

# EL SISTEMA TRIBUTARIO DE BOGOTÁ: PROBLEMÁTICA Y POTENCIALIDAD<sup>78</sup>

145

## Sumario:

Introducción. Análisis del impuesto predial, la base catastral y el autoavalúo. La evasión en el impuesto predial. El impuesto predial en otras ciudades colombianas. Problemas por superar del impuesto predial unificado. Balance de las propuestas de reforma del impuesto predial nacional y distrital. Conclusiones sobre la potencialidad del impuesto predial (tres posibles escenarios: nivelación de la base catastral, incremento de las tarifas y nivelación de la base con ajuste de tarifas). Impuesto de industria y comercio. Comportamiento tributario del ICA. Composición del recaudo. Comparación de las tarifas con otras ciudades. La evasión del impuesto de avisos y tableros. La evasión de fondo en el ICA. Balances de las propuestas de reforma del ICA nacional y distrital. Potencialidad del impuesto de industria y comercio (tres posibles escenarios: tarifación del impuesto de avisos, incremento de la tarifa y tarifación de avisos e incremento de las tarifas en el 10%). Impuesto sobre vehículos automotores. Potencialidad del sistema tributario distrital.

**FERNANDO ZARAMA VÁSQUEZ<sup>79</sup>**

## 1. Introducción

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

El Distrito reconoce que se requieren nuevas fuentes de financiamiento para mantener los niveles de inversión señalados, para lo cual propone desde la descapitalización de

78. Documento elaborado en marzo de 2002 por FERNANDO ZARAMA VÁSQUEZ, miembro de la Comisión de Estudio de las Finanzas de Bogotá. La Comisión está integrada por JUAN GONZALO ZAPATA (Fedesarrollo), JORGE ARMANDO RODRÍGUEZ (Universidad Nacional), FIDEL CASTAÑO DUQUE (consultor privado) y FERNANDO ZARAMA VÁSQUEZ (consultor privado).  
79. Ex director de Impuestos Nacionales, ex director de Aduanas Nacionales, ex secretario de Hacienda de Bogotá. Actualmente consultor privado.

Codensa, la venta de la ETB, el mayor endeudamiento, la imposición de nuevos tributos como los peajes y el alumbrado público y el incremento en un 50% de las tarifas de los impuestos predial y de industria y comercio.

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

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

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

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

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

Se considera que existe una potencialidad tributaria que puede permitir varios ajustes en los tres principales impuestos, así, en predial se plantea una posibilidad de ajustar la base catastral hasta llegar uniformemente al 70% del valor comercial y un ajuste tarifario hasta del 10%, separando los estratos 5 y

6, lo cual significaría un incremento global de este impuesto en un 20%; en el impuesto de industria y comercio se podría obtener un crecimiento de un 15% incluyendo el cobro del impuesto de tarifas y haciendo un incremento adicional de las mismas en aproximadamente un 10%; a estas medidas deberían sumarse las reformas administrativas, que podrían generar un incremento adicional a los proyectado del 6% en los impuestos señalados.

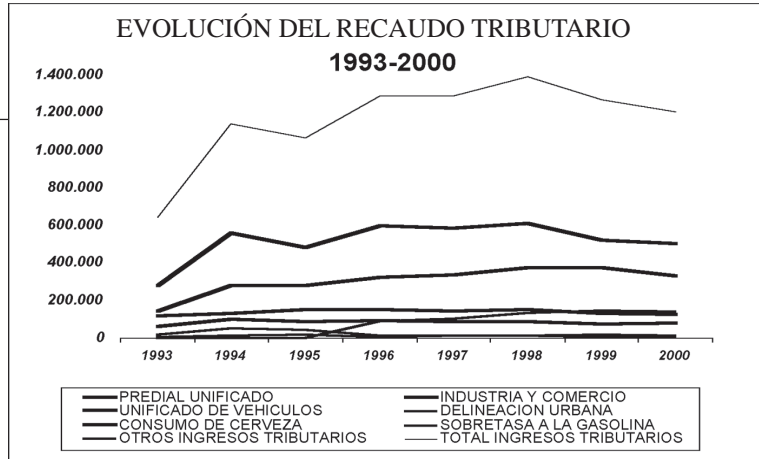
Cobra especial importancia el efecto administrativo en materia del impuesto de vehículos, en los cuales se requiere disminuir el número de omisos y además hacer un proceso de rematriculación en Bogotá mediante medidas administrativas y servicios, lo cual permitiría mejorar hasta en un 50% dicho impuesto,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

