

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**IMPACTO DE LA REFORMA TRIBUTARIA NACIONAL Y DE LA
MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA LOCAL SOBRE LAS FINANZAS DE BOGOTÁ**

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS PAE 2013

**DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA Y POLÍTICA
PÚBLICA**

Bogotá, D.C. Mayo de 2013

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26ª 10

PBX 3358888

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Diego Ardila Medina
Contralor de Bogotá, D.C.

Ligia Inés Botero Mejía
Contralor Auxiliar

Ramiro Augusto Triviño Sánchez
Director de Estudios de Economía y Política Pública

Carmen Aldana Gaviria
Subdirector de Estudios Económicos y Fiscales de Bogotá.

Profesionales
Nidia Luz Ariza Rojas
Elimeleth Tapias Arias

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
1. MARCO CONCEPTUAL	6
1.1 MARCO TEÓRICO	6
1.2 MARCO NORMATIVO.....	10
2. ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE BOGOTÁ.....	12
2.1 LOS TRIBUTOS, ESTRUCTURA Y DESEMPEÑO	12
2.2 IMPACTO TRIBUTARIO PREVIO A LA REFORMA	16
3. LA LEY 1607 DE 2012 Y LAS FINANZAS DE BOGOTÁ.....	20
3.1 LA REFORMA.....	20
3.2 EFECTOS FISCALES	24
4. MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA DISTRITAL Y FINANZAS	30
4.1 PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN	30
4.2 EFECTOS FISCALES	32
4.3 IMPLICACIONES DE POLÍTICA	35
CONCLUSIONES.....	40
BIBLIOGRAFÍA.....	43
ANEXOS	46
ANEXO 1. REFORMAS TRIBUTARIAS EN EL DISTRITO	46
ANEXO 2. IMPUESTOS DISTRITALES.....	51
ANEXO 3. ESTRUCTURA DE LOS TRIBUTOS BOGOTANOS	53

INTRODUCCIÓN

El mantenimiento, funcionamiento y expansión de una ciudad requiere en su parte administrativa, operativa y funcional de recursos financieros, proporcionales a su tamaño presente y deseado. No obstante, la obtención de recursos presenta restricciones mas o menos solucionables, dependiendo de diversos factores como: el tamaño de la economía, la disponibilidad de fuentes internas y externas, el número de necesidades por satisfacer (básicas o no) e incluso, la propensión al sacrificio y aporte social y la confianza en los administradores seleccionados.

En ese contexto, el propósito fundamental del manejo de la hacienda pública es lograr un comportamiento fiscal disciplinado; esto es, mantener un nivel de gasto ceñido a los ingresos, además de una política de endeudamiento conservadora. No obstante, en la realidad esto se convierte en un reto constante, puesto que existe una fuerte tensión entre las demandas de gasto y la disponibilidad de recursos; de hecho, esto último constituye el verdadero reto para los ejecutores de políticas públicas.

Como se sabe, los ingresos requeridos para ejecutar gastos provienen de dos fuentes básicas: impuestos y endeudamiento. Por ser los segundos más costosos que los primeros, el expediente recurrente son las reformas y/o modernizaciones tributarias. En efecto, actualmente se estrena una reforma tributaria nacional y se plantea, aun sin discutir, una modernización tributaria en Bogotá.

Ambas medidas producen efectos sobre las finanzas de Bogotá; la primera, ya convertida en la Ley 1607 de diciembre de 2012, pretende equilibrar la distribución de la carga tributaria en el país mediante: cambios en las tarifas del IVA, en el impuesto de renta de personas naturales y jurídicas, eliminación de parafiscales para personas jurídicas y la creación del CREE (impuesto sobre la renta para la equidad), entre otros. La segunda, pretende equidad, básicamente a través de cambios en el impuesto Predial Unificado y de Industria y Comercio - ICA, y obtener recursos adicionales para financiar el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”.

Para los fines del estudio que se plantea, la aprobación de la Reforma Tributaria nacional obliga a repensar en general el sistema tributario del Distrito Capital, y en particular, lo relacionado con los conceptos de “presión fiscal”, entendida como el recaudo tributario en la ciudad respecto al PIB, y los tributos per cápita (carga

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

fiscal), dado que en Bogotá los ciudadanos pagan tributos nacionales y tributos propiamente locales.

De otro lado, a pesar que la ciudad tiene reconocimiento por la sostenibilidad de sus finanzas, con gastos de funcionamiento controlados, y niveles de endeudamiento bajos, requiere de recursos permanentes adicionales, no sólo para aumentar las coberturas, sino para el mantenimiento de la infraestructura social y económica que construyó en la última década; es una realidad que la mayor parte del presupuesto del Distrito se destina a inversión (entre el 60% y 70%), de la cual la mayoría se canaliza para inversión social, infraestructura de transporte y vías.

La necesidad de una modernización tributaria en Bogotá, y los posibles efectos en sus finanzas, pasa por discusiones como la planteada hace algunos años por Rodríguez y Steiner¹: *“ Desde un punto de vista técnico, la respuesta depende de la rapidez con que se quiera reducir la llamada brecha fiscal, definida como la diferencia entre el gasto público requerido (no gasto público ejecutado) y el recaudo tributario observado, de una parte, y de la disponibilidad de fuentes alternativas de financiación, de otra”*.

En ese contexto agregan: *“En otras palabras depende de qué tanto se quiere ampliar y mejorar la infraestructura pública y el gasto público social y de la suerte que corran las transferencias nacionales, los aportes nacionales para los megaproyectos de la ciudad (v.g., Transmilenio) y las fuentes nuevas de recursos locales, como los peajes urbanos”*. En particular, el presente trabajo se enfoca en el efecto y posible impacto, sobre la política fiscal de la ciudad, de la decisión tributaria tomada a nivel nacional y la propuesta en la misma materia de la administración distrital.

Lo anterior se recoge en seis secciones, incluida esta introducción: en la segunda sección se presenta el contexto teórico y normativo al que corresponde el tema de investigación; la tercera, muestra la estructura tributaria de Bogotá, identifica las características de cada tributo, su incidencia en el recaudo de ingresos y su comportamiento en los últimos años; en la cuarta sección se desarrolla el efecto y posible impacto en la ciudad de la reforma tributaria nacional, aprobada en diciembre de 2012; la quinta, plantea un ejercicio similar a la sección anterior, pero con respecto a la propuesta de modernización tributaria de la actual administración de la ciudad, e incluye algunas implicaciones de política; la sexta sección recoge las conclusiones del trabajo.

¹ Rodríguez, Jorge Armando y Steiner, Roberto; en Bogotá y la Tributación Local: Evaluación y Opciones de Reforma; Misión de Reforma Institucional de Bogotá, 2000.

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1 Marco Teórico

La economía en su propósito macro (global, agregado), busca el aumento de la producción total, el control al nivel de precios, generar adecuados términos de intercambio, propiciar una adecuada distribución del ingreso y la estabilidad económica. Para el logro de estos macro-objetivos es necesario actuar sobre tres ámbitos específicos (fiscal, monetario y cambiario), los cuales, no obstante, están imbricados, por lo cual, las acciones no son neutras.

En particular, la política fiscal (decisiones sobre impuestos, gastos y deuda pública)², apunta a lograr la estabilidad del sistema económico, evitar los desequilibrios y provocar los ajustes necesarios en la Demanda Agregada - DA. Los efectos que propicia sobre esta última (y en la oferta agregada), se trasladan al mercado de bienes y servicios, donde se materializan los precios, incluido el de la fuerza de trabajo, lo que determina (junto a otros factores) el empleo, y en últimas la renta, el móvil y fin de las economías de mercado.

Desde su origen Keynesiano, la acción de la política fiscal se enfoca en afectar la DA³ (ajustes requeridos), la cual se define como: la suma del gasto en bienes y servicios que los consumidores, las empresas y el Estado están dispuestos a comprar a un determinado nivel de precio⁴.

$$Y = C + I + G + (X-M) = DA \quad (1)$$

Donde:

Y, es la renta o gasto total

C, es el consumo = $a + c(Y - T)$, que depende de la renta disponible.

a: consumo autónomo independiente del ingreso

c: propensión marginal a consumir

T: corresponde a los impuestos

I, es la inversión, que depende de la producción actual y futura esperada, de los tipos de interés y de los impuestos.

² Se define como “la política del gobierno respecto del nivel de sus adquisiciones y transferencias y su estructura impositiva”; Dornbusch, Fischer y Startz. Macroeconomía, McGraw Hill, décima edición, México 2009.

³ Lo que determina la visión “desde la demanda” del funcionamiento de la economía, en contraposición a la visión neoclásica (monetarista) denominada “desde la oferta”.

⁴ Ver Samuelson, Paul S. y Nordhaus, William D. Macroeconomía, Mc Graw Hill, 2002.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

G, es el gasto público en bienes y servicios, compras de bienes y servicios que realiza el Estado.

X, las exportaciones totales

M, las importaciones totales

$XN = X - M$, son las exportaciones netas, que dependen de la producción y precios internos y extranjeros y del tipo de cambio.

En la ecuación anterior, el efecto directo de la política fiscal se materializa en los presupuestos del Estado (G), esto es, en el conjunto de medidas que toma un gobierno en torno al gasto e ingresos públicos. En el corto plazo, se debe determinar cuánto es el gasto total, cuál es la composición del mismo, si son compras de bienes y servicios por el Estado o transferencias realizadas a las empresas y a los ciudadanos, y a su vez, determinar cuánto se espera recaudar y a través de qué impuestos.

Bajo el marco anterior, sería deseable para algunos (neoclásicos) que los ingresos fueran iguales al gasto ($T = G$), lo cual supondría un equilibrio fiscal; no obstante, dado que los gastos (necesidades de la gente) son crecientes⁵, y los ingresos no aumentan al mismo ritmo, para otros (keynesianos) es necesario el déficit fiscal ($G > T$). No obstante, dejando de lado la discusión sobre el “tamaño del déficit”, una u otra visión sobre la política fiscal la identifican con la variación del gasto público, por un lado, y la variación de los impuestos, por el otro; incluso, de manera simultánea.

Las acciones (política) que se tomen, determinan una “Política Fiscal Expansionista” - PFE, o por el contrario, una “Política Fiscal Contractiva” – PFC, definidas como:

- Política fiscal expansionista: se presenta cuando se toman medidas que generen aumento en el gasto público o reducción de los impuestos.
- Política fiscal contractiva: se presenta cuando se toman decisiones para tener un gasto público gubernamental reducido, o aumentar los impuestos, o a una combinación de ambas

En ese sentido, la dinámica de la política fiscal sobre el nivel de equilibrio del ingreso (Y) se expresa así:

$$Y = \bar{A} + c(1-t)Y \quad (2) \quad ; \text{ Agrupando términos se expresa como:}$$

⁵ La población crece de forma natural y a veces exponencial, y se generan expectativas de consumo (deseo mimético) y de progreso, entre otras razones.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

$$Y_o = \frac{1}{1-c(1-t)} * \bar{A} \quad (3)$$

Donde:

$$\bar{A} = C+cTR+I+G+XN; \quad (4)$$

- C = Consumo autónomo
- cTR= Transferencias que aumentan el consumo autónomo
- I= Inversión autónoma
- G= Compras constantes del gobierno
- XN= Exportaciones netas

c = Propensión marginal a consumir

(1-t) = Fracción del ingreso que queda después de impuestos; la presencia del impuesto aminora el multiplicador.

Como consecuencia, los instrumentos fiscales afectan el ingreso así:

$$1. \quad \text{Var. G} \rightarrow \Delta Y_o = \left[\frac{1}{1-c(1-t)} \right] * \Delta G \quad (5)$$

$$2. \quad \text{Var. TR} \rightarrow \Delta Y_o = c\alpha\Delta TR; \quad \alpha = \left[\frac{1}{1-c(1-t)} \right] \quad (6)$$

$$3. \quad \text{Var. t} \rightarrow \Delta Y_o = -cY_o\Delta t + c(1-t')\Delta Y_o \quad (7); \text{ Agrupando y factorizando:}$$

$$\Delta Y_o = - \left[\frac{1}{1-c(1-t')} \right] * cY_o\Delta t \quad (8)$$

Como se observa, el efecto sobre el ingreso de una variación en el gasto y las transferencias depende del efecto multiplicador⁶ $\left[\frac{1}{1-c(1-t)} \right]$ que éstos generen en la economía. No obstante, el efecto de una variación en los impuestos opera de

⁶Definido como el conjunto de incrementos que se producen en la Renta Nacional de un sistema económico, a consecuencia de un incremento externo en el consumo, la inversión o el gasto público.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

manera contraria y de dos formas: de un lado, la DA se reduce por la reducción en el consumo derivada de un menor Ingreso Disponible (YD), el cual a su vez ha sido disminuido por el mayor impuesto; y de otro lado, el multiplicador, con signo negativo, opera de manera contraria a lo observado con el gasto y las transferencias. Como consecuencia, en períodos de recesión se aconseja disminuir los impuestos o aumentar el gasto; por el contrario, en períodos de expansión económica se recomienda aumentar impuestos y/o reducir gastos.

Respecto al gasto, a la par que éste se incrementa (compras del estado o inversión pública) y aumenta la DA por arriba del valor del gasto efectuado, se produce un movimiento en sentido contrario denominado “*efecto expulsión o desplazamiento*” de la inversión o compras privadas. En efecto, un aumento de las compras del Estado estimula la demanda de bienes y servicios, no obstante, también provoca una subida del tipo de interés, el cual tiende a reducirlas⁷.

Esquemáticamente, el efecto desplazamiento se explica de la siguiente manera:

$$C + S + T = DA = C + I + G \quad (9)$$

Donde:

C	Consumo
S	Ahorro
I	Inversión
T	Impuestos
G	Gasto

Simplificando (9): $S + T = I + G$

Despejando S: $S = I + (G - T)$ (10)

Resulta que, en una economía en crecimiento el ahorro tiende a ser igual a los bienes que se demandan para la Inversión, más los bienes que el Estado demanda sobre sus ingresos ($G - T$). Dado un monto de ahorro, si el Estado mantiene equilibrio fiscal ($G=T$), el crecimiento económico estará a cargo de la Inversión privada (como debe ser según los neoclásicos); pero, si se genera “*indisciplina*” fiscal por parte del Estado ($G>T$), léase déficit fiscal, se expulsa la Inversión privada. Como consecuencia de esto último, el Estado con su mayor

⁷ El aumento de la renta induce una mayor demanda de dinero para transacciones, lo que aumenta la demanda de dinero total, y dada una oferta de dinero vertical, la tasa de interés debe aumentar para restablecer el equilibrio, lo que a su vez reduce las compras por el encarecimiento del crédito.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

participación en la economía va poco a poco desplazando al sector productivo de la misma.

De otro lado, la variación de los impuestos (de interés para el presente estudio), constituye la herramienta más sensible de la política fiscal, por cuanto no es deseable que se aplique frecuentemente, y de otro lado, a nadie le gusta pagar impuestos. En efecto, cuando el gobierno baja los impuestos, aumentan los ingresos netos de los hogares; éstos ahorran parte de esta renta adicional, pero también gastan alguna en bienes de consumo, lo cual desplaza la curva de DA hacia la derecha; en este caso, como se expresó arriba, la política fiscal se considera expansiva.

En contraste, una subida de los impuestos reduce el gasto de consumo y desplaza la curva de DA hacia la izquierda, en este caso, la política fiscal es restrictiva. En ambas circunstancias, también influyen el efecto multiplicador y el efecto expulsión; dependiendo de la magnitud de estos efectos, el desplazamiento de la DA puede ser mayor o menor que la variación de los impuestos que lo ha provocado.

1.2 Marco Normativo

La Constitución de 1991 define a Colombia como una república unitaria, descentralizada con autonomía de sus regiones. En el artículo 287 precisa el ámbito en que debe entenderse el concepto de autonomía: *“las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y de la ley tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias, 2. Ejercer las competencias que les correspondan, 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y 4. Participar en las rentas nacionales”*.

Sin embargo, esta autonomía es relativa. En materia fiscal, es el Congreso el que tiene la potestad de fijar las normas de carácter tributario, por tanto la facultad impositiva de municipios y departamentos está subordinada a lo preceptuado en las leyes, donde se establecen autorizaciones, regulaciones, orientaciones y/o límites. En cuanto a la destinación de los recursos, los que se consideran como propios de los entes territoriales (endógenos) pueden tener una mayor autonomía, mientras que los que provienen de recursos nacionales transferidos o cedidos (exógenos) están sujetos a las áreas que la ley determine⁸.

⁸ Según sentencia de la Corte Constitucional C-702/1999)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En este contexto, en materia tributaria, la norma nacional que rige es el Estatuto Tributario, Decreto 624 de 1989⁹, al cual se han ido incorporando modificaciones a través de las diferentes “*reformas tributarias*”, las cuales se han orientado fundamentalmente al aumento de los ingresos tributarios para asegurar el equilibrio de las finanzas públicas a corto y mediano plazo, no obstante, sus efectos han sido transitorios, obligando cada vez a realizar una nueva reforma¹⁰.

