Imprimir

En el manejo de los ingresos corrientes la administración Peñalosa ha mantenido una línea de continuidad, y ha seguido estimulando los tributos. El cuadro 1 muestra que el predial es especialmente dinámico: aumentó 11,2% entre el 2015 y el 2016. En el último año el recaudo por predial fue de $2,2 billones. Una de las razones que explica el buen comportamiento del predial es el excelente catastro que tiene la ciudad. Durante los años de la administración Petro se hizo un gran esfuerzo por actualizar los valores catastrales y hoy se acercan, en promedio, al 85% del valor comercial de los inmuebles.
Las perspectivas del predial siguen mejorando porque en septiembre del 2016 el Concejo (2016 *a*) aprobó el acuerdo 648 que tiene dos novedades positivas. La primera consiste en definir la tarifa del predial en función del avalúo catastral y no del estrato. Y el segundo aspecto positivo es la progresividad, ya que la tarifa va aumentando, a medida que sube el valor catastral, del 5,5 por mil al 11,3 por mil. Estas dos innovaciones eran parte sustantiva del proyecto que le presentó Petro al Concejo y que fue rechazado en dos oportunidades.

Fuente: SDH (2016, p. 48)

El estrato ya ha dejado de ser un instrumento adecuado para medir la capacidad de pago de los hogares. Como bien se anota en la exposición de motivos del acuerdo 648, "… cuando se utiliza el estrato como medida de capacidad económica se incurre en la inexactitud de plantear una relación directa y lineal entre las preferencias de localización de los individuos en la ciudad, el entorno de su vivienda y su ingreso". Y un poco más adelante agrega: "en esa lógica las mezclas espaciales entre diferentes niveles de ingreso y riqueza no existen". Este diagnóstico es adecuado. El avalúo es una variable que se aproxima al ingreso mucho mejor que el estrato, y por esta razón la tarifa del predial no se debe asociar al estrato sino al catastro.

Y con respecto a la equidad, el acuerdo 648 incorpora una tarifa progresiva, que va subiendo a medida que aumenta el valor catastral del inmueble. Este tipo de estructura tributaria contribuye a reducir la desigualdad de la distribución del ingreso y de la riqueza.

No obstante los avances significativos que se han logrado en el predial, la principal fuente de ingresos continúa siendo *industria, comercio y avisos* (ICA), que en el 2016 recaudo un monto de $3,5 billones. La estructura de este impuesto es desordenada y se podría modernizar. Tal y como lo señaló la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), es necesario introducirle modificaciones al ICA en todos los municipios del país, porque la definición de las tarifas y de la base es compleja y no responde a criterios claros.

1. La venta de la ETB y del 20% de las acciones en la EEB

El Concejo aprobó la venta de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) y de un 20% de la participación de la ciudad en la EEB. Estos procesos van avanzando.

Recientemente la Secretaría de Hacienda escogió a J. P. Morgan Securities para que asesore los estudios técnicos que deben llevar a la valoración de la ETB. La firma también le ayudará al Distrito a buscar los posibles compradores. Aunque la ETB necesita un socio estratégico, no han sido clara las razones para venderla. Hay incertidumbre sobre el valor que pueda tener la empresa en el momento en que se lleve a cabo la venta. En el *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017-2027*, la Secretaría de Hacienda (SDH 2016) no incluye ninguna proyección sobre los ingresos que obtendría el Distrito. En un primer momento se dijo que la operación generaría $2,2 billones.

El Concejo también aprobó (31 votos a favor y 12 en contra) la venta del 20% de las acciones que el Distrito tiene en la Empresa de Energía de Bogotá (EEB). Los argumentos a favor de esta venta son menos claros que en el caso de la ETB. Bogotá podría recurrir a otras fuentes de ingresos, sin necesidad de vender estas acciones. Estimaciones iniciales indican que se obtendrían $3,5 billones, pero esta cifra tampoco es clara, y la SDH no incluyó proyecciones de ingresos en el *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017-2027*.

La recomposición de las fuentes de financiamiento que resultarían de estas dos ventas no es clara, y en las proyecciones 2017-2027 no se hacen consideraciones explícitas sobre la

recomposición de los flujos de inversión.

El cuadro 2 resume el balance total de la administración central. Incluye las utilidades de las empresas y las transferencias del gobierno nacional. En el 2015 el Distrito recibió por su participación en las utilidades de las empresas $995 mil millones. Este monto es considerablemente mayor que el del 2016 ($343 mil millones) porque la EEB hizo un anticipo de utilidades. La estimación para el 2017 es de $702 mil millones.