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

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

### Comportamiento tributario Ingresos tributarios-precios constantes 1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Predial unificado	149.629	279.210	278.918	323.902	336.551	375.433	376.537	342.176
Industria y comercio	283.016	563.472	486.200	598.495	589.133	611.252	521.839	528.319
Unificado de vehículos	66.716	104.644	87.381	95.586	89.714	91.597	78.828	80.848
Delineación urbana	19.314	51.290	42.250	15.416	13.733	12.219	5.104	5.848
Consumo de cerveza	120.641	133.334	150.894	152.911	149.033	155.974	131.718	142.717
Sobretasa a la gasolina	0	0	0	92.547	102.031	135.186	144.070	154.311
Otros ingresos tributarios	9.264	12.322	19.794	9.456	11.743	14.352	16.661	20.059
Total ingresos tributarios	648.583	1.144.273	1.065.437	1.288.314	1.291.938	1.396.013	1.274.757	1.274.279
Crecimiento anual		76.43%	-6.89%	20.92%	0.28%	8.06%	-8.69%	-0.04%



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

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

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

## **2. Análisis del comportamiento del impuesto predial, la base catastral y el autoavalúo**

Realizando una relación entre las variables de los siguientes dos cuadros podemos concluir:

En precios constantes Bogotá catastralmente en 2000 vale 63 billones de pesos, y es 2,22 veces el valor catastral de 1993.

Por su parte, el recaudo en valores constantes percibido en 2000 es 2,28 veces el recaudo de 1993.

### 1993-200 a precios constantes de 2000

VIGENCIA	RECAUDO	CRECIMIENTO	RECAUDO CONSTANTE	CRECIMIENTO
1993	45.661		149.629.5	
1994	99.057	116.94%	264.768.5	76.95%
1995	128.075	29.29%	279.225.5	5.46%
1996	161.018	25.72%	293.763.1	5.21%
1997	224.317	39.31%	336.551.4	14.57%
1998	294.523	31.30%	375.432.6	11.55%
1999	344.720	17.04%	376.537.7	0.29%
2000	340.461	-1.24%	340.461.0	-9.58%
2001	347.391	2.04%	319.440.0	-6.17%

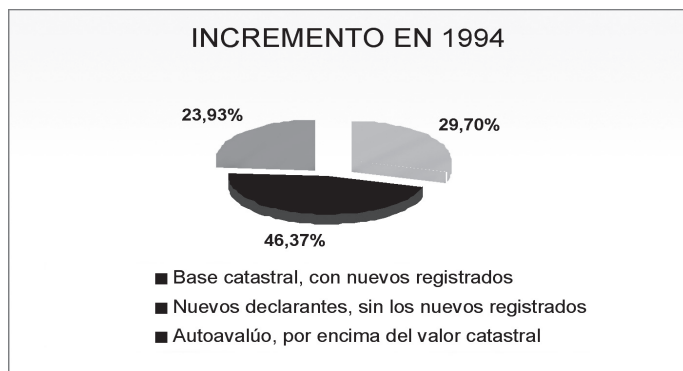
### Avalúo catastral y predios

Vigencia	Total de predios	Crecimiento	Avalúo catastral	Crecimiento corriente	Catastro 2000	Crecimiento constante
1990	999.372		8.717.518		28.566.993	
1994	1.119.096	11.98%	13.184.425	51.24%	35.240.527	23.36%
1995	1.211.483	8.26%	20.559.210	55.94%	44.822.611	27.19%
1996	1.281.959	5.82%	28.379.909	38.04%	51.776.635	15.51%
1997	1.350.934	5.38%	40.194.654	41.63%	60.305.587	16.47%
1998	1.426.714	5.61%	49.991.832	24.37%	63.725.293	5.67%
1999	1.518.099	6.41%	60.142.031	20.30%	65.693.140	3.09%
2000	1.631.046	7.44%	63.525.336	5.63%	63.525.336	-3.30%
2001	1.682.849	3.18%	66.611.275	4.86%	61.251.747	-3.58%

El número de predios registrados en 2000 es de 1.631.046, que equivale a 1,63 veces el número de predios de 1993.

Es importante establecer las razones del salto significativo en el recaudo del impuesto predial de 1994 (crecimiento del 116,94% nominal), y definir en qué medida corresponde a un crecimiento de la base gravable voluntario por efecto del autoavalúo, y en qué proporción al incremento del avalúo catastral y al crecimiento del número de declarantes.

Si comparamos la experiencia de otras ciudades en las cuales hay también un alto nivel de incumplimiento y que adoptaron



el autoavalúo, caso Cali, Barranquilla o Cartagena, encontramos como regla general que la respuesta ciudadana no fue igual y la adopción del autoavalúo significó crecimientos menores, y los niveles de evasión por omisión se mantienen alrededor del 60%, mientras que en Bogotá es del 8% oficialmente o 25%, de acuerdo con nuestros cálculos.