En la última década se han expedido varias normas como: la Ley 788 de 2002, que buscó el fortalecimiento de los fiscos territoriales; la Ley 863 de 2003, orientada a combatir el déficit fiscal con la supresión de algunos incentivos tributarios, el aumento paulatino de impuestos y medidas de control de evasión; la Ley 1111 de 2006 hizo ajustes en renta, IVA y patrimonio, y la Ley 1430 de 2010 planteó la reducción del gravamen a los movimientos financieros, hizo cambios en los sujetos pasivos de los impuestos territoriales, y estableció que el impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces; por último, se expidió la reforma tributaria 1607 de 2012, a la cual se dedicará el capítulo 3 de este documento.

Para el Distrito Capital, la Constitución de 1991 en el artículo 322 incluyó el siguiente inciso: “*Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios*”. En desarrollo de esta disposición se expidió el Estatuto Orgánico de Bogotá, en julio de 1993 (Decreto-Ley 1421), lo cual significó una reforma muy importante que le otorgó un régimen político, fiscal y administrativo especial. Desde su expedición las finanzas del Distrito, que se consideraban como no viables, han tenido un buen comportamiento.

En 1994 se establece el sistema de autoavalúo en el impuesto predial unificado y el pago bimestral del ICA y en 1996 la implantación del sistema de retenciones en industria y comercio. En 2002 se da un importante fortalecimiento con el incremento de las tarifas del ICA y sobretasa a la gasolina; posteriormente, se han llevado a cabo la actualización de los avalúos catastrales y procesos de lucha contra la evasión (ver Anexo 1, reformas tributarias en el Distrito).

⁹ Compiló originalmente Las leyes 52 de 1977, 75 de 1986, 9 de 1983 y Decretos 2023 de 1974 y 688 de 1974.

¹⁰ Sanchez, Fabio y Espinosa, Silvia. Impuestos y Reformas Tributarias en Colombia 1980-2003. Universidad de los Andes-CEDE Febrero de 2005. En: www.economia.uniandes.edu.co

2. ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE BOGOTÁ

Los ingresos fiscales de Bogotá provienen de tres fuentes a saber: Ingresos Corrientes (tributarios y no tributarios), Transferencias (determinadas por la Ley), y Recursos de Capital (provienen de situaciones especiales, coyunturales o marginales). Para la Administración Central de la ciudad, los primeros aportan más de la mitad de los recursos (54%), las segundas cerca de una quinta parte (19%), y los últimos, un poco menos de la tercera parte (27%)¹¹.

Los Ingresos Corrientes son aquellos recursos que se generan en forma ordinaria, como consecuencia de las actividades desarrolladas por el ente público correspondiente, en aplicación a lo establecido en disposiciones generales, que implican impuestos, tasas, multas, contribuciones, o por la celebración de contratos o convenios.

Puntualmente, estos recursos se agrupan en tributarios y no tributarios; los primeros, comprenden los recursos percibidos sin contraprestación directa y específica para el contribuyente, bajo la fuerza de norma legal, y los segundos, son los que se reciben como consecuencia de actividad transaccional o contractual. Los tributarios, objeto de la política fiscal y del presente estudio, representan en Bogotá cerca del 50% de los ingresos de la Administración Central.

2.1 Los Tributos, Estructura y Desempeño

El sistema tributario del Distrito Capital, plantea como principios: equidad horizontal o universalidad, equidad vertical o progresividad y eficiencia en el recaudo. De igual manera, expresa que *“Bogotá goza de autonomía para el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites de la Constitución y la ley, y tendrá un régimen fiscal especial”*¹².

Con base en esto último, son exigibles en la ciudad los siguientes tributos (según Estatuto Tributario de Bogotá, 2009 y las normas modificatorias):

1. Industria, Comercio y el complementario de Avisos y Tableros

¹¹ Secretaría Distrital de Hacienda. Proyecto de Presupuesto 2013. Diciembre de 2012.

¹² Decreto 352 de 2002, Artículos 2° y 3°; Estatuto Tributario Distrital.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. Predial Unificado
3. Vehículos Automotores
4. Delineación Urbana
5. Cigarrillos Extranjeros
6. Consumo de Cerveza, sifones y refajos
7. Sobretasa a la Gasolina
8. Sobretasa al ACPM
9. Impuesto a la Publicidad Exterior Visual
10. Estampilla Pro-Cultura
11. Estampilla Pro-Personas Mayores
12. Impuesto Unificado Fondo de Pobres, Azar y Espectáculos Públicos
13. 5% Contratos Obra Pública
14. Loterías foráneas
15. Premios de loterías
16. Estampilla Universidad Distrital

Cada tributo tiene unas características definidas legalmente y una dinámica propia en su recaudo y desempeño (ver Anexos 2 y 3). El peso que los principales impuestos han ejercido sobre el recaudo tributario en la ciudad, en los últimos años, se muestra en el Cuadro 1 y Gráfica 1:

Cuadro 1
Recaudo de Tributos en Bogotá
Participación por Tributo

Impuesto	2000	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Industria, Comercio y Avisos	41,5	49,6	51,3	50,6	52,1	53,7	48,0	47,6	48,1
Predial Unificado (1)	26,9	22,7	21,1	20,8	19,7	19,4	25,0	26,9	27,5
Unificado de Vehículos	6,3	6,3	6,9	7,3	7,5	7,4	8,9	9,2	8,4
Sobretasa a la Gasolina	12,1	10,8	9,2	8,2	8,0	7,7	7,0	6,6	6,1
Consumo de Cerveza	11,2	8,0	7,3	7,3	7,1	6,9	6,4	5,4	5,2
Delineación Urbana	0,5	1,4	2,2	3,2	2,9	2,0	2,3	2,5	2,2
Cigarrillos Extranjeros	0,8	0,8	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4
Estampillas (2)	0,0	0,4	0,8	1,1	1,2	1,3	1,3	1,1	0,8
Otros Ingresos Tributarios (3)	0,8	0,1	0,6	1,0	1,0	1,1	0,8	0,5	1,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuentes: SIVICOF, Sec Hacienda, Univ Distrital y Corp. Autónoma Reg.-CAR. Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

(1) Incluye el 15% del impuesto predial girado a la CAR

(2) Recaudo anual por concepto de las estampillas con destino a la Universidad Distrital, pro personas mayores y pro cultura

(3) Comprende fondo de pobres, azar y espectáculos y su unificado, impto a la publicidad exterior visual, impuesto al deporte y 5% contratos de obra pública

Nota: La sobretasa al ACPM y los recaudos por loterías se registran como participaciones y no se incluyen dentro de los tributos

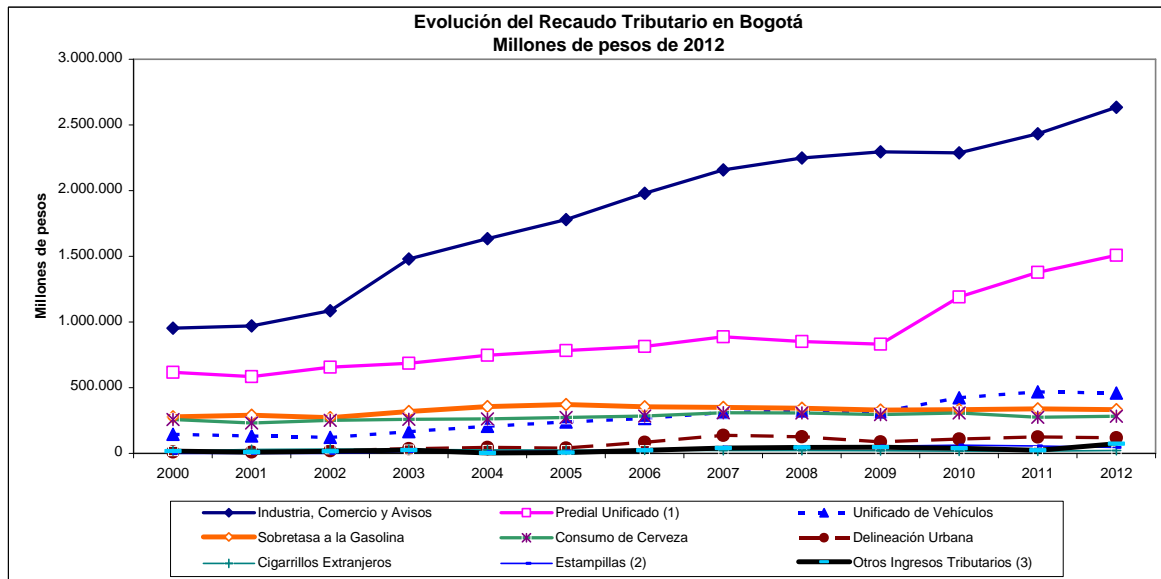
De los impuestos descritos arriba¹³, sólo cinco (5) de ellos (ICA, Predial, vehículos automotores, Sobretasa a la gasolina y Consumo de Cerveza), tienen el mayor peso en los ingresos tributarios de la ciudad; de hecho, ellos explican el 96,2%

¹³ Se exceptúan sobretasa al ACPM, loterías foráneas y premios de loterías que se registran presupuestalmente como participaciones.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

promedio del total recaudado en los últimos trece años. En particular, el ICA (y su complementario de Avisos y Tableros), constituye cerca de la mitad del recaudo tributario de la ciudad (48,4% promedio).

Gráfica 1



Fuentes: SIVICOF, Secretaría de Hacienda, Universidad Distrital y CAR. Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

A lo largo del período, la participación de estos tributos en el recaudo ha tenido comportamientos diferentes, condicionados por aspectos normativos, económicos, e incluso culturales. En efecto, la participación del ICA en el recaudo tributario está estrechamente relacionada con el desempeño económico (ingreso) de la ciudad; dadas unas tarifas, el recaudo depende del ingreso neto de los sujetos pasivos (industria, comercio, servicios). Este tributo afecta fundamentalmente a las empresas, lo que puede desencadenar el efecto expulsión o desplazamiento, explicado en la sección 1.1 de este estudio.

El recaudo del Predial Unificado muestra una participación decreciente hasta 2009, como consecuencia, entre otros aspectos, del rezago en su actualización (2004-2008); de hecho, la tendencia del recaudo a partir de 2010 se revierte. A diferencia del ICA, este tributo afecta principalmente a los hogares, a través de su Renta Disponible, lo que disminuye la DA vía disminución del Consumo (C).

El tributo sobre vehículos automotores, al recaer sobre el propietario o poseedor de éste, afecta su Renta Disponible y, como vimos arriba, la DA vía Consumo (C). Para Bogotá, el peso del recaudo por este concepto, ha sido creciente desde el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2002, con su mayor peso en 2010 y 2011 y leve caída en el 2012. A diferencia de lo económico (mayor oferta, variedad y menores precios), las multas más severas por infracciones, el pico y placa, la mala calidad e insuficiencia de vías y el cambio cultural sobre conducción y alcohol, pueden disminuir el recaudo.

El peso en el recaudo de la sobretasa a la gasolina ha sido decreciente, cayó del 12.1% en el 2000 al 6.1% en el 2012; el recaudo de este tributo, aunque recae sobre los distribuidores mayoristas, afecta el precio del combustible al consumidor, la base de la tarifa del tributo. En Colombia, el precio del combustible no depende de la producción nacional (creciente en los últimos años), sino del precio internacional y los tributos adjuntos, por lo cual, el recaudo depende de la demanda, dada su afectación sobre el Consumo (C). El aumento de este tributo puede afectar el recaudo del Impuesto sobre Vehículos Automotores.

Lo recaudado por consumo de cerveza, al igual que el tributo anterior, ha tenido un peso decreciente en los ingresos tributarios; su importancia relativa fue del 11,2% en el 2000 y pasó al 5,2% en el 2012. Aunque los responsables del tributo son los productores, importadores y distribuidores, la base es el precio de venta al detallista, lo que se refleja en el precio al consumidor; no obstante, dada la estructura del sector (un productor nacional, con producto diferenciado), el recaudo del tributo depende del consumo. En este caso, a diferencia del efecto de un mayor ingreso, las campañas anti-alcohol y el cambio cultural sobre conducción y alcohol, pueden reducir el recaudo.

De otro lado, existen los tributos departamentales o nacionales, en los cuales el Distrito Capital es propietario de un porcentaje (ver Anexo 3), así como los tributos nacionales, afectados por la reciente reforma tributaria, los cuales se recaudan en el Distrito pero pertenecen a la nación y son administrados por la DIAN; éstos son:

Impuestos departamentales o nacionales, de los cuales el Distrito Capital es propietario de un porcentaje:

1. Impuesto a los espectáculos públicos
2. Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de origen nacional
3. Impuesto de registro y anotación
4. Participación en recaudo de impuesto a loterías foráneas en Cundinamarca.

De igual manera, los impuestos nacionales, de propiedad de la nación, que se recaudan en el Distrito Capital, pero los administra la DIAN:

1. Renta y complementarios (retefuente y declaraciones)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. IVA (retefuente y declaraciones)
3. Timbre nacional
4. Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF
5. Patrimonio
6. IVA externo
7. Aranceles

2.2 Impacto Tributario previo a la Reforma

A partir de la estructura tributaria de Bogotá y previo a la entrada en vigencia de la reforma tributaria nacional de finales de 2012, los tributos que se recaudan en la ciudad generan dos efectos importantes: la carga fiscal que recae sobre cada habitante¹⁴ y la presión fiscal que se ejerce sobre la actividad económica de la ciudad¹⁵. En el Cuadro 2 y Gráfica 2 se observa la evolución de éstos dos aspectos.

Cuadro 2
Tributo Per-cápita y Presión Tributaria de los Impuestos Distritales

Concepto	2000	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012pr
Recaudo (corrientes)	1.274.278	2.365.308	3.034.581	3.541.495	3.861.820	3.899.843	4.488.811	4.993.559	5.477.959
Recaudo (constante 2012)	2.298.532	3.297.356	3.861.490	4.263.918	4.318.367	4.275.378	4.769.856	5.115.402	5.477.959
Millones de pesos									
Población de Bogotá	6.302.881	6.734.041	6.945.216	7.050.228	7.155.052	7.259.597	7.363.782	7.467.804	7.571.345
Tributo per-capita (corriente)	202.174	351.246	436.931	502.323	539.733	537.198	609.580	668.678	723.512
Tributo per-capita (constante 2012)	364.680	489.655	555.993	604.792	603.541	588.928	647.745	684.994	723.512
Pesos									
PIB Bogotá, \$ corrientes (1)	55.208.000	81.560.000	100.235.000	112.159.000	122.549.000	131.139.000	138.454.000	151.145.000	161.026.000
Millones de pesos									
Recaudo Tributario/PIB Porcentual	2,3	2,9	3,0	3,2	3,2	3,0	3,2	3,3	3,4

Fuentes: DANE, Secretaría de Hacienda. Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales. Contraloría de Bogotá

(1) PIB Bogotá 2000 a 2011 según Dane-Cuentas departamentales y 2012 estimado con un crecimiento nominal del 6,5%

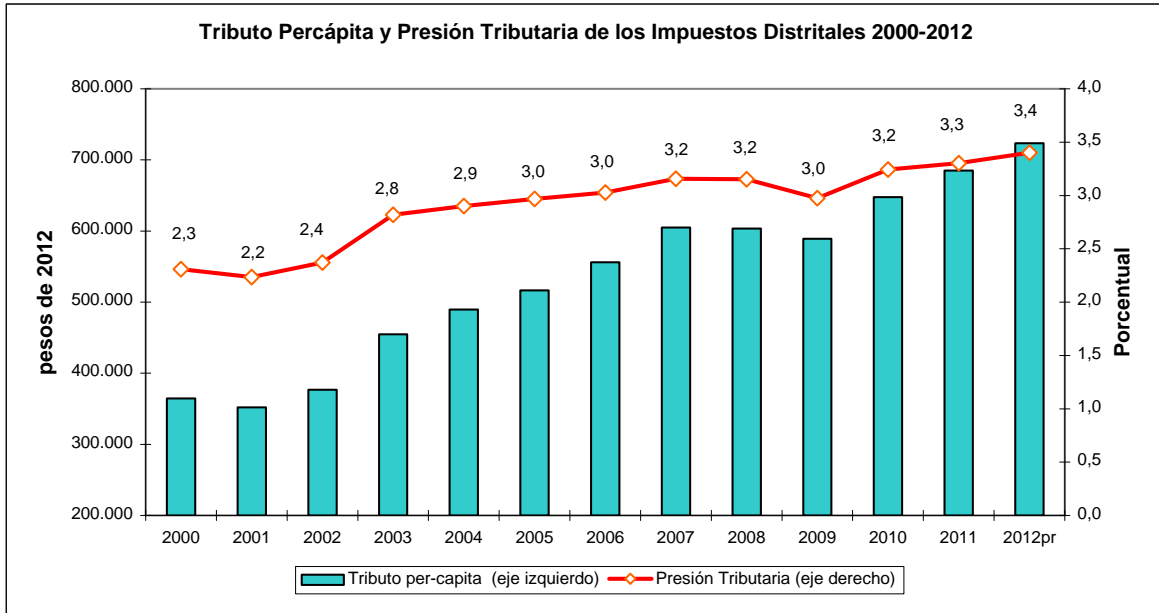
Como se observa, en términos reales, la carga tributaria, de tributos distritales, se ha duplicado en la ciudad; en efecto, el tributo per cápita pasó de \$364.680 pesos en 2000 a \$723.512 en 2012. La tendencia creciente de esta carga sólo se vio revertida en los años 2001, 2008 y 2009; en los dos últimos, coincide con la reducción cíclica del PIB de la ciudad en esos años, producto de la crisis internacional¹⁶.

