en el periodo t corresponde a una porción b_t de toda la inversión nueva y necesaria que se ha realizado hasta el momento.

El resultado final del ejercicio anterior se presenta el cuadro 4 que muestra la composición del gasto de inversión promedio de los años 1999 y 2000.

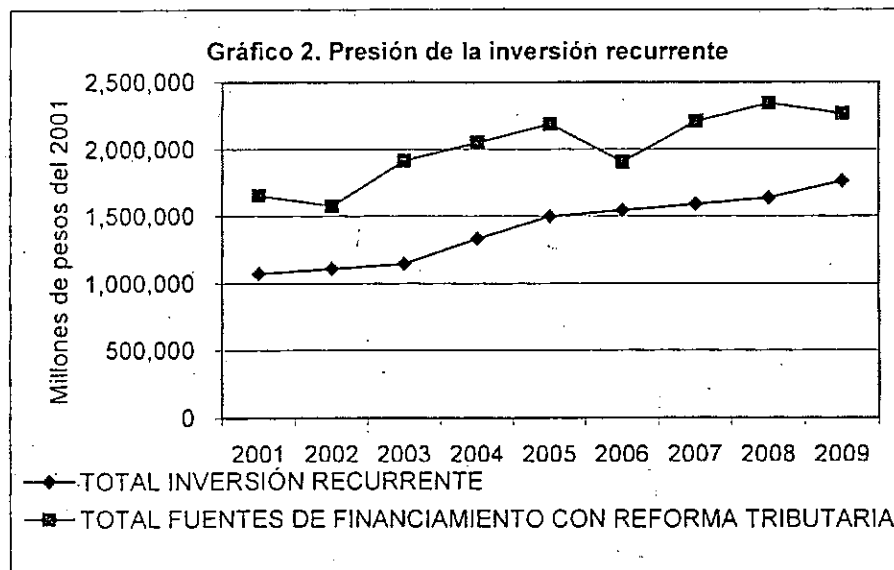
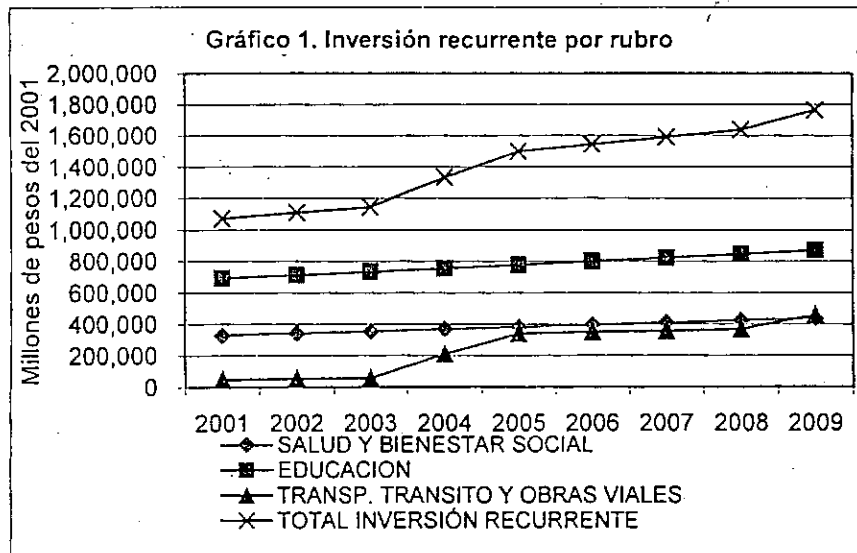
Resultados

Las cifras se encuentran detalladas en los cuadros 6 y 7 y en los gráficos 1 y 2, en donde vemos como la recurrencia estimada de la inversión futura es creciente. Por esto, los compromisos de derivados del gasto en salud, educación y transporte pasa de representar cerca del 65% en el 2001, al 78% en el año 2002. Esto significa que cada vez tienen menos espacio para inversiones nuevas los siguientes alcaldes. Como sabemos, este es solo un ejercicio con base en la recurrencia del gasto en infraestructura y de la totalidad de la recurrencia del gasto social o en capital humano, de los años 1999 y 2000, por lo que con las inversiones nuevas de los años siguientes esta recurrencia debe ser necesariamente mayor.