Otra conclusión importante es que el efecto del autoavalúo como declaración de mayor valor tuvo un efecto coyuntural entre 1994 y 1997, el cual fue absorbido en dichos 4 años en los cuales la formación catastral de Bogotá alcanzó los autoavalúos hechos por los contribuyentes por encima del avalúo catastral. Desde este punto de vista, su efecto fue acelerar un recaudo y al cabo del cuarto año perdió vigencia como instrumento que origina un mayor valor, por cuanto la formación catastral lo alcanzó.

### 2.1 La evasión en el impuesto predial

#### Cálculo de evasión por estratos residenciales 3 a 6

Estrato	Total predios	Base catastral	Valor promedio catastral	Tarifa media	Impuesto promedio calculado	Impuesto promedio declarado	Tarifas con evasión	Número predios omisos	% Predios omisos
3	405.421	14.172.110	34.956.527	0.471%	142.714	91.293	0.261%	146.078	36.03%
4	182.552	8.203.712	44.939.042	0.628%	244.626	208.954	0.465%	26.620	14.58%
5	81.944	4.560.916	55.658.938	0.749%	361.356	310.834	0.558%	11.457	13.98%
6	95.250	6.665.781	69.981.953	0.749%	454.346	390.068	0.557%	13.475	14.15%
Total	765.167	33.602.519	43.915.275	0.675%	256.944	180.068	0.410%	197.630	25.83%

Nota: No se descontó el recaudo por recuperación de cartera en cada estrato, lo cual aumentaría el índice de evasión.

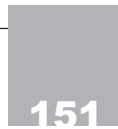
Del cuadro anterior podemos concluir que, de acuerdo con la base catastral existente, el número de predios debería ser mayor o de lo contrario habría una subvaluación de la base catastral al momento de declarar.

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

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

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

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



### Cálculo de la evasión

Estrato	Base gravable	Recaudo proyectado	Recaudo real	Valor evasión	% de evasión
3	14.172.110	57.859	37.012	20.847	36.031%
4	8.203.712	44.657	38.145	6.515	14.582%
5	4.560.916	29.611	25.471	4.140	13.981%
6	6.665.781	43.276	37.154	6.122	14.147%
Total	33.602.519	175.404	137.782	37.622	21.449%

Nota: Se descuenta por exentos y descuentos por pronto pago.

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

### 2.2 El impuesto predial en otras ciudades colombianas

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

Categorías	Bogotá	Cali	Medellín	Barranquilla
Residenciales	Según estrato y área de la construcción. Entre 4 y 8.5	Según rango de avalúo catastral. Entre 8 y 16	Según rango de avalúo catastral y clase de predio (formado o no). Entre 4 y 13	Según estrato y rango de avalúo catastral. Entre 1 y 15.8
Rurales	Residenciales: 16. Agropecuarios: 5. Recreativos: 5	Residenciales: Según rango de avalúo catastral, entre 7-12. Agropecuarios: 6	Residenciales: 6. Agropecuarios: 4	
Industriales	Según el nivel de impacto. Entre 8.5 y 10	Según rango de avalúo catastral. Entre 11 y 15	Según rango de avalúo catastral. Entre 11 y 15	4.3
Comerciales y servicios	8.5, 9 y 10	Según rango de avalúo catastral. Entre 12 y 14. Hoteles tarifa del 16	Según uso y clase de predio (formado o no).	Según rango de avalúo catastral.
Educativos	5	Según rango de avalúo catastral. Entre 10 y 12	10	
Lotes	Según área del terreno. Entre 12 y 33	Entre 22 y 33	Según uso y clase de predio. Formado: 6, 12 y 32.5. No formado: 7, 13, 33	Según estrato y rango de avalúo catastral. Entre 10 y 24.9

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

### Impuesto predial comparativo 1985-2000

Precios corrientes

Ciudad	1985	1993	1994	2000
Bogotá	26.214	65.772	123.263	342.175
Medellín	29.626	40.692	37.721	123.962
Cali	7.298	27.700	34.721	82.650
Bucaramanga	2.021	2.637	2.744	9.325

### Impuesto predial índice de crecimiento

Base año 1995

Ciudad	1985	1993	1994	2000
Bogotá	1.00	2.51	4.7	13.05
Medellín	1.00	1.37	1.27	4.18
Cali	1.00	3.80	4.76	11.33
Bucaramanga	1.00	1.30	1.36	4.61

### Índice comparativo entre ciudades

Ciudad base Bogotá

Ciudad	1985	1993	1994	2000
Bogotá	1.00	1.00	1.00	1.00
Medellín	1.13	0.62	0.31	0.36
Cali	0.28	0.42	0.28	0.24
Bucaramanga	0.08	0.04	0.02	0.03

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

Por su parte, si tomamos a Bogotá como uno, la proporción de las demás ciudades varía, es así como en 1985 Medellín recaudaba 1,13 veces el ingreso predial de Bogotá, el cual se reduce a 0,62 veces para 1993, y en 2000 representa 0,36 veces, lo cual es indicativo de una gran fortaleza del impuesto predial en la década de los años ochenta en Medellín, y una pérdida de dinamismo en la década de los años noventa. Bucaramanga también presenta unos indicadores similares, y sólo Cali muestra una participación sostenida y un crecimiento similar al de Bogotá.