¹⁴ Medida como el recaudo tributario total, frente a la población total; en realidad, corresponde al tributo per cápita en la ciudad.

¹⁵ Calculada como el recaudo tributario total respecto al PIB, en cada vigencia.

¹⁶ El PIB de la ciudad cayó de una variación real del 7.0% en 2006 a 1.3% en 2009.

Gráfica 2



Fuentes: DANE, Secretaría de Hacienda. Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales. Contraloría de Bogotá

No obstante, la revisión detallada de datos permite poner de relieve varios hechos notorios: los habitantes de la ciudad soportaron la mayor carga tributaria real del 2002 al 2003 (la variación fue del 20.7%), lo cual se explica por el cambio sustancial en las tarifas del ICA en el 2002; la variación positiva de la carga tributaria del 2006 al 2007 (8.8%), estuvo acompañada de una disminución en el crecimiento del PIB de la ciudad (de 7.0% a 6.4%), y la variación positiva similar (9.9%) generada del 2009 al 2010, de un aumento en la tasa de crecimiento del PIB (de 1.3% pasó a 3.1%). Los dos últimos hechos denotan incoherencia en el manejo fiscal, pues en un caso se muestra procíclico y en el otro contracíclico¹⁷.

En contraste, la presión de los tributos distritales en la actividad económica de la ciudad es relativamente baja, de hecho, constituyó el 2.9% promedio en los últimos trece (13) años (2000 al 2012), en los cuales sólo aumentó 1.1 puntos porcentuales (de 2.3% a 3.4%). Al igual que lo señalado en la carga fiscal, la mayor presión se ejerció del 2002 al 2003 y por el mismo motivo.

¹⁷ Una política fiscal es procíclica cuando se disminuyen gastos o se aumentan impuestos en períodos de recesiones o cuando se aumentan gastos o disminuyen impuestos en períodos de expansiones. La política es contracíclica cuando se hace lo contrario.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De otro lado, además de los tributos locales, en Bogotá se pagan tributos nacionales, los cuales ejercen carga tributaria sobre los ciudadanos y presión fiscal sobre la actividad económica¹⁸. De hecho, en la ciudad, en los últimos trece años, se ha recaudado el 26.7% promedio del recaudo tributario nacional, tal como se muestra en el Cuadro 3, en consistencia con el peso relativo del PIB Distrital.

Cuadro 3
Estimación Impuestos Pagados por Bogotá a la Nación

Miles de millones de pesos de 2012

Impuesto	2000	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Renta declaraciones	1.243,9	2.236,9	4.053,0	3.419,1	2.635,4	3.810,9	2.628,0	3.242,2	5.688,1
IVA declaraciones	2.898,4	3.740,7	5.662,4	5.831,0	5.790,3	5.866,9	6.527,9	7.342,1	7.365,1
Retenciones (renta, iva, timbre)	3.029,8	4.162,1	6.433,7	5.941,7	6.041,5	6.088,5	6.323,5	7.164,4	7.615,0
Externos (arancel e IVA)	1.031,9	1.490,5	2.196,6	2.102,7	2.063,1	2.209,3	2.003,0	2.127,0	1.954,4
Sanciones, errados y otros	39,3	33,7	10,7	6,5	4,0	5,4	4,2	10,1	7,3
Seguridad Democrática	0,0	10,1	3,6	7,0	3,7	0,9	1,7	0,9	0,4
Patrimonio	0,0	120,5	165,9	322,6	779,2	508,8	483,2	1.065,4	1.003,4
Precios de transferencia	0,0	0,0	1,2	0,7	0,8	1,4	2,0	1,8	1,1
Gravamen a los Mov. Financieros	927,6	1.547,2	1.684,5	1.785,3	1.774,6	1.697,2	1.699,7	2.575,9	2.712,3
Gasolina	447,8	439,3	450,1	434,7	429,2	421,9	449,3	489,3	504,8
Impuestos pagados por Bogotá	9.618,7	13.781,1	20.661,8	19.851,3	19.521,9	20.611,4	20.122,4	24.019,2	26.851,9
Ingresos tributarios Nación (1)	36.306,9	54.259,8	68.729,2	73.989,1	76.397,7	76.962,4	76.092,4	90.323,0	100.920,5
Participación Btá en el total Nal	26,5	25,4	30,1	26,8	25,6	26,8	26,4	26,6	26,6

Fuente: DIAN, DNP y Banco de la República. Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

Nota: datos ajustados en grandes contribuyentes de cada impuesto, en GMF y el impto a la gasolina

(1) Incluye los recaudos administrados por DIAN más impuesto a la gasolina

En relación con lo anterior, la presión tributaria generada en Bogotá por los diversos impuestos (nacionales y distritales) y los aportes parafiscales (como costos de nómina) pasó de 13,4% en 2000 a 22,0% en 2012 (Gráfica 3)¹⁹. En este

¹⁸ La determinación de los impuestos nacionales pagados en la ciudad, parte de la consideración de que el recaudo tributario efectuado no sólo recoge el resultado de la actividad económica y financiera ejercida en ella, sino que además existen empresas, especialmente aquellas denominadas grandes contribuyentes, que tienen operación nacional y cumplen con sus obligaciones tributarias en Bogotá. En el impuesto de renta solamente se incluyó el 26,1% del recaudo de los grandes contribuyentes, dado que ésta es la participación promedio de Bogotá en la generación del PIB del país en el periodo 2000-2010; a esto se le adicionó la totalidad del recaudo de personas jurídicas y personas naturales. Igual tratamiento se le dio a las retenciones, sanciones, impuestos a la seguridad democrática, patrimonio, y precios de transferencia. En cuanto al IVA interno, se tomó como referencia la participación del recaudo del impuesto de industria y comercio en Bogotá respecto del agregado de municipios del país, calculado en 49,8% promedio, como un indicativo de la concentración de la actividad económica. Por ello, se incluyó solamente este porcentaje del IVA pagado por grandes contribuyentes en Bogotá. También se utilizó este porcentaje respecto de los denominados externos (arancel e IVA).

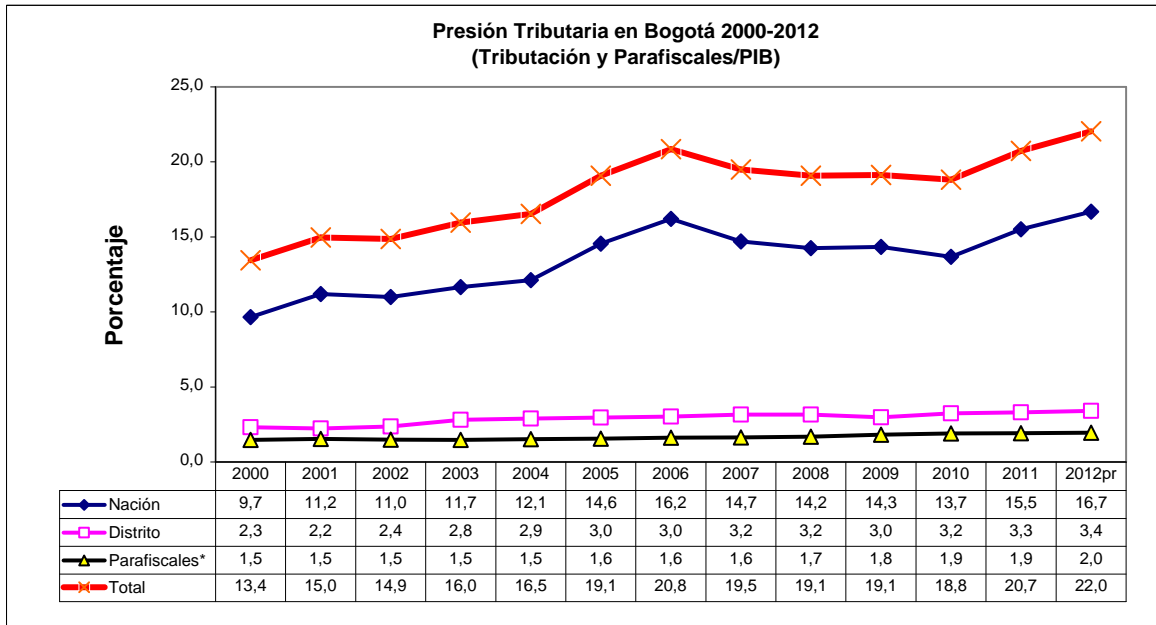
El gravamen a los movimientos financieros (GMF), no está clasificado por Administración en las estadísticas de la DIAN, sin embargo, Bogotá contribuye en promedio con el 49,6% del PIB del sector de servicios financieros en el país, por tanto, se consideró este porcentaje para estimar el recaudo del GMF en la ciudad. Para el Impuesto a la gasolina la referencia fue la participación del recaudo por sobretasa en Bogotá frente al recaudo de la totalidad de municipios, el cual se calculó en 29,8%.

¹⁹ Los costos de nómina (parafiscales), se calcularon a partir de la participación de Bogotá en el recaudo nacional del SENA, (44,1% en promedio), y del ICBF (39,2% promedio). El recaudo de las Cajas de Compensación corresponde a aquellas que tienen operación en la región Bogotá-Cundinamarca (Colsubsidio, Cafam, Compensar y Comfacundi), de lo cual se estima que el 80% es el aporte de la ciudad, dado que esa es la concentración de las empresas matriculadas en las Cámaras de Comercio. Ver “Parafiscalidad en el Distrito Capital y su Retribución”. Contraloría de Bogotá. Dirección de Economía y Finanzas Distritales. Octubre de 2011. En: www.contraloriabogota.gov.co.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

crecimiento de la presión fiscal influyeron principalmente los impuestos nacionales cuyo peso en el PIB de la ciudad pasó de 9,7% a 16,7%, en el mismo período.

Gráfica 3



Fuentes: DANE, DIAN, Ministerio de Hacienda, SENA, ICBF, Superintendencia del Subsidio familiar y Secretaría de Hacienda Distrital.
Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá.

* SENA, ICBF y Cajas de Compensación

Como se deriva de lo anterior, en 2012 la quinta parte de la renta generada en la ciudad se orientó al pago de impuestos nacionales y locales; y en términos per cápita, a cada habitante de la ciudad le correspondió una carga fiscal de \$355.836 mensuales.

3. LA LEY 1607 DE 2012 Y LAS FINANZAS DE BOGOTÁ

No es novedoso afirmar que toda reforma tributaria busca el aumento del recaudo; no obstante, el efecto puede ser coyuntural o estructural: en el primer caso, sólo se persiguen los recursos, los cuales se agotan pronto y se hace necesario plantear una nueva reforma; en el segundo caso, se busca que la generación de recursos sea más estable, de más duración, y de manera concomitante se produzcan efectos positivos en variables clave (empleo, pobreza, equidad).

La reforma aprobada mediante la Ley 1607/2012 se plantea estructural; busca lograr formalización laboral, reducción de la pobreza y de la desigualdad. Si esto es real o no, no es el motivo del presente estudio, su interés consiste en determinar los posibles efectos de la implementación de la ley en las finanzas de Bogotá.

3.1 La Reforma

La revisión de ésta permite identificar cinco aspectos fundamentales, cuyas modificaciones y adiciones pueden afectar las finanzas de Bogotá: impuesto a las personas naturales, impuesto a las sociedades, la reforma del IVA, incluido el nuevo impuesto al consumo, ganancias ocasionales, y normas antievasión y antielusión.

Impuesto a las personas naturales: las personas naturales son clasificadas como empleados y trabajadores por cuenta propia; los primeros, comprenden los asalariados y los profesionales liberales²⁰, los segundos, obtienen sus ingresos en un porcentaje igual o superior al 80% en una determinada actividad económica (deportivas, agropecuarias, construcción, etc.), y sus ingresos anuales no superan las 27.000 Unidades de Valor Tributario- UVT (\$724.707.000)²¹.

La reforma busca ampliar la base de contribuyentes y el recaudo, para ello se crea como mecanismo de control el llamado “Certificado para empleados”, que debe ser expedido por toda persona jurídica o entidad empleadora o contratante de servicios personales, indicando la iniciación o terminación de cada una de las relaciones laborales o legales y reglamentarias, y/o de prestación de servicios que se inicien o terminen en el respectivo periodo gravable, el cual debe ser remitido a

²⁰ Siempre y cuando los ingresos provengan en una proporción igual o superior a un 80% de la prestación de servicios. Los asalariados realizan una actividad económica por cuenta y riesgo del empleador o contratante. Es novedad la inclusión de profesionales liberales como empleados.

²¹ Para 2012 el valor fue de \$26.049 y para 2013 de \$26.841.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

la DIAN, con ello, esta entidad tendrá mayor información sobre los pagos por concepto de comisiones, honorarios y de prestación de servicios en general (Art. 12 de la ley 378-1 del ET).

Para el cálculo de la base del impuesto de renta y complementarios, para las personas naturales, se establecen sistemas presuntivos: el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional – IMAN, y el Impuesto Mínimo Alternativo Simple – IMAS para empleados y para trabajadores por cuenta propia (Cuadro 4). En ambos casos el impuesto es determinado también por el sistema ordinario²²; si el ingreso bruto es menor a 4.700 UVT (\$126.152.700, para 2013), el empleado podrá optar por el IMAS, el cual prevé una tarifa de cero para Rentas Gravables Alternativas – RGA²³ menores de 1.548 UVT (\$41.549.868), y va hasta 4.683 UVT (\$125.696.403) de RGA con una tarifa de 382.95 UVT (\$10.278.761).

Cuadro 4
Personas Naturales Declarantes del Impuesto de Renta

Tipo	Requisitos	Sistema de declaración	Tarifa
Empleados	Aplica a todos los que cumplan los requisitos para declarar	Sistema ordinario y cálculo obligatorio del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional IMAN (renta presuntiva) se comparan y se paga la mayor	Sist.ordinario: sobre el ingreso laboral gravable 0%, 19%, 28% y 33% con ajustes en cada rango En el IMAN se determina una renta gravable alternativo RGA, se aplica una table progresiva que va desde menos 1.548 UVT con 0 imppto hasta más de 13.643 UVT con tasa de 27%
Empleados	Ingresos inferiores a 4.700 UVT	Puede escoger el Impuesto Mínimo Alternativo Simple - IMAS sin estar obligado al sistema ordinario ni al IMAN	Para el IMAS se aplica una tabla que va desde un RGA de 1.548 UVT con tarifa de 1,08 UVT hasta 4.683 UVT con impuesto de 382,95 UVT
Trabajadores por cuenta propia	Ingresos superiores a 1.400 UVT y menores a 27.000 UVT para las actividades señaladas	De manera opcional se aplica el Impuesto Mínimo Alternativo Simple IMAS para trabajadores por cuenta propia, sino se aplica el sistema ordinario	Se aplica una tabla que difiere según la actividad económica con montos base de RGA y tarifas diferentes en cada caso.
Trabajadores por cuenta propia	Ingresos superiores a 27.000 UVT o realizar actividades no señaladas	Se aplica el sistema ordinario	Sist.ordinario: sobre la renta gravable 0%, 19%, 28% y 33% con ajustes en cada rango

Fuente: Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario) y Ley 1607 de 2012 art. 9, 10 y 11. Elaborado por Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales

En concordancia con los cambios para la declaración de renta de empleados, se hacen ajustes en la base de retención en la fuente²⁴ y para quienes sean declarantes se establece una tabla de retención en la fuente mínima que debe ser comparada con el procedimiento ordinario para aplicar la más alta. Por este lado, el gobierno también asegura una tasa creciente de tributación.

²² El empleado pagará el mayor valor de las dos liquidaciones.

²³ Calculada a partir de los ingresos brutos menos los conceptos permitidos como deducciones.

²⁴ Se conservan las deducciones por intereses o corrección monetaria en préstamos para vivienda, medicina prepagada, se elimina la deducción por pagos por educación primaria, secundaria y superior y se cambia por una deducción por concepto de dependientes, en donde se incluye no sólo hijos y cónyuge sino padres y hermanos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Los trabajadores por cuenta propia, podrán optar por el IMAS si su RGA es un valor definido por un rango de valor de ingreso bruto anual entre 1.400 UVT (\$37.577.400) y 27.000 UVT (\$724.707.000), menos los conceptos permitidos. Se aplican tarifas mínimas diferenciadas en cada actividad económica donde se desempeñe el trabajador.

