UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Investigaciones y productos CID

N° 09

ISSN 2027-8780
Marzo 2012

Localización de la actividad económica y fiscalidad: El caso de Bogotá y los municipios cundinamarqueses

Location of economic activity and the fisc: the case of Bogota and the municipalities of Cundinamarca

Jorge Armando Rodríguez Alarcón,
Mario García, Martha Sánchez
y Norman Maldonado

CID Centro de Investigaciones para el Desarrollo

LOCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y FISCALIDAD:
EL CASO DE BOGOTÁ Y LOS MUNICIPIOS CUNDINAMARQUESES

Por: Jorge Armando Rodríguez
Mario García
Martha Sánchez
Norman Maldonado

Resumen

Este escrito ofrece una síntesis de un informe con el mismo título elaborado para la Secretaría de Hacienda de Bogotá, D.C. El informe examina la evolución de la localización de la actividad económica en Bogotá y Cundinamarca desde 1990, especialmente en lo referente a la industria, e indaga por los efectos probables de la tributación y el gasto público locales sobre la escogencia de localización industrial entre esas dos jurisdicciones.

Palabras clave: Actividad económica regional, localización industrial, finanzas públicas locales, impuestos, gasto público.

Clasificación JEL: R120- H730

LOCATION OF ECONOMIC ACTIVITY AND THE FISC:
THE CASE OF BOGOTA AND THE MUNICIPALITIES OF CUNDINAMARCA

Abstract

This paper summarizes a report with the same title prepared for the Bogota's Department of the Treasury. The report examines the evolution of the location of economic activity in Bogota and Cundinamarca since 1990, especially as regards industry, and looks into the likely effects of local taxation and local public expenditure on industrial location choice between the two jurisdictions.

Keywords: Regional economic activity, industrial location, local government finance; taxes, Public expenditure.

Investigaciones y productos CID

En esta colección se publican ensayos; resultados de investigación previos o concluidos; documentos producto de consultorías; reflexiones de investigadores adscritos al Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID; documentos de investigadores invitados a eventos realizados por el CID; y, en general, documentos caracterizados por su rigurosidad científica y pertinentes a un contexto específico o coyuntural.

Documentos FCE Escuela de Economía
ISSN 2011-6322

La serie Documentos FCE puede ser consultada en el portal virtual:
http://www.fce.unal.edu.co/publicaciones/

Director Centro Editorial-FCE
Jorge Armando Rodríguez

Equipo Centro Editorial-FCE
Sergio Pérez
Juan Carlos García Sáenz
Diego Felipe Gutiérrez Bedoya
Maria del Pilar Ducuara López

Contacto: Centro Editorial –FCE
Correo electrónico: publicac_fcebog@unal.edu.co

Este documento puede ser reproducido citando la fuente. El contenido y la forma del presente material es responsabilidad exclusiva de sus autores y no compromete de ninguna manera a la Escuela de Economía, ni a la Facultad de Ciencias Económicas, ni a la Universidad Nacional de Colombia.

Rector
Moisés Wassermann Lerner

Vicerrector Sede Bogotá
Julio Esteban Colmenares

Facultad de Ciencias Económicas

Decano
Jorge Iván Bula Escobar

Vicedecano Académico
Juan Abel Lara Dorado

Centro de Investigaciones para El Desarrollo CID

Director
Jorge Armando Rodríguez

Subdirector
German Nova

60 años ·1952 - 2012· ACADEMIA PARA EL DESARROLLO CON EQUIDAD
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Centro Editorial CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO - CID
CID Centro de Investigaciones para el Desarrollo
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA SEDE BOGOTÁ FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

LOCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y FISCALIDAD:
EL CASO DE BOGOTÁ Y LOS MUNICIPIOS CUNDINAMARQUESES[1]

Jorge Armando Rodríguez
Mario García
Martha Sánchez
Norman Maldonado

El informe a que se refiere este resumen estudia el comportamiento de la localización de la actividad económica en Bogotá, considerada como un todo, y el departamento de Cundinamarca y sus municipios, con énfasis en la industria, y explora el efecto de la fiscalidad a nivel distrital y municipal sobre dicha localización. La perspectiva adoptada sitúa el análisis en un marco que no sólo reconoce el papel que puede jugar la tributación y el gasto público locales sino también tiene en cuenta otros factores considerados relevantes para efectos de la distribución inter-jurisdiccional de la actividad económica. Tal es el caso de factores geográficos y de mercado, así como de factores institucionales distintos a la fiscalidad.

El informe final está organizado como sigue. En la sección 2 se revisa la literatura sobre el tema. En la sección 3 se describen la información utilizada; en la sección 4 se examina la evidencia sobre localización de la actividad económica en Bogotá y Cundinamarca, con base en información de las cuentas nacionales del DANE, el registro mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá y el Sistema de Información y Riesgo Empresarial (SIREM) de la Superintendencia de Sociedades. La sección 5 trata de la fiscalidad local en Bogotá y Cundinamarca, primero desde una perspectiva legal, específicamente en lo atinente a las normas tributarias, y luego desde una perspectiva cuantitativa, tanto en materia de recaudo tributario como de gasto público. En la sección 6 se explora empíricamente la *relación* entre la localización de la actividad económica y algunos de los determinantes sugeridos por la literatura. Entre los determinantes institucionales se consideran aquí, aparte de la tributación y el gasto público, la regulación ambiental y las normas locales sobre usos del suelo. La distancia a Bogotá y la altura sobre el nivel del mar se utilizan para captar los factores geográficos. El tamaño de la población y el PIB per cápita se emplean para dar una idea del tamaño del mercado y las economías de aglomeración. Una estimación del PIB de los municipios de