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

### Comparativo 1993-2000

Precios constantes base año 2000

Ciudad	1993	1994	2000
Bogotá	215.532	329.469	342.175
Medellín	133.346	100.824	123.962
Cali	90.772	92.805	82.650
Bucaramanga	8.641	7.334	9.325

153

### Índice de crecimiento

Precios constantes base año 2000

Ciudad	1993	1994	2000
Bogotá	100%	52.86%	58.76
Medellín	100%	-24.39%	-7.04
Cali	100%	2.24%	-8.95
Bucaramanga	100%	-15.12%	7.91%

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

### Carga tributaria per cápita

Comparativo entre ciudades

Ciudad	1985	1993	1994	2000
Bogotá	6.791	10.416	19.195	54.783
Medellín	20.075	23.954	21.834	58.750
Cali	5.188	15.531	19.142	42.211
Bucaramanga	5.002	5.677	5.808	17.933

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

En el caso de la ciudad de Cali se observa una clara recuperación de la carga tributaria, con una reducción de la brecha en 2000 frente a Bogotá.

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

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

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

### *2.3 Problemas por superar del impuesto predial unificado*

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

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

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

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

El problema es de orden legal, ya que el sistema que nos rige es la Ley 44 de 1990, el Decreto 1421 de 1993 (con fuerza de ley) y la Ley 601 de 2000, por lo que se requiere de una

reforma por ley del Congreso de la República para redefinir el régimen predial de Bogotá.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *2.4 Análisis de las propuestas nacional y distrital de reforma al impuesto predial*

2.4.1 Reforma tributaria nacional. En los últimos siete años el gobierno central ha presentado cuatro proyectos de reforma tributaria territorial para redefinir el manejo de los impuestos locales y solucionar los problemas de su administración.

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

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

Para Bogotá hubiera sido importante en cuanto le permitiría salir del híbrido legal existente y adoptar la facturación de forma clara.

Formación obligatoria municipio en dos años. Obliga a los municipios a realizar una formación catastral en los siguientes dos años, para lo cual puede apoyarse en órganos privados además del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Índices por movimiento inmobiliario local. Establece un índice de ajuste de la base catastral basado en el movimiento inmobiliario, lo cual permite corregir las distorsiones generadas

entre el crecimiento del IPC y el estancamiento en años anteriores de la propiedad inmobiliaria.

Tarifas rango 3 al 18 por mil, lotes 33 por mil. Incrementa los rangos tarifarios con el fin de que en los mismos se incluya la participación correspondiente a la CAR, la cual tendrá una participación del 15% recaudo.

Balance. La reforma tributaria territorial, desde el punto de vista del impuesto predial, hubiera mejorado algunos aspectos de dichos impuestos como la formación privada, la unificación con la sobretasa y adoptó la flexibilidad de los sistemas mixtos, que en un principio no consagraba. Respecto del autoavalúo y la formación catastral, no se pronuncia de fondo sobre las formaciones globales de precio por metro cuadrado, que sería la justificación del autoavalúo al no tener como referencia el valor comercial del predio.

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

Son cinco proyectos que se han presentado por parte de la administración, y cinco proyectos que ha archivado el Concejo distrital por considerarlos inconvenientes.

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

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

Los reparos fundamentales a dicha propuesta fueron la improcedencia de un incremento a esos niveles y la crítica la fórmula tarifaria que violaba incluso el artículo 338 de la Constitución Política que exige al Concejo establecer “directamente” las tarifas, y en este caso se difería a una ecuación; adicionalmente dicha fórmula implicaba aumentar el grado de complejidad de la administración del impuesto. También se consideraba que se violaba la Ley 44 de 1990 que define que las tarifas deben hacerse por estrato y uso, y se estaban proponiendo por valor catastral, con los reparos que antes realizamos a la determinación de la tarifa por tal concepto.

El segundo proyecto de la administración cambió las formulas tarifarias por unas tablas similares a las del impuesto de renta para cada uno de los estratos, lo cual haría casi imposible el manejo del impuesto y las instrucciones del formulario, porque se deberían dar todas las tablas a cada contribuyente para que él se ubique en las mismas.