Impuesto a las sociedades: como hecho notorio, el impuesto de renta para las sociedades se reduce del 33% al 25%²⁵. Se eliminan las contribuciones parafiscales, pero al mismo tiempo se establece un nuevo impuesto “Impuesto sobre la Renta para la Equidad – CREE”, con una tarifa del 8% (más un punto adicional para los tres primeros años). Lo primero, alivia los costos de nómina y lo segundo, castiga las utilidades. El propósito es incentivar la generación de empleo.

El CREE (8%) se distribuirá: 2.2% al ICBF, 1.4% al SENA y 4.4% al Sistema de Seguridad Social en Salud – SSS; el punto adicional en los tres primeros años va para: 40% universidades públicas, 30% para nivelación de la unidad por capitación-UPC del régimen subsidiado, y 30% para inversión social en el campo. Este tributo recae sobre los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios. Las entidades sin ánimo de lucro y las empresas en zonas francas, entre otras, seguirán efectuando el pago de parafiscales con la normatividad anterior.

La reforma del IVA: se reduce el número de tarifas del IVA, de 7 valores (0%, 1.6%, 10%, 16%, 20%, 25% y 35%), se pasa a 3 (0%, 5% y 16%). No obstante, se crea el impuesto nacional al consumo, con tres valores de tarifas (4%, 8% y 16%). Como se observa, el mayor beneficio se da en las tarifas altas del IVA, las del consumo suntuario (20%, 25% y 35%). En algunos casos, como en la telefonía móvil, la disminución del IVA se compensa con el impuesto al consumo (IVA baja al 16%, pero se establece un impuesto al consumo del 4%²⁶); en otros casos, se observa claramente el interés por incentivar o desincentivar algunas actividades: chocolate, otros alimentos y medicina prepagada les baja el IVA del 10 al 5%, servicios de hotelería y clubes sociales suben del 10% al 16%; en tanto que, los servicios de empresas temporales de empleo pasan del 1.6% del servicio al 16% del AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad).

²⁵ Las sociedades y entidades extranjeras seguirán gravadas al 33%.

²⁶ Este porcentaje (4%) se asigna: 75% para fomento, promoción y desarrollo del deporte, y el 25% para departamentos y Bogotá, orientados a cultura y deporte.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Se crea el “impuesto nacional a la gasolina y el ACPM”, el cual reemplaza al “impuesto global a la gasolina y el IVA a los combustibles; la reforma determina nuevas tarifas, la fecha de reajuste y el parámetro de reajuste (se toma la inflación causada). Los valores a aplicar son: \$1.050 por galón corriente, \$1.050 por galón de ACPM, y \$1.555 por galón de extra; el 35% del valor pagado será deducible del impuesto como IVA descontable.

Ganancias ocasionales: se estableció una tarifa única para sociedades y personas naturales del 10% (estaba en el 33%); como estímulo a la construcción se definió exceptuar del impuesto las primeras 7.500 UVT (\$201.307.500) de la utilidad generada en la venta de casa o apartamento, siempre que se utilicen esos dineros en la constitución de cuentas AFC (Ahorro para el Fomento de la Construcción)²⁷, o en la adquisición de otra casa o el pago de obligaciones hipotecarias.

Normas antievasión y antielusión: Fundamentalmente, se busca poner a tono las normas tributarias con estándares internacionales en temas como: subcapitalización, crédito mercantil, operaciones con vinculados y paraísos fiscales. En efecto, se limita la deducción de intereses que afectan el impuesto de renta y complementarios; el gasto por amortización de crédito mercantil²⁸ será deducible si es probado con estudio técnico; se establecen los criterios de vinculación de un contribuyente, para efectos del impuesto de renta y complementarios: subordinados, sucursales, agencias, establecimientos permanentes y otros casos de vinculación económica; y se establecen criterios para determinar “paraísos fiscales”, como: inexistencia de tipos impositivos, carencia de intercambio de información, falta de transparencia a nivel legal, e inexistencia de requisitos de presencia local sustantiva.

Ajustes en impuestos territoriales: en Predial, se plantean ajustes al concepto de sujetos pasivos, establecidos en la Ley 1430 de 2010 (Art. 54). En efecto, se mantienen excluidos del impuesto predial y de valorización los bienes de uso público y obras de infraestructura, pero, se gravan las áreas ocupadas por establecimientos mercantiles; de igual forma, quedan gravados con el impuesto los establecimientos de comercio dentro de áreas objeto de contratos de concesión en puertos aéreos y marítimos.

En ICA, se señala que a partir de 2016 los servicios de interventoría, obras civiles, construcción de vías y urbanizaciones deben pagar este impuesto, en cada municipio donde se construya la obra (no donde se firma el contrato), y si ésta

²⁷ La permanencia de los recursos en esta cuenta se aumentó de cinco (5) a diez años (10), para controlar su utilización indebida en exenciones.

²⁸ Valor que se le asigna a una empresa por sus intangibles, ejemplo: reputación, marcas, clientela establecida, etc.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

cubre varios municipios, el impuesto será proporcional a los ingresos recibidos por las obras ejecutadas en cada jurisdicción. En el impuesto de registro, se señala que la prima en colocación de acciones queda gravada con este impuesto a una tarifa entre 0.1% y 0.3%, según lo definan las asambleas departamentales. Bogotá participa de un 30% del recaudo efectuado en su jurisdicción.

3.2 Efectos Fiscales

Inicialmente se planteó que la reforma tendría un efecto neutro para las finanzas del país, sin embargo, al final del trámite se afirmó que habría un menor recaudo de impuestos cercano a los \$500.000 millones en los dos primeros años y que este déficit subiría a \$700.000 millones en 2015 y 2016 (Cuadro 5)²⁹.

Por componentes, se observa que el impuesto sobre la renta para la equidad CREE, que tiene la misma base gravable que el impuesto de renta y complementarios, pero no contempla todos los conceptos de deducción y rentas exentas, muestra un recaudo mayor (8%=1.34% del PIB), frente a la reducción del impuesto de renta de las sociedades (8%=1.12% del PIB).

La reducción en el impuesto de renta de las sociedades (calculada inicialmente en \$8 billones), será compensada con incrementos en el impuesto de renta de personas naturales, a través de la aplicación del IMAN, el cual, como se explicó anteriormente, es una base o nivel mínimo de carácter progresivo, cuyo fin es elevar las tasas efectivas de tributación; se espera así obtener recursos adicionales por \$4 billones para 2013. La diferencia (\$4 billones), se busca cubrir con incrementos en el recaudo del IVA (incluyendo impuesto al consumo), ganancias ocasionales y normas anti-evasión.

El recaudo de buena parte de los parafiscales queda expuesto al comportamiento de la economía, que puede afectarlo seriamente; no obstante, la función de cobro por parte de la DIAN, la cual tendrá facultades de investigación, determinación, control y sanción, podrá ayudar a disminuir los altos niveles de evasión que se presentan en estos tributos.

En general, la reforma busca la reducción de los gastos laborales de las empresas pero, plantea compensar esos menores ingresos tributarios con un mayor recaudo proveniente de la renta de personas naturales y de impuestos indirectos.

²⁹ Para los cálculos se ajustó la proyección del PIB a partir de los datos divulgados por el DANE para el 2012, pero se conservan los supuestos de 4,8% de crecimiento real y 3% de inflación anual, para los años siguientes.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cuadro 5
Efecto Fiscal de la Reforma Tributaria a Nivel Nacional

Concepto	2013	2014	2015	2016
PIB estimado (1)	717.304	774.287	835.796	902.192
Efecto fiscal como porcentaje del PIB				
+ Recaudo del Impuesto CREE 8%	1,34	1,34	1,34	1,34
- ICBF	-0,37	-0,37	-0,37	-0,37
- SENA	-0,23	-0,23	-0,23	-0,23
- Salud	-0,74	-0,74	-0,74	-0,74
Diferencia	0	0	0	0
+ Recaudo del punto adicional CREE 1% (2)	0,17	0,17	0,17	0,00
- Educación, salud y sector agropecuario	-0,17	-0,17	-0,17	0,00
Diferencia	0	0	0	0
- Disminución del Impuesto de Renta	-1,12	-1,12	-1,12	-1,12
+ Recaudo IMAN	0,56	0,56	0,56	0,56
+ Recaudo IVA y Facturación Electrónica	0,06	0,09	0,14	0,16
+ Recaudo de Ganancia Ocasional	0,21	0,20	0,21	0,21
+ Recaudo por Facilidades de pago	0,12	0,12	0,00	0,00
+ Recaudo Normas Anti-Evasión	0,09	0,09	0,12	0,12
Faltante	-0,07	-0,06	-0,09	-0,08
Valores anuales estimados (miles de millones de pesos)				
+ Recaudo del Impuesto CREE 8%	9.612	10.375	11.200	12.089
- ICBF	-2.654	-2.865	-3.092	-3.338
- SENA	-1.650	-1.781	-1.922	-2.075
- Salud	-5.308	-5.730	-6.185	-6.676
Diferencia	0	0	0	0
+ Recaudo del punto adicional CREE 1% (2)	1.219	1.316	1.421	0
- Educación, salud y sector agropecuario	-1.219	-1.316	-1.421	0
Diferencia	0	0	0	0
- Disminución del Impuesto de Renta	-8.027	-8.672	-9.361	-10.123
+ Recaudo IMAN	4.038	4.336	4.680	5.016
+ Recaudo IVA y Facturación Electrónica	430	697	1.170	1.407
+ Recaudo de Ganancia Ocasional	1.528	1.549	1.755	1.895
+ Recaudo por Facilidades de pago	882	929	0	0
+ Recaudo Normas Anti-Evasión	646	697	1.003	1.083
Faltante	-502	-465	-752	-722

Fuente: DIAN, DGPM-MHCP. Información suministrada al Congreso. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales

Nota: los datos en valores absolutos difieren de los presentados inicialmente al Congreso debido a que cambió el PIB estimado

(1) Proyección del PIB nacional con 4,8% de crecimiento y 3% de inflación en el periodo 2013-2016

(2) El punto adicional del CREE no figuraba en la tabla del gobierno se agrega para el análisis. Se distribuye así: 40% para instituciones de educación superior públicas, 30% para nivelación del la UCP del Régimen Subsidiado y 30% para inversión social en el sector agropecuario

A partir de lo anterior, el efecto de la reforma en las finanzas de Bogotá está relacionado con la trayectoria de los impuestos nacionales en los próximos años, tal como se muestra en el Cuadro 6. En efecto, antes de la reforma se preveía, en

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

el corto plazo, una disminución en la participación de los impuestos nacionales con respecto al PIB del país, del 14,1 en 2013 al 13,7 en 2016.

Este comportamiento se explica, entre otros aspectos, por el desmonte gradual del impuesto a los movimientos financieros, los cuales deben desaparecer en 2018 (Ley 1430 de 2010); una menor dinámica de los ingresos tributarios provenientes de la actividad minero-petrolera; menores ingresos por aranceles e IVA externo, debido a los tratados de libre comercio; y, la desaparición del impuesto al patrimonio en 2014, según la prórroga establecida en la Ley 1370 de 2009³⁰.

Cuadro 6
Estimación de impuestos nacionales pagados por Bogotá 2013-2016

Concepto	2013	2014	2015	2016
PIB Nación (miles de millones) (1)	717.304	774.287	835.796	902.192
Impuesto % PIB previsto antes de reforma (2)	14,10	13,90	13,80	13,70
Efecto de la reforma % PIB (3)	-0,07	-0,06	-0,09	-0,08
Impuesto % PIB estimado después de reforma	14,03	13,84	13,71	13,62
Recaudo estimado de imptos antes reforma (miles de millones)	101.140	107.626	115.340	123.600
Recaudo imptos después reforma (miles de millones)	100.638	107.161	114.588	122.879
Impuestos pagados por Bogotá (miles de millones) (4)	27.407	29.474	31.670	33.872
Partic de Bogotá en impuestos nacionales (5)	27,2	27,5	27,6	27,6

Fuente: DIAN, DANE, Ministerio de Hacienda, DNP

Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

(1) Proyección del PIB nacional con 4,8% de crecimiento y 3% de inflación en el periodo 2013-2016

(2) Impuestos nacionales como % del PIB Marco Fiscal de Mediano Plazo Junio de 2012

(3) Efecto fiscal de la Reforma según Ministerio de Hacienda

(4) Cálculo de los impuestos nacionales que pagará Bogotá en el periodo a partir de la reforma tributaria nacional

(5) Participación de Bogotá en impuestos nacionales

Con la reforma, dado que su efecto neto se calculó inicialmente negativo, los impuestos nacionales, como porcentaje del PIB, perderán aún más participación; se estima un peso de 14,03% en 2013 a 13,62% en 2016. Es decir, si se cumplen las proyecciones de crecimiento del PIB para los próximos años, los impuestos nacionales crecerán pero, el recaudo será menor frente a las condiciones que se tenían antes de la reforma.

³⁰ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012 y Actualización del plan financiero 2013.
En: www.minhacienda.gov.co

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el contexto anterior, el aporte de Bogotá a los impuestos nacionales se determinó a partir de los promedios de participación en cada impuesto, tal como se calcularon para el periodo 2000-2012, en el Cuadro 3: en renta 26,4%, en IVA 33,6%, en Gravamen a los Movimientos Financieros 49,6%, en patrimonio 23,7%, en arancel e IVA externo 13,5% y en impuesto a la gasolina 29,8%³¹.

Como resultado, la ciudad podría aportar \$27.4 billones al fisco nacional en 2013, con tendencia creciente hasta \$33.8 billones en 2016. La participación promedio porcentual para estos años sería del 27,5%, mientras que la participación calculada para el periodo 2000-2012 fue del 26,7%. Es decir, después de la reforma tributaria, la participación de Bogotá en el recaudo tributario nacional se incrementará. Parte de la explicación se apoya en el mayor recaudo previsto del IVA (incluyendo impuesto al consumo), en los próximos años y el aporte significativo que la ciudad ha efectuado históricamente al recaudo de este tributo (la tercera parte). En el Cuadro 7, se recoge la estimación de los impuestos que pagará la ciudad en el periodo 2013-2016³² y la presión fiscal sobre su actividad económica.

El comportamiento de los Parafiscales tendrá dos facetas: de un lado, el pago como se viene efectuando, a cargo de las entidades no declarantes de renta y de las entidades sin ánimo de lucro, orientados a SENA e ICBF, y el pago a las cajas de compensación, el cual se proyecta con un crecimiento vegetativo al ritmo de la inflación, dado que depende de los incrementos salariales³³. De otro lado, lo recaudado a través del CREE se prevé que crezca de acuerdo con el comportamiento del PIB, según lo establecido por el gobierno nacional³⁴. Se espera recaudar, en promedio anual, cerca de \$2 billones de forma directa y de \$3 billones por el CREE.

Por su parte, la estimación de los impuestos Distritales tomó como fuente la proyección del recaudo tributario establecida para la Administración Central³⁵ como % del PIB y se incluyó la estampilla de la Universidad Distrital³⁶. Como se

³¹ Estos datos se obtuvieron a partir de la estimación de los impuestos nacionales pagados por los bogotanos presentada en el Capítulo 2.

³² Para el cálculo de los impuestos Distritales se tomó como fuente la proyección del recaudo tributario establecida para la Administración Central como % del PIB y se incluyó el valor de la estampilla de la Universidad Distrital.

³³ La proyección toma en cuenta la participación de Bogotá en el recaudo de los aportes mencionada en el Capítulo 2.

³⁴ Se estima que Bogotá participará en el CREE, de manera análoga a la participación del PIB del Distrito dentro del PIB nacional. Para esto, se tomó el promedio 2000-2010, calculado en 26,1%.

³⁵ En la proyección del recaudo de los tributos distritales se incluye el 15% del impuesto predial destinado a la Corporación autónoma regional CAR y también los intereses y sanciones tributarios. No se incluyen los recursos adicionales esperados por la modernización tributaria de Bogotá que se examinarán en el siguiente capítulo.

³⁶ Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Oficina Asesora de Control Interno. Informe de Auditoría a proyectos de inversión establecidos en el plan de desarrollo Bogotá Positiva. Proyección del Recaudo por la estampilla 2012-2018. Diciembre de 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

puede observar se espera que el recaudo en 2013 sea de \$5.7 billones y ascienda en 2016 a \$7.8 billones.