Millones de pesos del 2001	Inversión recurrente proyectada a futuro								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SALUD Y BIENESTAR SOCIAL	330,498	341,506	354,389	367,595	381,130	395,004	409,225	423,802	437,370
EDUCACION	693,678	712,474	733,560	755,173	777,326	800,033	823,308	847,164	870,891
TRANSP. TRANSITO Y OBRAS VIALES	47,669	54,549	57,442	210,828	340,760	349,279	358,011	366,961	457,237
TOTAL INVERSIÓN RECURRENTE	1,071,845	1,108,529	1,145,391	1,333,595	1,499,216	1,544,316	1,590,544	1,637,927	1,765,498
TOTAL FUENTES DE FIN. CON R. TRIBUTARIA	1,653,814	1,576,293	1,916,446	2,050,068	2,188,439	1,907,505	2,207,807	2,342,703	2,264,304
DIFERENCIA	581,969	467,765	771,055	716,472	689,224	363,189	617,263	704,776	498,806
PESO DE LA RECURRENCIA	65%	70%	60%	65%	69%	81%	72%	70%	78%

Millones de pesos del 2001	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	EN SALUD	330,498	341,506	354,389	367,595	381,130	395,004	409,225	423,802
INFRAESTRUCTURA FISICA	11,036	14,057	18,754	23,569	28,504	33,562	38,747	44,061	48,136
FORMACION DE CAPITAL HUMANO	319,462	327,449	335,635	344,026	352,627	361,442	370,478	379,740	389,234
EN EDUCACION Y CULTURA	693,678	712,474	733,560	755,173	777,326	800,033	823,308	847,164	870,891
INFRAESTRUCTURA FISICA	8,276	9,936	13,459	17,069	20,770	24,563	28,451	32,436	35,794
FORMACION DE CAPITAL HUMANO	585,403	702,538	720,101	738,104	756,556	775,470	794,857	814,728	835,096
EN CARRETERAS, TRANSPORTE Y VIAS	47,669	54,549	57,442	210,828	340,760	349,279	358,011	366,961	457,237
INFRAESTRUCTURA FISICA	47,669	54,549	57,442	210,828	340,760	349,279	358,011	366,961	457,237

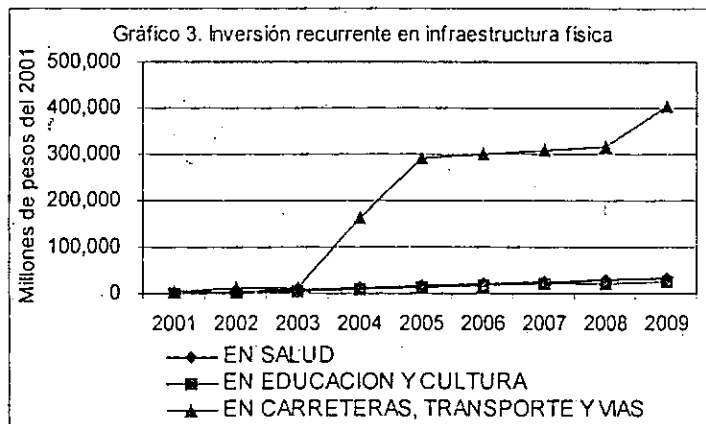
Dado lo anterior, es muy posible que las metas de inversión de la ciudad en el largo plazo deban ajustarse a un nivel menor. Esto porque si bien es posible financiar un alto nivel de inversiones, la recurrencia de estos nuevos gastos haría que en el muy corto plazo no sea posible financiar la totalidad de la inversión sostenible estimada en el capítulo correspondiente.



Conclusiones

Como vimos Bogotá puede en los próximos años mantener un ritmo de inversión alrededor de los \$2.2 billones de pesos del 2001. Sin embargo, la inversión se vuelve con el paso del tiempo recurrente y habría cada vez menos espacio para financiar nuevos proyectos. Se estima que en el 2001 el 65% de la inversión de la capital colombiana en sus tres principales sectores (salud, educación e infraestructura vial) era recurrente o de muy largo plazo. Pero, de continuar con la tendencia actual la inversión permanente será cada vez mayor y llegará al 78% de los recursos inversión estimados el año 2009. Al analizar la estructura del gasto de funcionamiento entre recurrente, o gasto social y de largo plazo, y el gasto en infraestructura encontramos los siguientes resultados:

La ciudad puede mantener la infraestructura física de salud y educación e inclusive hacerla crecer a una tasa del 2% real al año con los recursos proyectados. La infraestructura en vías presenta problemas en el largo plazo, pues no dispone de la totalidad de los recursos para el MOR (mantenimiento, rehabilitación y operación); en especial para el gasto en rehabilitación. Este comienza a crecer a partir del 2003, se estabiliza en el 2005 y vuelve a crecer en el 2009 (Gráfico 3). Entre el 2005 y el 2009, este gasto pasa de \$300 mil millones a \$400 mil millones, representando la mayor parte del gasto recurrente en infraestructura física.



Por su parte, el gasto recurrente en capital humano crece de forma sostenida entre el 2001 y el 2009. Pasa de poco menos de \$1 billón en el 2001 a casi \$1,2 billones en el 2009. Se puede decir que, aunque no presenta grandes saltos si es una carga constante para las finanzas de la ciudad.