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

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

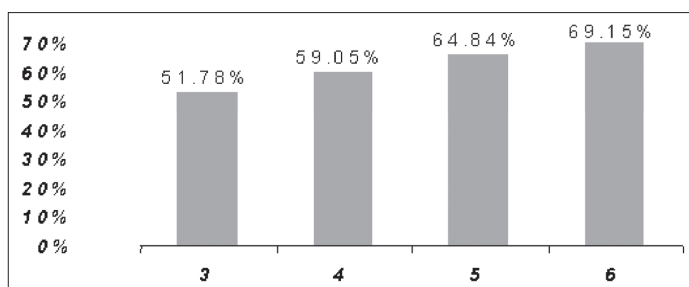
El incremento del impuesto en un 40% se sigue considerando excesivo, dado el efecto exponencial que tendría por la actualización de la base catastral, con mayor razón cuando descansa simplemente sobre las tarifas y no apunta a corregir los problemas de subvaluación de la base catastral, de control a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

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

## 2.5 Conclusiones sobre la potencialidad del impuesto predial

2.5.1 Primer escenario: nivelación de la base catastral. Los resultados de la investigación directa se presentan en la siguiente gráfica:

### Valor catastral vs. valor comercial



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

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

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

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

El valor catastral representa solamente el 51,78% del valor comercial en el estrato tres, el 59,05% en el cuatro, 64,84% en el estrato 5 y el 69,15% en el estrato seis, para un promedio de los estratos tres a seis sector residencial del 60,23%, tal como se presenta en el siguiente cuadro.

### Impuesto predial, supuestos básicos extensión y valores

Estrato	Predios 2000	m <sup>2</sup> 2000	Tarifas promedio	Valor comercial promedio m <sup>2</sup>	Valor catastral promedio m <sup>2</sup>	Comercial/ Catastro
3	405.421	77	0.471%	573.366	296.894	51.78%
4	182.552	113	0.628%	794.791	469.342	59.05%
5	81.944	117	0.749%	894.967	580.322	64.84%
6	92.250	146	0.749%	1.055.892	730.133	69.15%
Total	765.167	98	0.61%	763.985	460.148	60.23%

Nota: sobre investigación realizada por los autores.

### Incremento por base al 70% comercial

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

Estrato	Base gravable ajustada	Impuesto real ajustado	Impuesto adicional	% de incremento
3	16.754.143	43.755	6.743	18.22%
4	9.101.834	42.321	4.176	10.95%
5	4.796.130	26.785	1.314	5.16%
6	6.722.543	37.470	316	0.85%
Total	37.374.649	150.331	12.549	9.11%

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

2.5.2 Segundo escenario: incremento de las tarifas. El incremento de las tarifas en un 50% o un 40%, a lo largo de tres años, debe considerarse excesivo por cuanto si bien las tarifas de Bogotá están mas bajas que en las otras ciudades, la actualización de la base catastral hace que se tenga un efecto exponencial.

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

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

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

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

	Bogotá	Medellín	Cali
Avalúo del predio	\$39.616.673	\$17.219.338	\$22.471.524
Tarifa efectiva	6 por mil	13 por mil	6.2 por mil
Impuesto del predio	\$227.073	\$228.468	\$138.951

En este marco encontramos que la tributación en Bogotá por predio está ligeramente por debajo de Medellín, pero es



superior a la de Cali. Si partimos de que la carga es similar, el incremento tarifario no debería ser superior a un 10% como una media de las tesis antes expuestas.

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

### Comparativo del incremento de tarifas por estratos

Estrato	Tarifas actuales			Tarifas propuestas			Incremento de tarifas		
	Tarifa base	Tarifa marginal	Tarifa media	Tarifa básica	Tarifa marginal	Tarifa media	Tarifa básica	Tarifa marginal	Tarifa media
3	4.00	5.00	4.71	4.50	5.50	5.21	11.11%	9.09%	9.60%
4	6.00	7.00	6.28	6.50	7.50	6.78	7.69%	6.67%	7.37%
5	7.00	8.00	7.49	7.50	8.50	7.88	6.67%	5.88%	4.95%
6	7.00	8.50	7.49	8.50	9.50	8.85	17.65%	10.53%	15.37%
Total			6.01			6.67			9.83%

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

### Comparativo del incremento de tarifas por estratos

	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6
Hasta 1994	6	6	8.5	8.5
Desde 1995	4 - 5	6 - 7	7 - 8 - 8.5	7 - 8 - 8.5
Estudio	4 - 4.5	6.5 - 7.5	7.5 - 8.5	8.5 - 9.5
Reforma 2002	4 - 5.5	6 - 7.5	7 - 9	7 - 9
Reforma 2005	5.6 - 7.7	8.4 - 10.5	9.8 - 12.6	9.8 - 12.6