Cuadro 7
Proyección de Impuestos en Bogotá y Presión Fiscal 2013-2016

Miles de millones de pesos

Concepto	2013	2014	2015	2016
PIB de Bogotá estimado (1)	173.321	186.554	200.797	216.128
Impuestos Nacionales	27.407	29.474	31.670	33.872
CREE (4)	2.827	3.052	3.294	3.155
Impptos nales más CREE	30.234	32.526	34.964	37.028
Impuestos Distritales (2)	5.742	6.556	7.178	7.788
Parafiscales (3)	1.951	2.009	2.070	2.132
Total	37.927	41.091	44.212	46.948
Presión Fiscal (Impuestos/PIB)				
Impuestos Nacionales	15,81	15,80	15,77	15,67
CREE (4)	1,63	1,64	1,64	1,46
Impptos nales más CREE	17,44	17,44	17,41	17,13
Impuestos Distritales (2)	3,31	3,51	3,57	3,60
Parafiscales (3)	1,13	1,08	1,03	0,99
Total	21,88	22,03	22,02	21,72

Fuentes: DIAN, DANE, Ministerio de Hacienda y Secretaría de Hacienda de Bogotá

Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

(1) PIB estimado con 4,5% de crecimiento y 3% de inflación anual para el periodo

(2) Cálculos a partir de marco fiscal de mediano plazo del Distrito Capital y presupuesto 2013

(3) Comprende la parte que continua del SENA e ICBF y Cajas de Compensación para Bogotá

(4) Estimación del CREE destinado a ICBF, SENA y Salud, y el punto adicional de 2013 a 2015 tomando como referencia la participación de Bogotá en el PIB nacional

La Administración de la ciudad prevé, para los próximos años, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, un incremento en ICA, basado en las expectativas sobre el crecimiento de la economía bogotana (4,5%), y en Predial, un aumento dado por el crecimiento de viviendas nuevas y el proceso de actualización catastral permanente; de igual forma, se esperan leves aumentos en consumo de cerveza y delimitación urbana³⁷.

Como consecuencia de lo anterior, la presión fiscal total en el Distrito, que había alcanzado el 22% en 2012 (incluyendo la relación parafiscales/PIB), baja ligeramente al 21,9% para el 2013 (y se mantiene en promedio para los cuatro años), con el punto adicional en el CREE, para los tres primeros años. En

³⁷ Secretaría de Hacienda de Bogotá. Proyecto de Presupuesto 2013. Op. cit

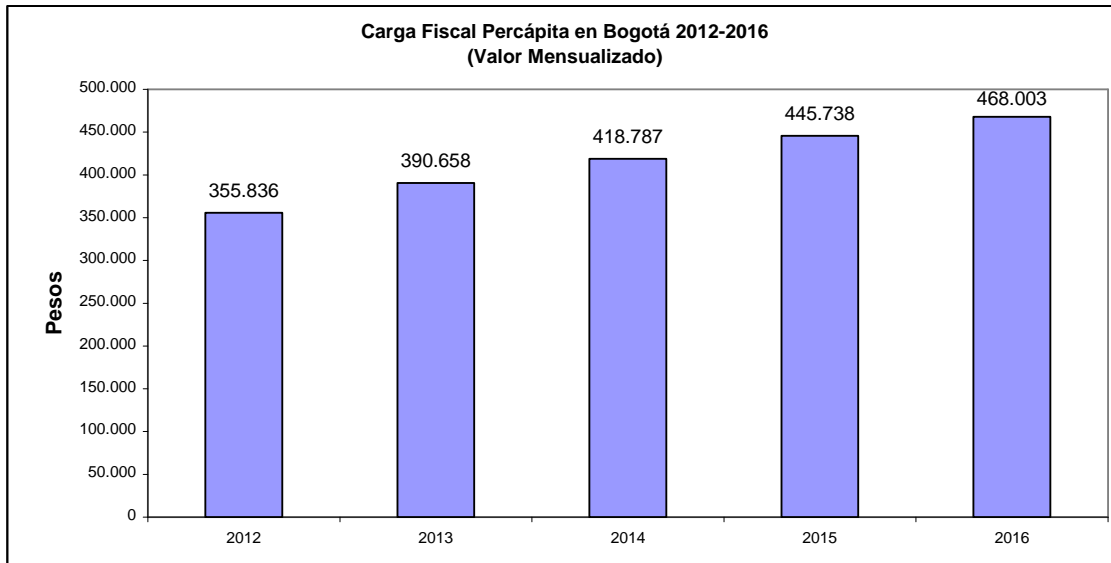
“Por un control fiscal efectivo y transparente”

particular, la presión de los impuestos nacionales, sin recaudo del CREE, decrece como proporción del PIB (de 15.81% a 15.67%); no obstante, el recaudo previsto por el impuesto para la equidad – CREE, eleva la presión a un 17.4% promedio para el período.

La presión de los impuestos distritales, dado lo previsto en el MFMP, pasa del 3.4% del PIB en 2012 al 3.3% en 2013, pero se eleva al 3.6% en el 2016 (en promedio el 3.5% para el período). A su turno, el peso de los parafiscales se reduce de forma sostenida (de 1.13% del PIB en 2013 a 0.99% en 2016), como costo laboral, dado que la mayor cantidad de recursos para las instituciones determinadas por ley se recaudarán a través del CREE, en otro punto del circuito económico (en busca de empleo).

En resumen, en este nuevo escenario con reforma fiscal nacional y MFMP distrital, la presión fiscal sobre la actividad económica de la ciudad estará alrededor del 20.85% promedio, para los próximos cuatro años (sin parafiscales). De igual manera, la carga fiscal que deberá soportar cada ciudadano residente en Bogotá crecerá un 32% (17% en términos reales), frente al valor calculado en 2012 (\$355.836 mensuales), y ascenderá, en valores nominales, a \$468.003 mensuales en 2016, como se muestra en la Gráfica 4.

Gráfica 4



Fuentes: DANE, DIAN y Sec de Hacienda. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

4. MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA DISTRITAL Y FINANZAS

4.1 Propuesta de Modernización

La propuesta, aún sin discutir en el Concejo, se motiva, entre otros, en dos aspectos básicos: suficiencia impositiva y dependencia fiscal. El primero da cuenta de la incapacidad para cubrir el gasto corriente y la inversión de la administración central con el recaudo tributario; el segundo, expresa la dependencia del gasto de las transferencias de la nación³⁸.

En particular, se observa que el Impuesto Predial en Bogotá no es progresivo, dado que la tarifa se vincula al estrato socioeconómico y éste “no es un buen indicador de ingreso y mucho menos de riqueza”. De hecho, las preferencias de localización de los individuos no son homogéneas, y en la ciudad los espacios no están definidos por nivel de riqueza. En este sentido, es muy posible encontrar predios con un alto valor, localizados en estratos bajos.

Se plantea que el ICA también es desigual en el tratamiento tributario, dado que la discriminación por tipo de actividad está en contravía con su esencia. En efecto, el impuesto se cobra por el beneficio que obtienen las actividades productivas de la actividad global generada en la ciudad, independiente de los resultados económicos de cada actividad. El beneficio es recíproco, por lo tanto el gravamen no debería tener tarifas diferenciales³⁹.

Como consecuencia de lo anterior, la propuesta de modernización se focaliza en el impuesto Predial, el ICA, y en la creación y modificación de dos estampillas: una pro Universidad Pedagógica Nacional y otra pro Cultura, respectivamente.

Modernización Predial: se busca equidad vertical, esto es, determinar rangos de avalúo y asociarlos con una tarifa, y, equidad horizontal, lo que implica, liquidar con la misma tarifa a los contribuyentes que tengan la misma base. De hecho, en el nivel residencial se proponen 20 rangos de base gravable, desde 2937 UVT (\$76.505.913), a valores superiores de 8.365 UVT (\$217.899.885), con tarifas que van del 6.0*mil al 16*mil. Los predios con valores por debajo de 2.937 UVT tendrán tarifa preferencial del 2*mil o del 4*mil para 2013 y del 5*mil para 2014 (en estratos 1,2 y 3).

³⁸ Proyecto de Acuerdo 299 de 2012, exposición de motivos, SHD.

³⁹ En Bogotá existen siete tarifas de ICA, discriminadas por tipo de actividad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para los predios no residenciales, se proponen 15 rangos (predios comerciales e industriales, en suelo rural o urbano), con tarifas desde un 8*mil hasta un 16*mil, y valores inferiores a 491 UVT (\$12.790.059), a mayores de 8.365 UVT. Se propone mantener el tratamiento tarifario a los predios de uso dotacional y los destinados a producción agropecuaria.

Los predios urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados tendrán tarifa del 16*mil y del 33*mil (hasta y desde 906 UVT-\$23.600.394); los depósitos y parqueaderos tendrán tarifa del 10*mil; los predios rurales del 12*mil; y los predios de uso financiero el 16*mil (sube un punto la tarifa actual). Por norma, la liquidación del impuesto no puede exceder el 100% (en caso de variación de la base), y del 25% (en caso de variación de la tarifa).

Modernización ICA: se propone modificar solamente la estructura tarifaria del impuesto; la idea es tener una tarifa general para todas las actividades, salvo que existan argumentos en contrario, bien sea de progresividad, exceso de carga e incidencia impositiva; Las modificaciones en los servicios financieros están condicionadas a la regulación prevista en la Ley 14 de 1983, lo cual limita el accionar del Concejo y la Administración de Bogotá en ésta materia.

La tarifa general propuesta es del 11.04*mil⁴⁰. Para industria y comercio, la tarifa general quedaría igual, y para servicios se incrementaría 0.14 puntos porcentuales (actualmente se aplica 9.66*mil). Al interior de cada sector se propone gravar de forma diferenciada algunas actividades; en efecto, las que más inciden sobre la canasta familiar tendrían tarifas menores, y por el contrario, las consideradas como consumo suntuario o en algunos casos “perjudiciales”, tendrían una tarifa mayor⁴¹.

Creación y ajuste de estampillas: se propone la creación de una estampilla conmemorativa “cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional”, hasta por un monto de \$250 mil millones, para construir la sede del Instituto Pedagógico Nacional, específicamente el proyecto de investigación Valmaría. La tarifa propuesta es del 0.5%, aplicable sobre los contratos de obra en Bogotá.

⁴⁰ En el Artículo 154 del Decreto-Ley 1421/93 se autoriza al Distrito Capital para aplicar tarifas de ICA, en un rango comprendido entre el 2*mil y el 30*mil.

⁴¹ Se conserva tarifa preferencial del 4.14*mil para la producción de alimentos, calzado, prendas de vestir, la edición de libros y textos, la comercialización de productos alimenticios en bruto, venta de textos, libros y medicamentos; los servicios de educación privada (excepto universitaria) bajan del 7 por mil a 4,14 por mil; y se incrementa del 13.8 al 15*mil la tarifa para actividades de venta de cigarrillos, licores, automóviles, joyas, combustibles derivados del petróleo, y para servicios de bares, moteles y discotecas. Se plantea igualmente una tarifa del 15*mil para la actividad financiera, por otros motivos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Se propone igualmente ampliar el hecho generador de la Estampilla Pro Cultura (autorizada por el Acuerdo Distrital 187 de 2005 y reglamentada en el Decreto Distrital 479/2005), para que cobije no sólo los contratos firmados en Bogotá, sino también, los que se ejecuten en la ciudad, con lo cual se prevé una ampliación del recaudo. La tarifa de esta estampilla se mantiene en el 0.5%.

4.2 Efectos Fiscales

La modernización tributaria planteada por la administración de Bogotá, y aún sin discutir por el Concejo, tendría efectos adicionales, a los reportados en el capítulo anterior, sobre la carga fiscal y la presión fiscal de la ciudad. De hecho, la Administración Distrital estima que la modernización tributaria le permitiría obtener, en los próximos cuatro años, cerca de \$2.9 billones de pesos constantes de 2012 adicionales, de los cuales \$1.6 billones los aportaría el impuesto predial y \$1.3 billones el ICA. En términos corrientes esto equivale a \$3.2 billones de recaudo; su comportamiento anual se detalla en el Cuadro 8.

Cuadro 8
Reforma Tributaria Distrital

Miles de millones de pesos

Concepto	2013	2014	2015	2016
Predial	147	344	566	738
Residencial	69	161	272	387
No residencial	78	182	294	351
ICA	334	344	354	365
Recaudo adicional esperado (1)	481	688	920	1.103
Más				
Estampilla Universidad Pedagógica (2)	6	7	7	8
Adicional estampilla pro cultura (3)	ND	ND	ND	ND
Total	487	695	927	1.111

Fuente: Exposición de Motivos. Proyecto de Acuerdo 299 de 2012

Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

(1) Recaudo adicional proyectado por la Sec hacienda como producto de la modernización tributaria, llevado a precios corrientes con inflación del 3% anual

(2) La Sec de Hacienda no presentó la proyección, pero aquí se incluye una estimación propia del recaudo por estampilla de la Universidad Pedagógica.

(3) La Sec de Hacienda no presentó la proyección y no se tienen parámetros disponibles para su elaboración

Estos recursos equivalen al 5,5% del plan plurianual de inversiones 2012-2016 de la Administración Central y Establecimientos Públicos (\$53.1 billones), aprobado en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”. El mayor recaudo por Predial se deriva del proceso de actualización catastral bajo la nueva óptica y de las nuevas construcciones; en el ICA, se proyecta un recaudo adicional de más de \$300.000 millones cada año, el cual dependerá del comportamiento de la economía.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Respecto de las estampillas propuestas, el proyecto de acuerdo no incluye una proyección del recaudo esperado; no obstante, en el cuadro se incluye una estimación del ingreso por “*Estampilla Universidad Pedagógica*”, elaborado a partir del comportamiento que ha mostrado la contribución por suscripción o adición de contratos de obra pública en el Distrito, destinada al Fondo de Seguridad⁴², dado que en ambos casos se refiere a contratos suscritos por entidades públicas distritales.

En la estampilla “*pro-cultura*”, se ampliaron los sujetos pasivos y el hecho generador; no obstante, no se cuenta con parámetro alguno para estimar el probable recaudo derivado de la contratación nacional o de otros entes territoriales que se suscriba y/o ejecute en Bogotá⁴³.

A partir de los valores anteriores se efectúa un nuevo cálculo de la presión y carga fiscal en Bogotá, el cual involucra tanto la reforma tributaria nacional como el planteamiento de modernización tributaria en el Distrito, tal como se muestra en el Cuadro 9.

Como se observa, los impuestos distritales aumentarían de \$6.2 billones en 2013 a \$8.8 billones en 2016, por lo cual, la presión fiscal derivada de esta modernización pasaría de 3,59% a 4,12% respecto del PIB proyectado para la ciudad, lo cual no se aleja mucho de lo calculado en el escenario planteado en el capítulo anterior (3.31% a 3.60% para el mismo período). Esto implicaría que la “modernización” de los tributos de Bogotá planteada para los próximos años, no afectaría de manera significativa la actividad económica de la ciudad.

⁴² La contribución por contratos de obra pública destinada a seguridad tiene una tarifa del 5%, mientras que la destinada a la Universidad Pedagógica es del 0,5%. Aunque los hechos generados no sean exactamente iguales, se esperaría que la estampilla de la Universidad recaude como mínimo una décima parte del recaudo de la contribución.

⁴³ La Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 666 de 2001, autoriza la creación de la estampilla pro cultura y su destinación. Específicamente en el art 38-4 de la Ley 397 (modificado por el art. 211 del Decreto Ley 19 de 2012) se define la responsabilidad del cobro: “La obligación de efectuar el cobro de la estampilla a que se refiere esta Ley, quedará a cargo de los funcionarios departamentales, distritales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental o por los acuerdos municipales o distritales que se expidan en desarrollo de la presente Ley”. Es decir, la norma no prevé la participación en el cobro de la estampilla de entidades o funcionarios del orden nacional.

Cuadro 9
Proyección de Impuestos en Bogotá y Presión Fiscal 2013-2016
Con la Reforma Tributaria Nacional y Distrital

Miles de millones de pesos

Concepto	2013	2014	2015	2016
PIB de Bogotá estimado (1)	173.321	186.554	200.797	216.128
Impuestos Nacionales	27.407	29.474	31.670	33.872
CREE (4)	2.827	3.052	3.294	3.155
Impostos nales más CREE	30.234	32.526	34.964	37.028
Impuestos Distritales (2)	6.229	7.249	8.106	8.898
Parafiscales (3)	1.951	2.009	2.070	2.132
Total	38.414	41.785	45.140	48.058
Presión Fiscal (Impuestos/PIB)				
Impuestos Nacionales	15,81	15,80	15,77	15,67
CREE (4)	1,63	1,64	1,64	1,46
Impostos nales más CREE	17,44	17,44	17,41	17,13
Impuestos Distritales (2)	3,59	3,89	4,04	4,12
Parafiscales (3)	1,13	1,08	1,03	0,99
Total	22,16	22,40	22,48	22,24

Fuentes: DIAN, DANE, Ministerio de Hacienda y Secretaría de Hacienda de Bogotá

Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

(1) PIB estimado con 4,5% de crecimiento y 3% de inflación anual para el periodo

(2) Cálculos a partir de marco fiscal de mediano plazo del Distrito Capital y presupuesto 2013
Incluyendo la propuesta de modernización tributaria

(3) Comprende la parte que continua del SENA e ICBF y Cajas de Compensación para Bogotá

(4) Estimación del CREE destinado a ICBF, SENA y Salud, y el punto adicional de 2013 a 2015
tomando como referencia la participación de Bogotá en el PIB nacional

No obstante, si a la presión derivada de la modernización de los tributos de la ciudad se le agrega la generada por los tributos nacionales, resultante de la reforma tributaria de 2012, la presión total sobre la economía de Bogotá pasaría del 21.03% en 2013 a 21.25% en 2016 (sin parafiscales), lo cual significa un peso importante sobre la actividad económica y un desplazamiento igual para la actividad privada.