En las proyecciones del *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017-2027* no se precisa el impacto fiscal que tendrá la venta de las empresas en los próximos años.

2. La mayor inversión y su financiación

El crecimiento que tendrá la inversión en los próximos años se observa en la figura 1. De acuerdo con el *Bogotá Mejor para Todos*, el valor de inversiones que se harían entre 2016 y 2015 sería de $96,1 billones. El pico se presentaría en el 2018.

Tanto en el plan de desarrollo *Bogotá Mejor para Todos* (Concejo de Bogotá 2016 *b*) como en el *Marco Fiscal*, se insiste en la importancia que tendrían las *alianzas público privadas* (APP) en la financiación de las inversiones. Los cálculos son muy optimistas porque se espera que por este mecanismo se obtengan $13 billones. La mayoría de dichos recursos (80%) serían para financiar inversiones en el sector de movilidad (vías, infraestructura de transporte y

parqueaderos). El 20% restante iría para el sector salud y se destinaría a la construcción de nuevos hospitales públicos.

El gobierno nacional ha tenido muchísimas dificultades para estructurar los cierres financieros de las APP. El Distrito debería reducir sus expectativas frente a las APP, y complementar los recursos de inversión con fuentes más ciertas, y que ya se han experimentado (plusvalías y valorizaciones). Además, es urgente explorar otras alternativas como los cobros por congestión y los derechos de edificabilidad.

La otra fuente de financiación importante sería el crédito. A mediados del 2016 el Concejo aprobó un cupo de endeudamiento de $5 billones (acuerdo 646, Concejo de Bogotá 2016 *c*). Durante el 2017 se utilizarían $3,3 billones. Bogotá tiene una gran capacidad de endeudamiento y estos créditos no afectan la estabilidad financiera.

La figura 2 muestra la evolución que tendrían los dos indicadores de la capacidad de endeudamiento que más se utilizan en Colombia. La *capacidad de pago* (*CP*) es la relación entre los *intereses de la deuda* (*ID*) y el *ahorro operativo* (*AO*), así que . En la ley 358 de 1997 – o de los semáforos – el valor máximo de *CP* es 40%. Cuando supera este límite, el semáforo está en rojo. Entre 30% y 40%, el semáforo está en amarillo. Y cuando CP es menor de 30%, el semáforo está en verde. En el período 2016-2027 el porcentaje no supera el 5%.

La *solvencia*, o la *sostenibilidad financiera* (*SF*), es la relación entre el *saldo de la deuda* (*SD*) y los *ingresos corrientes* (*YC*), así que . De acuerdo con la ley 358 de 1997, en el caso de las

entidades territoriales el máximo valor de la relación *SF* es 80%. Cuando *SF* es mayor que 80% el semáforo está en rojo. Entre 50% y 80% el semáforo está en amarillo, y menos de 50%, en verde. En las proyecciones 2016-2027 el indicador se mantiene en la zona verde, y en ningún año llega al 50%.

Estas dos gráficas muestran que Bogotá tiene capacidad para asumir los créditos sin perturbar la estabilidad de las finanzas.

Jorge Iván González: jorgeivangonzalez29@gmail.com

23 de febrero de 2017

3. Referencias bibliográficas

COMISION DE EXPERTOS PARA LA EQUIDAD Y LA COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA., 2015. *Informe Final Presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*, Ministerio de Hacienda, Fedesarrollo, Bogotá.

CONCEJO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA., 2016 *a*. *Acuerdo 648 de 2016. Por el cual se Simplifica el Sistema Tributario Distrital y se Dictan otras Disposiciones*, Concejo de Bogotá, Bogotá.

CONCEJO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA., 2016 *b*. *Acuerdo 645 de 2016. Por el cual se Adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, Distrito Capital, 2016-2020, Bogotá Mejor para Todos*, Concejo de Bogotá, Bogotá.

CONCEJO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA., 2016 *c*. *Acuerdo 646 de 2016. Por el cual se Autoriza un Cupo de Endeudamiento Global para la Administración Central y los*

Establecimientos Públicos del Distrito Capital y se Dictan otras Disposiciones, Concejo de Bogotá, Bogotá.

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA, SDH., 2016. *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017-2027*, SDH, Bogotá.