### Propuesta de ajuste de tarifas

Efecto recaudatorio, incremento promedio 10%

Estrato	Base gravable	Nuevas tarifas	Recaudo proyectado	Recaudo real con tarifa	Recaudo real	Incremento
3	14.172.110	0.521%	64.014	40.941	37.012	9.60%
4	8.203.712	0.678%	48.212	41.182	38.145	7.37%
5	4.560.916	0.788%	31.153	26.797	25.471	4.95%
6	6.665.781	0.885%	51.134	43.900	37.154	15.37%
Total	33.602.519	0.665%	194.514	152.821	137.782	9.84%

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

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

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

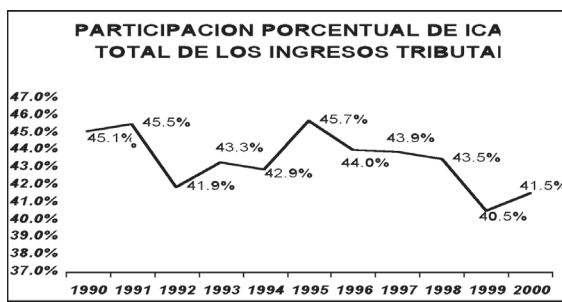
### Efecto recaudatorio base al 70% y tarifa incremento promedio 10%

Estrato	Base gravable ajustada	Nuevas tarifas	Impuesto con ajuste	Impuesto adicional	% de crecimiento
3	16.754.143	0.521%	48.409	11.397	30.79%
4	9.101.834	0.678%	45.691	7.546	19.78%
5	4.796.130	0.788%	28.179	2.708	10.63%
6	6.722.543	0.885%	44.274	7.120	19.16%
Totales	37.374.649	0.665%	166.553	28.771	20.88%

## 3. Impuesto de industria y comercio

### 3.1 Comportamiento tributario

El impuesto de industria y comercio y avisos y tableros es una de las mayores fuentes de ingresos para el Distrito Capital



y se sostuvo en la década de los años noventa entre un 40% y un 45% de los ingresos tributarios.

A pesar de la erosión de impuesto, el recaudo por concepto de industria y comercio desde 1990 hasta 2000, en la estructura de los ingresos tributarios participa aproximadamente con un 43% del total de dichos ingresos. Oscilando entre el 40,5% y el 49,2%.

En el mismo período 1990–2000 la participación más baja se presentó durante 1999 y 2000. En 2000 se observó una ligera recuperación, ya que en 1998 y 1999 se presentó una tendencia decreciente.

163

## Composición del recaudo

Impuesto de industria y comercio por actividades año 2000

Actividad Económica	Contribuyentes	Base gravable	Recaudo	Tarifa efectiva
Servicios	36.801	24.382.920	140.836	0.58
Comercio	26.058	22.539.003	130.484	0.58
Industria	11.997	16.155.930	98.696	0.61
Financieros	1.480	9.526.855	76.440	0.80
Otros	7.013	2.158.508	39.493	1.83
Total	83.349	74.763.216	485.949	0.65

## Comparación de las tarifas con otras ciudades

Tarifas por mil

Actividades	Bogotá	Cali	Medellín	Barranquilla
<b>INDUSTRIAL:</b>				
Producción de alimentos, excepto bebidas	3	3.3	4	3
Producción de calzado y prendas de vestir	3	3.3	3	4
Fabricación de productos primarios de hierro y acero	5	3.3	7	5
Fabricación de material de transporte	5	3.3	7	5
Demás actividades industriales	8	3.3	7	7
<b>COMERCIAL:</b>				
Venta de alimentos y productos agrícolas en bruto	3	3.3	4	3
Venta de textos escolares y libros	3	7.7	5	4
Venta de madera y materiales para construcción	5	7.7	5	4
Venta de automotores	5	7.7	6, 3 y 10	7
Venta de cigarrillos y licores	10	7.7	10	10
Venta de combustibles y derivados del petróleo	10	3.3	10	4
Venta de joyas	10	7.7	10	10
Demás actividades comerciales	8	7.7	8	7.1
<b>SERVICIOS:</b>				
Transporte	3	3.3	5	4
Radiodifusión y programación de televisión	3	11	10	7
Consultoría profesional	5	6.6	5	7
Servicios prestados por contratistas de construcción	5	3.3	5	4
Constructores y urbanizadores	5	3.3	8	4
Presentación de películas en salas de cine	5	11	10	7
Servicios de restaurante y cafetería	10	8.8	10	10
Servicios de bar, grill, discoteca y similares	10	27.5	15	10
Servicios hotel, motel, hospedaje, amoblado y sim.	10	8.8	25	8.5
Servicios de casas de empeño	10	27.5	10	10
Servicios de vigilancia	10	11	3	7
Demás actividades de servicios	7	11	8	7
<b>ENTIDADES FINANCIERAS:</b>				
Corporaciones de ahorro y vivienda	8	3	3	3
Demás actividades financieras	8	5	5	5