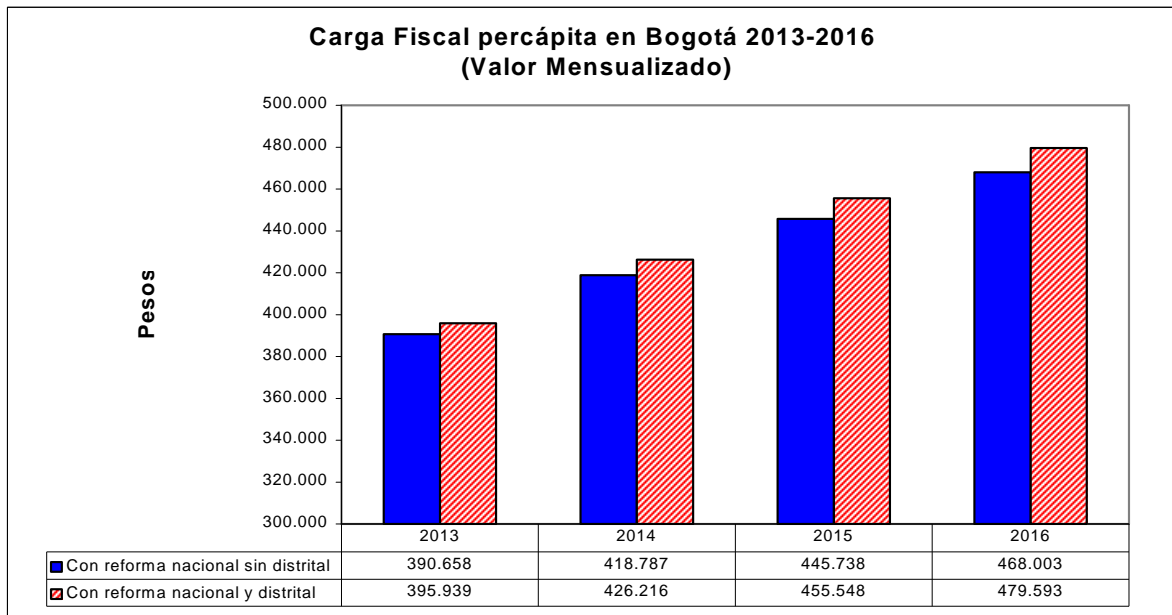
A pesar de ello, visto en detalle, se puede señalar que mientras la presión de los impuestos nacionales (incluyendo el CREE) tiende a decrecer, durante los cuatro años, la de los impuestos distritales crece. En efecto, la presión fiscal estimada promedio (21.3%) supera levemente el 20.1% que se calculó para la vigencia 2012; es decir, la reforma nacional deja un espacio que podría ser llenado con

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

impuestos distritales, siempre y cuando no se generen cambios tributarios muy significativos que empujen la presión fiscal a niveles insoportables.

De otro lado, respecto a los habitantes, el peso de los tributos nacionales que se pagarán en los próximos cuatro años en la ciudad, más el de los tributos propios del ente territorial generarán un crecimiento nominal de la carga tributaria del 35% (20% en términos reales), respecto a la carga, calculada en el capítulo anterior, asumida por cada habitante en 2012 (\$335.836). La carga fiscal estimada para el período 2013-2016 se aprecia en la Gráfica 5.

Gráfica 5



Fuentes: DANE, DIAN y Sec de Hacienda. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

4.3 Implicaciones de Política

No existe unanimidad en torno al nivel máximo de presión fiscal; de hecho, cada país o grupo de países tienen diferentes estructuras tributarias, de ingresos, de endeudamiento, incluso, de niveles de vida. No obstante, en el concierto de las naciones se observan regularidades empíricas y comportamientos similares entre algunos países o grupos de países, con base en lo cual se pueden aproximar rangos o límites a la presión tributaria.

En efecto, estudios como el presentado recientemente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, en colaboración con la Comisión

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Económica para América Latina de la ONU - CEPAL y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT, señala que si bien los ingresos tributarios en Latinoamérica están aumentando, los niveles siguen siendo bajos en comparación con los países desarrollados⁴⁴ (Cuadro 10).

Cuadro 10
Ingresos Tributarios como % del PIB (1)

Pais/Región	2008	2009	2010
Argentina	25,7	24,8	26,4
Brazil	25,7	23,8	24,0
Chile	20,0	15,7	18,3
Colombia	16,1	15,8	15,2
Costa Rica	16,7	14,9	14,5
República Dominicana	14,9	13,1	12,7
Ecuador	12,1	13,9	15,2
El Salvador	13,5	12,6	13,2
Guatemala	11,0	10,3	10,4
Mexico	18,2	14,5	15,9
Panama	11,1	11,7	11,5
Paraguay	12,3	13,5	13,8
Peru	16,5	14,6	15,7
Uruguay	18,8	18,9	18,9
Venezuela	13,4	13,3	10,9
Promedio Latinoamerica (2)	16,4	15,4	15,8
Promedio OECD (3)	25,6	24,5	24,6
Portugal	23,7	21,6	22,3
España	21,0	18,8	20,1

Fuente: Organización de Cooperación para el Desarrollo-OECD. Revenue Statistics in Latin America 2012

(1) La metodología de la OCDE tiene en cuenta los aportes a la seguridad social, pero aquí se excluyen para considerar solo lo relacionado con impuestos

(2) Promedio no ponderado de los países seleccionados para el estudio

(3) Promedio no ponderado de los 34 países miembros, a los que también pertenece México y Chile

Nota: se incluyen gobiernos nacionales, regionales y Locales. Se excluyeron los gobiernos locales en Argentina, Uruguay y Venezuela, dado que los datos no están disponibles

En ese marco, como se aprecia en el cuadro, el promedio de la presión fiscal en Latinoamérica está por debajo del promedio de la OCDE en casi 10 puntos porcentuales, lo cual limita las posibilidades de inversión para estos países, a menos que puedan contar con otras fuentes de ingresos permanentes diferentes a las tributarias, como puede ser el caso de Venezuela. Países federales como Argentina y Brasil son los que tienen una mayor presión fiscal, dado que sus provincias tienen mayor autonomía, mientras que los países unitarios, generalmente, tienen presiones fiscales más bajas; Colombia, está cercana al promedio de la región.

⁴⁴ La OCDE, agrupa a los países con economías más desarrolladas del planeta; la presión fiscal en 2010 oscilaba entre el máximo de Dinamarca, con 47,6%, y el mínimo de México, con 18,8%, incluyendo aportes a la seguridad. Excluyendo estos aportes la presión es de 46,6% y 15,9% respectivamente.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para los propósitos del presente trabajo, si consideramos a Bogotá como un país (de hecho el tamaño de su economía y población supera a muchos países), la presión fiscal que soporta su actividad económica (calculada en sección anterior) se ubicaría en el rango de los países de la OCDE, similar a España y Portugal, y próximo al promedio de esta organización. No obstante, su condición de ente territorial dentro de un estado unitario implica que la totalidad de tributos recaudados en su jurisdicción no son destinados a la inversión en la ciudad, pues debe aportar recursos para que el Gobierno Central supla parte de sus necesidades y las de los demás entes territoriales que conforman el país⁴⁵, a través de transferencias (Sistema General de Participaciones SGP y otras intervenciones directas).

De hecho, en estudio realizado por la Contraloría de Bogotá (2010), se estableció que en promedio la nación le devuelve a la ciudad el 20% de los recursos aportados⁴⁶, a través de diferentes vías: Sistema General de Participaciones, otras transferencias y cofinanciación, aportes para sistema de transporte masivo, gastos de las regionales del ICBF y SENA, rentas cedidas e inversión de entidades nacionales.

A partir de lo anterior, es posible calcular la presión fiscal de Bogotá, relacionada con la inversión que se realiza o debería realizarse en la ciudad con los recursos recaudados en ella (impuestos distritales más el 20% de lo aportado por la nación).

En efecto, en el Cuadro 11 se puede observar que la presión fiscal “real” de la ciudad está alrededor del 7%; es decir, el monto de recursos con los que verdaderamente se efectúa inversión en la ciudad y se satisfacen necesidades ciudadanas. En particular, obsérvese que la modernización tributaria propuesta por la administración, y aún no discutida en el Concejo, sólo aumentaría la presión en 0.4 puntos promedio del PIB.

Como consecuencia, por un lado la tributación que se efectúa en Bogotá tiene niveles propios de un país desarrollado (20.1% del PIB)⁴⁷, con la implicación que esto tiene sobre los ciudadanos en términos de carga fiscal (tributos per cápita), pero, de otro lado, lo que efectivamente recauda para efectuar inversión en la ciudad está alrededor del 7% del PIB. No cabe duda que la ciudad se encuentra

⁴⁵ Como se derivó del Cuadro 3 del presente estudio, el aporte de la ciudad es del 26.7% promedio.

⁴⁶ Contraloría de Bogotá. Revista Institucional “Bogotá Económica” No.4. Bogotá y Nación, relaciones fiscales asimétricas. 2010. En: www.contraloriabogota.gov.co

⁴⁷ Excluyendo parafiscales

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

en una encrucijada entre justicia retributiva y equidad regional (descentralización); Bogotá es el ejemplo apropiado de la indefinición entre Estado centralizado y Estado federal.

Cuadro 11
Presión Fiscal "Real" en Bogotá: 2013-2016

Tributos como % del PIB

Concepto	2013	2014	2015	2016
Presión con reforma nacional				
Tributos propios	3,31	3,51	3,57	3,60
Retribución nacional	3,71	3,70	3,69	3,62
Total Presión Fiscal	7,03	7,22	7,26	7,23
Presión con reforma nacional y distrital				
Tributos propios	3,59	3,89	4,04	4,12
Retribución nacional	3,71	3,70	3,69	3,62
Total Presión Fiscal	7,31	7,59	7,73	7,74

Fuente: Cálculos Subdirección de Estudios Económico y Fiscales-Contraloría de Bogotá

Hacia delante, no es posible que el Distrito, por si sólo, pueda realizar grandes cambios impositivos, dado que la presión fiscal conjunta (distrital y nacional) tiene niveles altos. Si bien Bogotá cuenta con una norma especial (Decreto-Ley 1421/93- Estatuto Orgánico de Bogotá) que la diferencia de los demás entes territoriales, en la práctica su autonomía en asuntos tributarios es limitada, bien sea por la “antigüedad” de la norma (20 años) o por la precisión de la sentencia C-950 de 2001-Corte Constitucional, que sólo ve en aquella el reconocimiento de un criterio territorial y de unos perfiles institucionales funcionales, sin perjuicio de que ante la ausencia de regla especial le sean aplicables las disposiciones de los municipios.

Se reconoce (BID 2005), que en las grandes metrópolis “los costos de los servicios y la necesidad de servicios pueden ser mayores que en otras zonas urbanas”, además, que éstas “no sólo requieren una estructura orgánica adecuada sino que demandan igualmente, como norma, más fuentes de ingresos, con más diversidad, como si se tratara de una “cartera” de ingresos, incluyendo un impuesto sobre la propiedad (para la estabilidad) y alguna forma de impuesto sobre las ganancias o sobre las ventas (para la elasticidad).”⁴⁸

Bajo este contexto, se recomienda plantear una reforma a nivel nacional y acciones concretas que mitiguen la inequidad con Bogotá, como por ejemplo: impulsar nuevos polos de desarrollo que propicien una balanza impositiva nacional

⁴⁸ Ver Richard M. Bird y Enid Slack, Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana, BID, 2005.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

más equilibrada; plantear e implementar en el país, acorde a nuestras características específicas, una ley de “grandes ciudades”⁴⁹, o regulaciones especiales como ya existen en otras latitudes⁵⁰, que dimensionen lo que implica una ciudad que representa la cuarta parte del PIB nacional. De manera puntual, se sugiere ajustar la Ley 715 de 2001 para que los recursos que aplica Bogotá en la atención de la masa creciente de desplazados (y población flotante) que le llega de distintas regiones del país, sean compensados con los recursos que distribuye matemáticamente Planeación Nacional por población, a aquellas regiones de origen de los desplazados.

Finalmente, con respecto a lo que se ha denominado en el estudio “presión fiscal real”, y ante las restricciones al financiamiento vía endeudamiento, se recomienda, como sugiere el BID, volcar esfuerzos hacia el sector privado para financiar los costos de las nuevas infraestructuras, de manera directa o (más deseable), mediante las asociaciones público-privadas. En el mismo sentido, se sugiere una participación activa de Bogotá en la viabilidad del recaudo de “Impuestos Verdes” para la preservación y protección del ambiente en la ciudad⁵¹.

⁴⁹ Se sugiere volver a la idea inicial de la “Ley de grandes ciudades” en España, que pretendía una legislación para atender los problemas de las grandes urbes, que le de medios adecuados para solucionar los nuevos problemas derivados de las grandes concentraciones urbanas, así como medidas financieras y fiscales que les proporcione una adecuada participación en el Presupuesto General del Estado, calculada sobre la base del coste real de los servicios asumidos por éstas. Federación Española de Municipios y Provincias. De la Ley de Grandes Ciudades a la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. En: www.ciudadesamigas.org.

⁵⁰ Según los analistas del tema en Europa, se encuentran regulaciones especiales para ciudades concretas, como París, Lyon y Marsella, en Francia, y para medianas y grandes ciudades de Alemania, pero en todo caso son directamente enfocadas a la solución de problemas singulares propios de cada ciudad. Francisco, Velasco Caballero. Nuevo Régimen Jurídico-Organizativo de los “Municipios de Gran Población”. Ayuntamiento de Madrid 2004. En: www.madrid.es

⁵¹ Ver Nueva Reforma Tributaria – Ley 1607 de 2012, Artículo 184, Impuestos Verdes.

CONCLUSIONES

Lo expuesto anteriormente, permite señalar varios aspectos relevantes en torno a las implicaciones fiscales en Bogotá de la reciente reforma tributaria nacional y de una posible modernización en los tributos locales, a saber:

Los tributos locales actuales, objeto de la política fiscal y del presente estudio, representan en Bogotá cerca del 50% de los ingresos de la Administración Central y alrededor del 3% del PIB de la ciudad; a su vez, los tributos nacionales que se recaudaban en la ciudad, antes de la reforma tributaria de 2012, ejercían un peso en la actividad económica cercana al 17%, y de esos recursos la nación le retornaba a la ciudad alrededor del 20%, en transferencias y otras inversiones.

Con la ayuda de los indicadores: presión fiscal, definido como los impuestos recaudados, sin aportes, respecto al PIB, y carga fiscal o tributos per cápita, definido como el recaudo de impuestos sobre la población total, el efecto fiscal en la ciudad, en el mediano plazo, se recogió en los siguientes escenarios:

Primer escenario: efecto fiscal de la estructura tributaria de Bogotá, previo a la entrada en vigencia de la reforma tributaria nacional de finales de 2012.

En los trece años previos (2000-2012), en términos reales, la carga tributaria, de tributos distritales, se duplicó en la ciudad; en efecto, el tributo per cápita pasó de \$364.680 pesos en 2000 a \$723.512 en 2012; en contraste, la presión de estos tributos sobre la actividad económica era relativamente baja; de hecho, constituyeron el 2.9% promedio para el período. A su vez, los tributos nacionales que se pagaron en la ciudad, en los últimos trece años, constituyeron el 26.7% promedio del recaudo tributario nacional.

Como consecuencia, la presión tributaria generada en Bogotá, por los diversos impuestos (nacionales y distritales) y los aportes parafiscales (como costos de nómina), pasó de 13,4% en 2000 a 22,0% en 2012 (20% sin parafiscales). En este crecimiento fueron determinantes los impuestos nacionales, cuyo peso en el PIB de la ciudad pasó de 9,7% a 16,7%, en el mismo período.

En particular, en 2012 la quinta parte de la renta generada en la ciudad se orientó al pago de impuestos nacionales y locales; y en términos per cápita, a cada habitante de la ciudad le correspondió una carga fiscal de \$355.836 mensuales.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Segundo escenario: efecto fiscal, en el mediano plazo, de los tributos nacionales que se recaudarán con posterioridad a la reforma tributaria de 2012, y de la estructura tributaria de Bogotá, prevista en su MFMP.

En general, con la reforma fiscal nacional se busca la reducción de los gastos laborales de las empresas y se reduce la tasa de renta para sociedades, pero plantea compensar esos menores ingresos tributarios con un mayor recaudo proveniente de la renta de personas naturales y de impuestos indirectos. En principio, se planteó que la reforma tendría un efecto neutro, pero, al final, para el período 2013-2016, se proyectó un menor recaudo cercano a los \$500.000 millones en los dos primeros años y de \$700.000 millones en los dos siguientes. No obstante, la participación de Bogotá en el recaudo tributario nacional se incrementará; el promedio en el periodo 2000-2012 fue de 26.7%, y en el periodo 2013-2016 se proyecta en 27.5%.

Como consecuencia, la presión fiscal de tributos nacionales y locales, sin parafiscales, sobre la actividad económica de la ciudad estará alrededor del 20.85% promedio, para los próximos cuatro años. De igual manera, la carga fiscal que deberá soportar cada ciudadano residente en Bogotá crecerá un 32% (17% en términos reales), frente al valor calculado en 2012 (\$355.836 mensuales), y ascenderá, en términos nominales, a \$468.003 mensuales en 2016.

Tercer escenario: efecto fiscal, en el mediano plazo, de los tributos nacionales que se recaudarán con posterioridad a la reforma tributaria de 2012, y de la estructura tributaria de Bogotá con una probable modernización tributaria.

Con modernización tributaria en Bogotá se podrían recaudar, en los próximos cuatro años, cerca de \$2.9 billones de pesos constantes de 2012, de los cuales \$1.6 billones los aportaría el impuesto predial y \$1.3 billones el ICA. Este monto no afectaría de manera significativa la actividad económica de la ciudad.

Sin embargo, la participación en los tributos nacionales más el incremento del recaudo local, en los próximos años, llevaría a que la presión total sobre la economía de Bogotá pase del 21.03% en 2013 al 21.25% en 2016 (sin parafiscales), lo que significa un peso importante sobre la actividad económica y un desplazamiento igual para la actividad privada. De igual manera, generaría un crecimiento nominal de la carga tributaria del 35% (20% en términos reales), respecto a la carga asumida por cada habitante en 2012 (\$335.836).

Cuarto escenario: efecto fiscal “real”, dado por la presión sobre la actividad económica de la ciudad, generada por el recaudo de los tributos propios, con

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

modernización y sin modernización, y lo que recibe de la nación como retribución por los recaudos de tributos nacionales efectuados en Bogotá.

Bajo el criterio de que el recaudo de tributos debe reflejar el nivel de inversión y servicios sociales que se retribuye a los ciudadanos (OCDE), la presión fiscal de Bogotá, medida por el recaudo de impuestos distritales más el valor retribuido por la nación (20%), determina una presión fiscal “real” de alrededor del 7%.

Lo anterior permite señalar que la tributación total que se efectúa en Bogotá (calculada en los escenarios 1, 2 y 3) tiene niveles propios de un país desarrollado (20.1% del PIB), con la implicación que esto tiene sobre los ciudadanos en términos de carga fiscal (tributos per cápita); no obstante, lo que efectivamente se recauda para efectuar inversión en la ciudad está alrededor del 7% del PIB. No cabe duda que la ciudad se encuentra en una encrucijada entre justicia retributiva y equidad regional (descentralización); Bogotá es el ejemplo apropiado de la indefinición entre Estado centralizado y Estado federal.

Como consecuencia, se requiere un dialogo a nivel nacional, sobre el papel que asumen las grandes ciudades en el desarrollo y las problemáticas que se derivan de la concentración de la población, como: las demandas crecientes de servicios básicos, la movilidad, la contaminación ambiental, etc. Entre los temas que es necesario debatir, se sugieren los siguientes:

Impulsar nuevos polos de desarrollo que propicien una balanza impositiva nacional más equilibrada.

Plantear e implementar en el país, acorde a nuestras características específicas, una ley de “grandes ciudades”, como ya existe en otras latitudes, que dimensione lo que implica una ciudad que representa la cuarta parte del PIB nacional.

Ajustar la Ley 715 de 2001 para que los recursos que aplica Bogotá en la atención de la masa creciente de desplazados que le llega de distintas regiones del país, sean compensados con los recursos que distribuye, matemáticamente, Planeación Nacional por población a aquellas regiones de origen de los desplazados. Está en mora la realización de un nuevo censo que muestre los cambios demográficos que ha tenido el país en los últimos años.

Orientar esfuerzos hacia el sector privado para financiar los costos de las nuevas infraestructuras, mediante las “asociaciones público-privadas”.

Lograr una participación activa de Bogotá en la viabilidad del recaudo de “Impuestos Verdes” para la preservación y protección del ambiente en la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad Alcalá de Henares. Gobernar las metrópolis. Bird, Richard y Slack, Enid. Aspectos Fiscales de la gobernabilidad metropolitana. Washington D.C. 2005. En: www.iadb.org/es
- Cámara de Comercio de Bogotá. Tablero de indicadores 2012. En: www.ccb.org.co
- Contraloría de Bogotá. Dirección de Economía y Finanzas Distritales. Encuentros y Desencuentros de las relaciones fiscales entre la nación y Bogotá. Septiembre de 2009. En: www.contraloriabogota.gov.co
- Contraloría de Bogotá. Revista Institucional “Bogotá Económica” No. 4. Descentralización y ordenamiento territorial. Bogotá y Nación, relaciones fiscales asimétricas. 2010. En: www.contraloriabogota.gov.co
- Contraloría de Bogotá. Dirección de Economía y Finanzas Distritales. Parafiscalidad en el Distrito Capital y su Retribución. Octubre de 2011. En: www.contraloriabogota.gov.co
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. Producto Interno Bruto Trimestral 2000-2012, y Cuentas Departamentales 2000-2011. En: www.dane.gov.co.
- Departamento Administrativo de Planeación Nacional-DNP. Finanzas públicas territoriales. Ejecuciones presupuestales de los municipios 2000-2010. En: www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN. Estadísticas de Recaudo de los impuestos administrados por tipo de impuesto y administración seccional 2000-2012. Marzo de 2013. En: www.dian.gov.co
- Dornbusch, Fischer y Startz. Macroeconomía, McGraw Hill, décima edición, México 2009.
- Federación Española de Municipios y Provincias. De la Ley de Grandes Ciudades a la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. En: www.ciudadesamigas.org

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012 y Actualización del plan financiero 2013. En: www.minhacienda.gov.co
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Reforma Tributaria 2012. ICBF y SENA, los grandes aliados en la política por la equidad, el progreso y la prosperidad. Mauricio Cárdenas. En: www.minhacienda.gov.co
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias-CIAT. Estadísticas Tributarias en América Latina 1990-2010. Publicación OCDE 2012. En: www.latameconomy.org/en/fiscal-policy/revenue-statistics.
- Ortiz Calle, Enrique. Financiación de las grandes ciudades: propuestas para solucionar los problemas estructurales de estas haciendas locales. Universidad Carlos III de Madrid. CDP. Cuadernos de Derecho Público N° 37, mayo-agosto 2009. En: <http://revistasonline.inap.es>
- Rodríguez, Jorge Armando y Steiner, Roberto. Bogotá y la Tributación Local: Evaluación y Opciones de Reforma. Misión de Reforma Institucional de Bogotá, 2000.
- Sanchez, Fabio y Espinosa, Silvia. Impuestos y Reformas Tributarias en Colombia 1980-2003. Universidad de los Andes-CEDE. Febrero de 2005. En: www.economia.uniandes.edu.co
- Samuelson, Paul S. y Nordhaus, William D., Macroeconomía, Mc Graw Hill, 2002.
- Secretaría Distrital de Hacienda. Dirección de Estudios Económicos. Actualidad Económica de Bogotá No. 2 de 2005. En: <http://impuestos.shd.gov.co>
- Secretaría Distrital de Hacienda. Proyecto de Presupuesto 2013. Mensaje Presupuestal. Noviembre de 2012. En: <http://impuestos.shd.gov.co>
- Superintendencia del Subsidio Familiar. Cajas de Compensación. Información Financiera-Contable 2010 y 2011. En: www.ssf.gov.co/wps/portal

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Oficina Asesora de Control Interno. Informe de Auditoría a proyectos de inversión establecidos en el plan de desarrollo Bogotá Positiva. Proyección del recaudo por la estampilla 2012-2018. Diciembre de 2012. En: www.udistrital.edu.co.
- Velasco Caballero, Francisco. Nuevo Régimen Jurídico-Organizativo de los “Municipios de Gran Población”. Ayuntamiento de Madrid 2004. En: www.madrid.es

ANEXOS

Anexo 1. Reformas Tributarias en el Distrito

Norma	Título	Descripción
Acuerdo 26 de 1991	Se expiden normas sobre Impuesto Predial Unificado	<p>La base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral.</p> <p>Cambio en tarifas: Se realiza una clasificación de los predios entre formados y no formados.</p> <p>Predios no formados</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rurales: 7.45% - Urbanos edificados: 10.75% - Urbanizados no edificados: 33% - Urbanizables no Urbanizados 33% <p>Predios formados</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rurales: 5% - Residenciales 5% (estratos 1,2,3), se incrementa de 6,5% a 7,3% en los cuatro años siguientes (estratos 4,5) y se incrementa de 6% a 7,8% en los cuatro años siguientes (estrato 6) - Urbanizaciones no edificadas: y no edificadas se incrementa de 15% a 15,8% durante los cuatro años siguientes.
Acuerdo 39 de 1993	Se expiden normas en materia de impuesto predial, impuesto de industria y comercio y avisos y tableros, impuesto sobre vehículos	<p>Impuesto Predial unificado: El contribuyente liquidará el impuesto con base en el autoavalúo</p> <p>Ajuste de Tarifas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rurales 5% (5 por mil) - Sub-urbanos 20% (20 por mil) <p>Predios urbanos (según área):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Urbanos edificados, residenciales, estratos 1 y 2: 4% y 5% - Urbanos edificados, residenciales, estratos 3 y 4: 6% y 7% - Urbanos edificados, residenciales, estratos 5 y 6: 7%, 8% y 8.5% - Industriales y comerciales: entre 8,5 y 10% - Cívico institucional: 6% - Urbanizados no edificados y urbanizables no urbanizados entre 12% y 20%

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Norma	Título	Descripción
		<p>Impuesto de Industria y Comercio y Avisos y Tableros: No se cambian tarifas. Se regulan algunas actividades como los contribuyentes que son distribuidores de derivados del petróleo, moteles, residencias, hospitales.</p> <p>Impuestos sobre vehículos: Cambia la base gravable, es la tabla de precios mínimos adoptados por el INTRA o la entidad que haga sus veces.</p>
Acuerdo 28 de 1995	Se adopta el Plan de Racionalización Tributaria de Santa Fe de Bogotá, D.C., se toman medidas de carácter impositivo	<p>Cambio en base y tarifas: Impuesto predial se conservan las tarifas del acuerdo anterior excepto en urbanizados no edificados y urbanizables</p> <ul style="list-style-type: none"> - Con área igual o inferior a 100 metro cuadrados: 1.2% - Con área superior a 100 metro cuadrados: 3.3% - Suburbanos y rurales: 1.6% - Suburbanos y rurales residenciales: 1.6% - Residenciales estrato 4 la tarifa es 6% <p>Impuesto de Industria y Comercio: se mantienen las vigentes pero con las siguientes excepciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actividad industrial: 8 por mil - Actividad comercial: 8 por mil - Corporaciones de ahorro y vivienda: 8 por mil - Demás actividades financieras: 8 por mil <p>Se reglamentan la retención por compras, por ventas a contribuyentes sujetos al régimen simplificado y normas comunes a la retención.</p> <p>El impuesto unificado de vehículos fusiona los impuestos de timbre nacional y de circulación y tránsito en el Distrito Capital y se fusionan los impuestos de espectáculos públicos, juegos, rifas, sorteos, concursos y similares con el nombre de impuesto de azar y espectáculos.</p>
Acuerdo 26 de 1998	Se adoptan medidas de simplificación tributaria en el	<p>Se ajustan tarifas</p> <p>Impuesto predial unificado: se establece el Sistema preferencial para los estratos 1 y 2.</p> <p>Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y tableros:</p>

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Norma	Título	Descripción
	Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá	se fija el Sistema preferencial del para los contribuyentes del Régimen Simplificado. Impuesto de azar y espectáculos: se reglamentan las no sujeciones.
Acuerdo 65 de 2002	Se adoptan modificaciones al impuesto de industria y comercio, Avisos y Tableros	Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y tableros: se fijan tarifas diferenciales de acuerdo con el tipo de actividad desarrollada. - Industrial: entre 3,6 y 9,6 por mil para 2002 y entre 4,14 y 11,04 para 2003 y siguientes. - Comercial: entre 3,6 y 9,6 por mil para 2002 y entre 4,14 y 13,8 para 2003 y siguientes. - Servicios: entre 3,6 y 12 por mil para 2002 y entre 4,14 y 13,8 para 2003 y siguientes. - Financieros: 9,6 en 2002 y 11,04 para 2003 y siguientes. Se definen agentes y sistemas de retención del impuesto.
Acuerdo 98 de 2003	Modificaciones en la Tarifa del Impuesto de ICA para las actividades de Edición y Publicación de Libros	Para la actividad industrial de edición y publicación de libros, la tarifa aplicable será del 4,14 por mil. Para tener derecho a esta tarifa deben donar tres (3) ejemplares de cada nueva publicación de carácter científico o cultural que edite o publique durante el respectivo año, a la Secretaría de Educación Distrital, con destino a la Red de Bibliotecas Públicas. Además deben conceder descuentos a la Secretaría y Red en textos escolares 18%, obras de referencia 40% y obras de interés general 25%.
Acuerdo 352 de 2008	Se adoptan medidas de optimización tributaria en los impuestos de vehículos automotores, delineación urbana, predial unificado y plusvalía en el distrito capital	Eliminación del beneficio tributario por matrícula de vehículos automotores nuevos o traslado de cuenta al Distrito Capital. Esta empezaría a regir una vez el departamento de Cundinamarca derogue los descuentos por matrícula de vehículos automotores o traslado de cuenta en su jurisdicción. En delineación urbana se introduce como mecanismo de recaudo la figura de anticipo del impuesto, el cual se liquidará a la tarifa del 2.6% y se convertirá en definitiva al momento de configurarse el hecho generador del impuesto, siendo aplicable el 3% al valor de la base que surja como diferencia

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Norma	Título	Descripción
		<p>entre el valor del anticipo y el monto total del impuesto.</p> <p>En predial se establece el ajuste al impuesto predial unificado para predios producto de actualizaciones catastrales.</p>
Acuerdo 399 de 2009	Medidas de simplificación tributaria	<p>Bajo la denominación de impuesto unificado de fondo de pobres, azar y espectáculos se cobran y administran conjuntamente el impuesto de azar y espectáculos y el impuesto de fondo de pobres. La tarifa unificada es el 10% sobre el valor de los ingresos brutos por las actividades gravadas así como sobre el valor de los premios que deben entregarse por concepto de sorteos de las ventas bajo el sistema de clubes, de rifas promocionales y los concursos.</p>
Acuerdo 426 de 2009	Medidas en materia de Impuesto Predial Unificado	<p>Se establecen nuevas bases gravables mínimas para liquidar el impuesto predial de aquellos inmuebles que no cuentan con avalúo catastral.</p> <p>Debido a que la exención concedida a los bienes de interés cultural (Acuerdo 105 de 2003) expira en 2009 se da continuidad con algunas modificaciones. Los predios declarados como monumentos nacionales o inmuebles de interés cultural del ámbito nacional o distrital tendrán derecho a exenciones diferenciales de acuerdo al tipo de conservación y uso del predio.</p>
Acuerdo 469 de 2011	Condiciones Especiales para pago de Tributos, Retenciones y Contribución por Valorización	<ul style="list-style-type: none"> - Los contribuyentes con deudas a cargo por concepto de impuestos correspondientes a los períodos gravables 2008 y anteriores, podrán obtener hasta el 29 de junio de 2011, la reducción del 50% del total de los intereses moratorios causados, si pagan de contado y además cancelan el 50% de las sanciones. - Saneamiento de vehículos por traspaso a persona indeterminada. Los contribuyentes no estarán obligados a declarar ni pagar el impuesto sobre vehículos automotores, desde el año siguiente a aquel en que se demuestre la pérdida de la posesión.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Norma	Título	Descripción
		<ul style="list-style-type: none"> - Se grava con industria y comercio las actividades realizadas a través de patrimonios autónomos. - En el impuesto predial responden solidariamente el propietario y el poseedor del predio. -Son sujetos pasivos del impuesto predial los tenedores a título de concesión, de inmuebles públicos. - Cuando se trate de predios vinculados y/o constitutivos de un patrimonio autónomo serán sujetos pasivos de predial los respectivos fideicomitentes y/o beneficiarios del respectivo patrimonio. - Impuesto de vehículos automotores de patrimonios autónomos. Cuando se trate de vehículos automotores vinculados y/o constitutivos de un patrimonio autónomo serán sujetos pasivos del gravamen los fideicomitentes y/o beneficiarios - Obligados a presentar declaración del impuesto predial unificado: los propietarios, poseedores, usufructuarios, así como los tenedores de bienes públicos entregados en concesión, ubicados en la jurisdicción de Bogotá Distrito Capital

Fuente: Acuerdos del Concejo de Bogotá. Elaborado por: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales, Contraloría de Bogotá.