Fuente: Secretarías de Hacienda municipales

### 3.2 El problema de la evasión y elusión del impuesto

#### Elusión del impuesto de avisos y tableros año 2000

Actividad económica	Contribuyentes	Pagan avisos	% de cumplimiento	Recaudo potencial	Elusión	Recaudo efectivo
Servicios	36.801	22.208	60.3	18.190	7.213	10.977
Comercio	26.058	18.534	71.1	16.098	4.648	11.450
Industria	11.997	8.099	67.5	19.255	6.256	12.999
Financieros	1.480	404	27.3	9.624	6.997	2.627
Otros	7.013	3.907	55.7	1.830	810	1.020
Total	83.349	53.152	63.8	64.997	25.925	39.072

El porcentaje de cumplimiento durante 2000, del total de los contribuyentes que pagan avisos fue 63,8%. El sector de mayor cumplimiento fue el comercial, donde se registró el 71.1% aproximadamente; y el de menor cumplimiento fue el sector financiero con un 27.3%.

El promedio de la tarifa efectiva, teniendo en cuenta el recaudo alcanzado durante 2000 fue de 0.65%

#### La evasión de fondo en el impuesto de industria y comercio

Actividad económica	Base gravable	Evasión impuesto	Tasa de evasión	Tasa de evasión ponderado
Servicios	11.692.590	29.910	29%	8%
Comercio	14.456.297	34.837	27%	9%
Industria	8.813.539	13.374	18%	4%
Financieros	8.020.668	15.794	24%	4%
Total índice ponderado de evasión en el impuesto de industria y comercio				25%

El total del índice ponderado de evasión de industria y comercio es de alrededor del 25%, presentándose el mayor nivel de evasión en las actividades de servicios en un 29% y las actividades comerciales un 27%.

### 3.3 Análisis de las propuestas nacional y distrital de reforma del ICA

#### 3.3.1 Reforma nacional. Se observa lo siguiente:

\* Afecta municipios y Distrito si se desmonta la doble tributación así: 70% comercio y 30% industria en el primer proyecto, en el segundo se invierten los porcentajes.

\* Ajusta definiciones legales. Autoriza regímenes especiales.

\* Elimina avisos y fusiona industria y comercio.

\* Sube rangos tarifarios hasta el 12 por mil.

3.3.2 Reforma local. Se observa lo siguiente:

- \* Profesionales al régimen corriente.
- \* Suben las tarifas más del 50% entre 2002 y 2005.
- \* Ajusta régimen simplificado al nacional, además del preferencial.
- \* Retención por tarjetas de crédito y débito.
- \* Define impuesto de avisos y tableros

Adicionalmente, la reforma local como fue planteada presenta los siguientes problemas:

- \* Profesionales declararán a partir de un tope.
- \* Inadecuada definición para industriales.
- \* Exenciones para educación son elitistas.
- \* Incentivo ciencia y tecnología es excesivo; la Nación ya contribuyó con el 35% sobre el 125%
- \* Exención a libros Ley 98 de 1993, 70% exento.
- \* El incremento de tarifas en Bogotá se justifica hasta un nivel que corresponde a la mayor productividad de la ciudad, 30% sobre las capitales.
- \* El impuesto de industria y comercio ha tenido un gran desarrollo dinamizado a partir de 1994 con la bimestralización y el autocontrol.
- \* La evasión sigue siendo el principal deterioro del recaudo reconocido del 28%, pero puede llegar al 60%.
- \* Solucionar las grandes controversias legales sobre tributación industrial y de servicios.
- \* Dejar un solo tratamiento para los pequeños contribuyentes, eliminar el régimen simplificado.

La reforma local presentada por la actual administración presenta las siguientes inconsistencias:

- \* Profesionales declararán a partir de un tope.
- \* Inadecuada definición para industriales.
- \* Exenciones para educación son elitistas.
- \* Incentivo ciencia y tecnología es excesivo, la Nación ya contribuyó con el 35% sobre el 125%.
- \* El incremento de tarifas en Bogotá se justifica hasta un nivel que corresponde a la mayor productividad de la ciudad en un 10% sobre las capitales.

\* El incremento de más del 50% es excesivo y se recomiendan ajustes que no superen el 10% del resto del país (grandes ciudades).