Anexo 2. Impuestos Distritales

Industria y Comercio: (autorización Ley 97/1913, Ley 14/1983, Decreto-Ley 1333/1986, 1421/1993, Ley 1430/2010 y Ley 1607/2012, Acuerdo 469/2011), es un gravamen directo de carácter municipal que grava toda actividad industrial, comercial o de servicios que se realice en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá. El complementario de Avisos y Tableros recae sobre las vallas, avisos y tableros sobre la vía pública o espacio público, o privado que se vea desde la calle.

Predial: (Ley 44/90, Decreto-Ley 1421/93, Ley 1430/2010 y Ley 1607/2012, Acuerdo 469/2011), es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido.

Vehículos automotores: (artículo 138, Ley 488/1998 y adoptado artículo 20, Acuerdo 26/1998, Ley 1430/2010 y Acuerdo 469/2011, Decreto Nacional 2580/2012), el tributo que recae sobre el propietario o poseedor de los vehículos gravados matriculados en el Distrito Capital, incluidos los vehículos de transporte público.

Delineación urbana: (Ley 97/1913, Decreto-Ley 1333/1986 y 1421/93, Ley 1430/2010 y Ley 1607/2012), tributo que se aplica sobre la ejecución de obras o construcciones a las cuales se les haya expedido y notificado licencia de construcción y sus modificaciones, en las modalidades: obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición, y cerramientos de nuevos edificios.

Fondo de pobres, Azar y Espectáculos: (Acuerdos 1/1918, 399/2009, Leyes 72/1926, 12/1932, 69/1946, 643/2001, Ley 1430/2010 y Ley 1493/2011), creado por el Acuerdo Distrital 399 de 2009, mediante el cual los dos impuestos se unificaron en uno solo. Lo deben declarar y pagar todas las personas que realicen espectáculos públicos en la jurisdicción del Distrito; el segundo (Azar y Espectáculos) está constituido por la realización de uno de los siguientes eventos: espectáculos públicos, apuesta sobre toda clase de juegos permitidos, rifas, concursos y similares, y ventas por el sistema de clubes.

Loterías foráneas y premios de loterías: (Ley 643/2001), el doble tributo corresponde, por un lado, un gravamen del 10% a los billetes o fracción que se venda de loterías foráneas en el Distrito Capital, excepto las loterías de Bogotá, Cundinamarca y Cruz Roja; de otro lado, un gravamen del 17% a los ganadores de premios de lotería.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, extranjeros: (Leyes 97/1913, 19/1970, 14/1983, 223/1995 y 1430 de 2010. y Decreto 1222/1986), grava el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera, en la jurisdicción del Distrito Capital.

Consumo de cervezas, sifones y refajos: (Leyes 48/1968, 14/1983, 49/1990, 223/1995 y 1430 de 2010, y Decretos 1665/1966, 3258/1968, 1222/1986), grava el consumo en el territorio nacional de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas. El tributo es de propiedad de la Nación y su producto se encuentra cedido al Distrito Capital de Bogotá, en proporción al consumo de los productos gravados en su jurisdicción.

Sobretasa a la gasolina motor y al ACPM: (Decreto-Ley 1421/93, Ley 488/1998, Acuerdos 21/1995, 26/1998), se aplica al consumo de gasolina motor extra o corriente nacional o importada, en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá. La sobretasa al ACPM (aceite combustible para el motor) se aplica al consumo de ACPM nacional o importado, en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá.

Estampilla Universidad Distrital: (Ley 648/2001, Acuerdo 53/2002), grava a todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos con los organismos y entidades de la administración central, establecimientos públicos del Distrito Capital y con la Universidad Distrital, quienes deberán pagar a favor de la misma una estampilla equivalente al uno por ciento (1%) del valor bruto del correspondiente contrato y de la respectiva adición si la hubiere.

Publicidad exterior visual: (Leyes 140/1994 y 1430/2010, Acuerdo 111/2003), grava la colocación de vallas, con una dimensión igual o superior a ocho (8) metros cuadrados; el impuesto se causa al momento de la notificación del acto administrativo mediante el cual el DAMA otorga el registro de la valla, con vigencia de un año.

Estampilla Pro-cultura: (Leyes 397/1997 y 666/2001, Decreto Ley 19/2012 y Acuerdo 187/2005), se cobra a todas las personas naturales y jurídicas que suscriban contratos, incluidas las adiciones a los mismos, con las entidades que conforman el Presupuesto Anual.

Estampilla Pro-personas mayores: (Leyes 687/2001 y 1276/2009, Acuerdo 188/2005), tiene como propósito la dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los centros de bienestar, instituciones y centro de vida para personas mayores.

5% sobre contratos de obra pública: (Ley 1106 de 2006, Decreto nacional 399/2011, Resol. SHD-000327/2012), grava a las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública o sus adiciones, con entidades del Distrito Capital.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Anexo 3. Estructura de los tributos bogotanos

Concepto	Sujeto pasivo	Causación	Período gravable	Base gravable	Tarifas
Tributo					
Industria, Comercio y Avisos y Tableros	<p>Son contribuyentes del impuesto de Industria y comercio, los que realicen actividad industrial, comercial o de servicios.</p> <p>Según la Ley 1430 se aclara que son sujetos: personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto.</p> <p>Con la Ley 1607, a partir de 2016, por los servicios de interventoría, obras civiles, construcción de vías y urbanizaciones se debe liquidar pagar el impuesto en el municipio donde se construye la obra</p>	<p>Con la obtención de ingresos originados en la actividad gravada.</p> <p>En las Empresas de servicios Públicos domiciliarios, sobre el valor promedio mensual facturado, en donde se preste el servicio al usuario final.</p>	Bimestral	<p>Los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el período; para los distribuidores de derivados del petróleo y demás combustibles, el margen bruto de comercialización.</p> <p>La Ley 1430 de 2010 fijó bases gravables especiales para servicios temporales y servicios financieros. Y La Ley 1559 de 2012 definió la base gravable para productos gravados con el impuesto al consumo.</p>	<p>Actividades industriales: entre 4.14 y 11.4*mil.</p> <p>Actividades comerciales y de servicios: entre 4.14 y 13.8*mil,</p> <p>Actividades financieras 11.04* mil.</p>
Predial Unificado	<p>La persona natural o jurídica, propietaria o poseedora de predios ubicados en la jurisdicción del Distrito Capital.</p> <p>La ley 1430 de 2010 señala como sujetos pasivos además sociedades de hecho, uniones temporales, patrimonios autónomos y tenedores de inmuebles públicos en concesión.</p>	El primero de enero del respectivo año gravable.	Anual	El valor que mediante autoavalúo establezca el contribuyente; deberá corresponder, como mínimo, al avalúo catastral vigente al momento de causación del impuesto; el	<p>Residenciales urbanos: Estratos 1,2 y 3: 2, 6 y 7*mil</p> <p>Estrato 4: 6 y 7.5 * mil</p> <p>Estratos 5 y 6: 7 y 9.5*mil</p> <p>Residenciales rurales: 4 y 7*mil.</p> <p>Comerciales: 8 y 9.5* mil</p> <p>Industriales: 8.5, 9 y 10*mil.</p>

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Concepto	Sujeto pasivo	Causación	Período gravable	Base gravable	Tarifas
Tributo					
	La ley 1607 señala que bienes de uso público y obras de infraestructura están exentos excepto las áreas ocupadas por establecimientos mercantiles. También son sujetos las áreas objeto de concesión para establecimientos mercantiles en puertos aéreos y marítimos.			contribuyente podrá determinar la base gravable en un valor superior al avalúo catastral. En ausencia de avalúo catastral la base gravable mínima será el que establezca la administración. Para el caso de áreas concesionadas la ley 1607 establece bases gravables diferenciales según se trate de arrendamiento, uso o usufructo.	Depósitos y parqueaderos: 5 y 8*mil Urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados: 12 y 33* mil
Vehículos automotores	El propietario o poseedor de los vehículos gravados matriculados en el Distrito Capital, incluidos los vehículos de transporte público. El sujeto pasivo puede ser: personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, y patrimonios autónomos.	El primero de enero de cada año; para los nuevos, en la fecha de solicitud de la inscripción en el registro terrestre automotor.	Anual	El valor comercial del vehículo gravado, determinado por el ministerio de transporte.	Motos (>125cc): 1.5%. Públicos: 0.5% A partir del 1 de enero de 2013, Vehículos particulares: a) Hasta \$39.051 .000 1,5%. b) Más de \$39.051.000 y hasta 87.866.000 2,5%. y c) Más de \$87.866.000 3,5%.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Concepto	Sujeto pasivo	Causación	Período gravable	Base gravable	Tarifas
Tributo					
Delineación urbana	Los titulares de las licencias de construcción. Con la Ley 1430 y Ley 1607 personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, consorcios, uniones temporales, y patrimonios autónomos.	Se debe declarar y pagar cada vez que se ejecuten obras o construcciones, con previa licencia de construcción o modificaciones.	NA Al momento del hecho generador	El monto total del presupuesto de obra o construcción.	3%, salvo el causado sobre el pago realizado a título de anticipo, el cual se liquidará a la tarifa del 2.6%.
Azar y Espectáculos e Impuesto de pobres	Todas las personas naturales o jurídicas que realicen concursos, rifas, espectáculos y similares, de manera permanente u ocasional. De igual manera, sociedades de hecho, consorcios, uniones temporales, y patrimonios autónomos. La ley 1493 de 2011 deroga el fondo de pobres y crea la contribución parafiscal cultural.	El momento en que se efectúe el respectivo espectáculo, se realice la apuesta sobre los juegos permitidos, la rifa, el sorteo, el concurso o similar.	NA Al momento del hecho generador	El valor de los ingresos brutos, obtenidos sobre el monto total de boletas, billetes, tiquetes y similares.	10% sobre los ingresos brutos por las actividades gravadas así como sobre el valor de los premios que deben entregarse por concepto de sorteos de las ventas bajo el sistema de clubes, de rifas promocionales y los concursos.
Loterías foráneas y sobre premios de loterías	Empresas de loterías u operadores autorizados. Ganadores de premios de lotería. Personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos.	Por la venta de billetes o fracciones. Al momento de pagar el premio	NA Al momento del hecho generador	Valor nominal de cada billete o fracción. Valor nominal del premio.	10% y 17% respectivamente.
Consumo de cervezas, sifones y refajos	Los productores, importadores y, solidariamente, los distribuidores. Además, los transportadores y los expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los	Productos nacionales: en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta	Mensual	Precio de venta al detallista. No formará parte de la base gravable el valor de los empaques y envases, sean	Cervezas y sifones: 48%. Mezclas y refajos: 20%.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Concepto	Sujeto pasivo	Causación	Período gravable	Base gravable	Tarifas
Tributo					
	productos que transportan o expenden. Son sujetos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, y patrimonios autónomos.	para su distribución, venta o permuta, o para publicidad, promoción, donación, comisión o a autoconsumo. Extranjeros: en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.		retornables o no retornables.	
Consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, extranjeros.	Los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, los transportadores y expendedores al detal, cuando no Justifiquen debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden. Según Ley 1430 de 2010 son sujetos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos	Los importadores declaran y pagan el impuesto al consumo en el momento de la importación, conjuntamente con los impuestos y derechos nacionales que se causen en la misma.	NA Al momento del hecho generador	La base gravable de este impuesto esta constituida por el precio de venta al detallista, el cual se determina en la siguiente forma: el valor en aduana de la mercancía, incluyendo los gravámenes arancelarios, adicionado con un margen de comercialización equivalente al 30%.	La tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco es del 55% y de un 10% para el deporte

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Concepto	Sujeto pasivo	Causación	Período gravable	Base gravable	Tarifas
Tributo					
Sobretasa a la gasolina motor y al ACPM.	Los distribuidores mayoristas de gasolina motor extra y corriente y del ACPM, los productores e importadores. Además los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar la procedencia. De igual manera, son sujetos pasivos, los definidos en la Ley 1430 de 2010	En el momento en que el distribuidor, productor o importador enajena la gasolina motor extra o corriente o ACPM, al distribuidor minorista o al consumidor final, y en el momento en que el mayorista retira el bien para su consumo.	Mensual	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.	A la gasolina motor extra o corriente el 25%. Al ACPM del 6% La sobretasa a la gasolina es un impuesto del orden distrital. La sobretasa al ACPM es una participación sobre renta nacional cedida. Se distribuye 50% para la nación y el otro 50% para los departamentos y el Distrito Capital, según el recaudo de la jurisdicción.
Estampilla Universidad Distrital	Las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos con los organismos y entidades de la administración central, establecimientos públicos del Distrito Capital de Bogotá y con la Universidad Distrital.	Al momento de suscripción del contrato.	NA Al momento del hecho generador	Valor bruto del correspondiente contrato y de la adición si la hubiere.	1%
Publicidad exterior visual	Las personas naturales o jurídicas o sociedades de hecho propietarias de las vallas. Responderán solidariamente el propietario de la estructura en la que se anuncia, el propietario del establecimiento, el propietario del inmueble o vehículo, o la agencia de publicidad. De igual manera, son sujetos pasivos, los definidos en la Ley 1430 de 2010	Al momento de la notificación del acto administrativo mediante el cual el DAMA otorga el registro de la valla, con vigencia de un año.	Anual	Por cada valla igual o superior a 8m ² instalada y mientras dure instalada.	5 smmv

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Concepto	Sujeto pasivo	Causación	Período gravable	Base gravable	Tarifas
Tributo					
Estampilla pro-cultura	Todas las personas naturales y jurídicas que suscriban contratos con las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital.	Al momento de los pagos y de los pagos anticipados de los contratos y adiciones que se suscriban.	NA Al momento del hecho generador	Valor del contrato, del pago anticipado, y de las adiciones que hubiere.	0.5%
Estampilla pro-personas mayores	Las personas naturales y jurídicas que suscriban contratos con las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito.	Al momento de los pagos y de los pagos anticipados de los contratos y adiciones que se suscriban.	NA Al momento del hecho generador	Valor del contrato, del pago anticipado, y de las adiciones que hubiere, sin incluir el impuesto a las ventas.	0.5%
5% sobre contratos de obra pública	Las personas naturales y jurídicas, que suscriban contratos de obra pública y contratos de concesión de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales.	Al momento de suscripción del contrato de obra o de concesión.	NA Al momento del hecho generador	El valor total de los contratos, sin incluir tasas o contribuciones.	El 5% del valor total del contrato de obra pública o adición y el 2,5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión de obra pública.

Fuente: Estatuto tributario de Bogotá, y normas modificatorias.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Participación del Distrito Capital en otros impuestos

Concepto	Sujeto activo	Sujeto pasivo	Participación Bogotá
Tributo			
Impuesto a los espectáculos públicos con destino al deporte. Derogado por la Ley 1493 de 2011, que crea la contribución parafiscal cultural.	La contribución parafiscal será recaudada por el Ministerio de Cultura y se entregará a los entes territoriales para su administración, según el lugar donde se generó.	El productor del espectáculo público quien deberá declararla y pagarla.	10% del valor de la boleta o derecho de asistencia.
Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de origen nacional	Departamento de Cundinamarca, incluyendo el Distrito Capital	Productores, transportadores y expendedores.	20% del recaudo del impuesto.
Impuesto de registro y anotación. La Ley 1607 de 2012 la prima en colocación de acciones queda gravada con este impuesto.	Departamento de Cundinamarca, el Distrito recauda en su territorio.	Todo el que realice inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos documentales, en Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o Cámara de Comercio.	30% de lo recaudado en la ciudad.
Impuesto global a la gasolina. (la participación fue declarada inexecutable Sentencia C-1545 del 21 de noviembre de 2000).	Se recauda en el ente territorial (Cundinamarca o Bogotá), pero es de propiedad de la nación.	Los productores o los importadores de manera independiente respecto de los hechos generadores dados en cabeza de cada uno como responsables del impuesto.	El 1.1% se distribuye a los departamentos y a Bogotá.
Convenio interadministrativo, Impuesto sobre loterías foráneas	Cundinamarca y Bogotá	La beneficencia o lotería de origen	De lo recaudado Bogotá: 62,5%, C/marca: 37,5%

Fuente: Estatuto tributario de Bogotá, y normas modificatorias.