### 3.4 Potencialidad del impuesto de industria y comercio

#### 3.4.1 Primer escenario: tarificación del impuesto de avisos

#### Tarificación del impuesto de avisos y tableros año 2000

Tarifa	Participación	Recaudo con avisos	Proyección de recaudo	Incremento avisos	Recaudo con incremento de avisos	Efecto tarificación de avisos	Crecimiento recaudo
3	8.7%	45.964	40.518	3.45	46.596	632	1.38%
5	8.2%	43.322	38.190	5.75	43.918	596	1.38%
7	22.4%	118.343	104.323	8.05	119.972	1.628	1.38%
8	56.9%	300.614	265.000	9.20	304.750	4.136	1.38%
10	3.8%	20.076	17.698	11.50	20.352	276	1.38%
Total	100%	528.319	465.729		535.588	7.269	1.38%

Al incrementar las tarifas en los porcentajes anteriormente propuestos, observamos que el nivel de recaudo de avisos y tableros puede incrementar en un 6,1%.

#### 3.4.2 Segundo escenario: incremento de la tarifa

#### Incremento de la tarifa año 2000

Tarifa	Participación	Recaudo con avisos	Incremento tarifas	Recaudo nuevas tarifas	Efecto tarificación de avisos	Efecto tarificación de avisos
3	8.7%	43.918	3.5	51.237	7.320	16.67%
5	8.2%	41.394	5.5	45.533	4.139	10%
7	22.4%	113.075	7.5	121.152	8.077	7.14%
8	56.9%	287.232	9	323.136	35.904	12.5%
10	3.8%	19.182	11	21.101	1.918	10%
Total	100%	504.801		562.159	57.358	11.36%

#### 3.4.3 Tercer escenario: tarificación de avisos e incremento de tarifas en el 10%

#### Incremento por ajuste de tarifa y tarificación de avisos

Tarifa	Participación	Recaudo sin avisos	Tarifa compuesta	Recaudo nuevas tarifas	Efecto recaudo	Efecto crecimiento	Variación tarifas
3	8.7%	40.518	4.0	54.025	8.061	17.54%	33.33%
5	8.2%	38.190	6.5	49.647	6.325	14.60%	30%
7	22.4%	104.323	8.5	126.678	8.335	7.04%	21.43%
8	56.9%	265.000	10	331.250	30.636	10.19%	25%
10	3.8%	17.698	12	21.237	1.161	5.78%	20%
Total	100%	465.729		582.836	54.517	10.32%	

## 4. Impuesto sobre vehículos automotores

### Comportamiento del recaudo

Recaudo Total

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Declaraciones	370.945	399.011	380.803	480.313	480.549	479.911
Recaudo en millones de pesos	36.895	41.560	52.392	59.796	71.858	72.168

167

Fuente: Secretaría de Hacienda

### Impuesto de vehículos, índices de cumplimiento y evasión

	TOTAL	CUMPLIMIENTO		EVASIÓN	
	Circulan en Bogotá	Vehículos matriculados	Declarantes	Omisos	No registrados
Número	1.003.788	687.788	484.563	203.225	316.000
Recaudo potencial	167.479	114.756	80.848	33.908	52.724
Total	100%	68.52%	48.27%	20.25%	31.48%

## 5. Potencialidad del sistema tributario distrital

Incrementos en las distintas alternativas propuestas

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Administración	Máximo
Predial % de mayor recaudo	9.11	9.84	20.88	6.00	26.88
Predial incremento recaudo	31.172	33.670	71.446	20.531	91.977
ICA % mayor recaudo	6.10	11.36	15.46	5.00	20.46
ICA incremento recaudo	32.227	60.017	81.678	26.416	108.094
Vehículos % mayor recaudo	15	15	15	40	55
Vehículos incremento recaudo	12.127	12.127	12.127	32.339	44.466
Ingresos tributarios % mayor recaudo	5.93	8.30	12.97	6.22	19.19
Ingresos tributario incremento recaudo	75.527	105.814	165.252	79.286	244.537

Escenario 1: Predial con ajuste de la base al 70% valor comercial, ICA con tarifación de avisos, vehículos disminución de omisos en 50%.

Escenario 2: Predial con ajuste de las tarifas en un 10%, ICA con ajuste de tarifas en un 11% y vehículos con disminución de omisos en un 50%.

Escenario 3: Predial con ajuste de la base y ajuste de tarifas (1+2), ICA con tarifación de avisos y ajuste de tarifas (1+2), vehículos con disminución de omisos en un 50%.

Administración: Mejoramiento de cobro en predial, apoyo privado para controlar la evasión en ICA y vehículos con 50% menos de omisos y matrículas en un 20% adicional.