[1] Informe para la Secretaría de Hacienda Distrital, Bogotá, entregado en septiembre de 2008. Los autores agradecen la colaboración de Cristian Duque y Viviana Mora, quienes participaron como asistentes de investigación

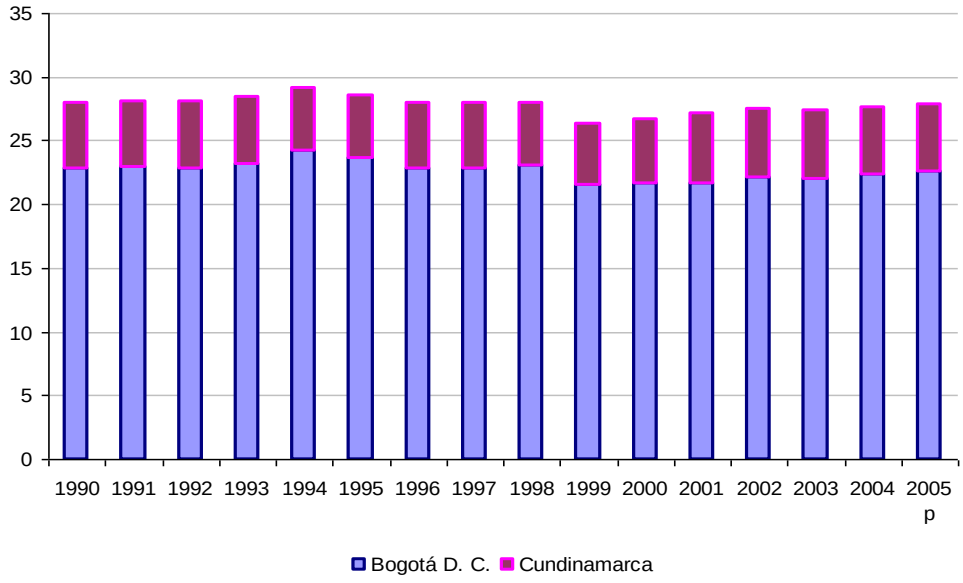
Cundinamarca sirve, junto con otras variables, para aproximar el comportamiento de localización de la actividad económica al interior de la región. La sección 7 reporta los resultados de algunas entrevistas y otras opiniones. Las implicaciones de política se discuten en la sección 8, mientras que las principales conclusiones se esbozan en la sección 9.

Principales hallazgos

Las principales conclusiones del documento pueden sintetizarse así:

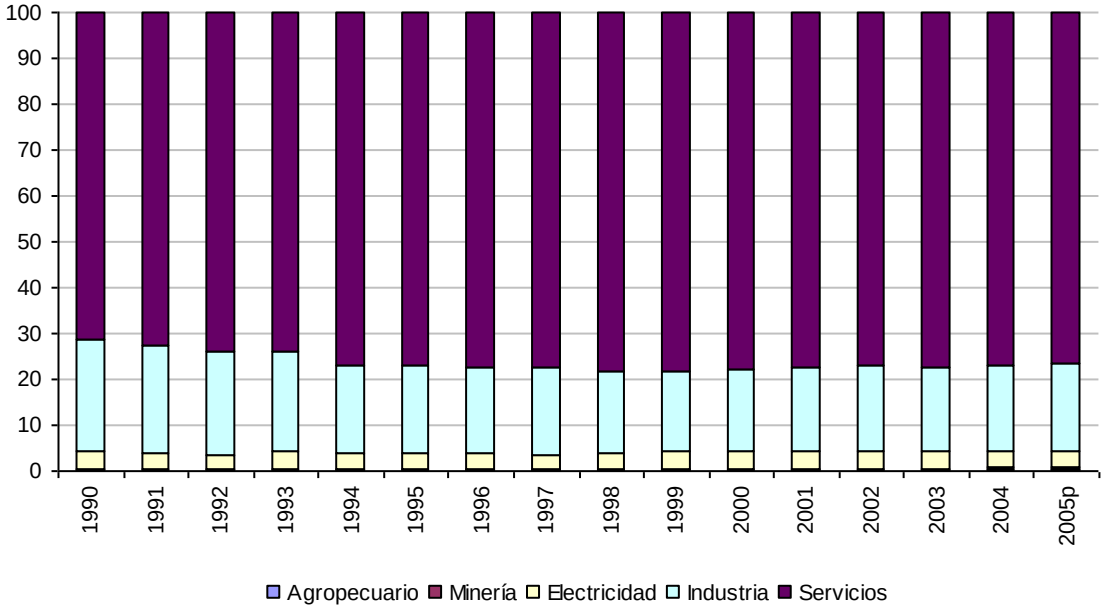
1. Teniendo en cuenta que el PIB puede verse como un indicador de localización de la actividad económica, se destaca que la economía bogotana ha seguido generando en años recientes algo más del 22% del PIB nacional, situándose de nuevo, luego de cierta pérdida de terreno a raíz de la recesión de fines de los noventa, muy cercana de la participación observada por término medio en el período 1990-2006 (22,6% del PIB nacional), como se observa en el Gráfico 1. Cundinamarca ha mantenido una participación en el PIB nacional bastante estable, de 5,2% en promedio en el mismo período. La actividad económica más importante de Bogotá son los servicios (más del 75% del PIB local en 2005), seguida por la industria (18,7% en 2005), según lo registra el Gráfico 2. En Cundinamarca los servicios pesan menos que en Bogotá (Gráfico 3). Además, al contrario de lo que sucede en la capital, la agricultura pesa más que industria.

Gráfico 1: Participación porcentual del PIB sub-nacional en el PIB nacional Bogotá y Cundinamarca, 1990 - 2005 p



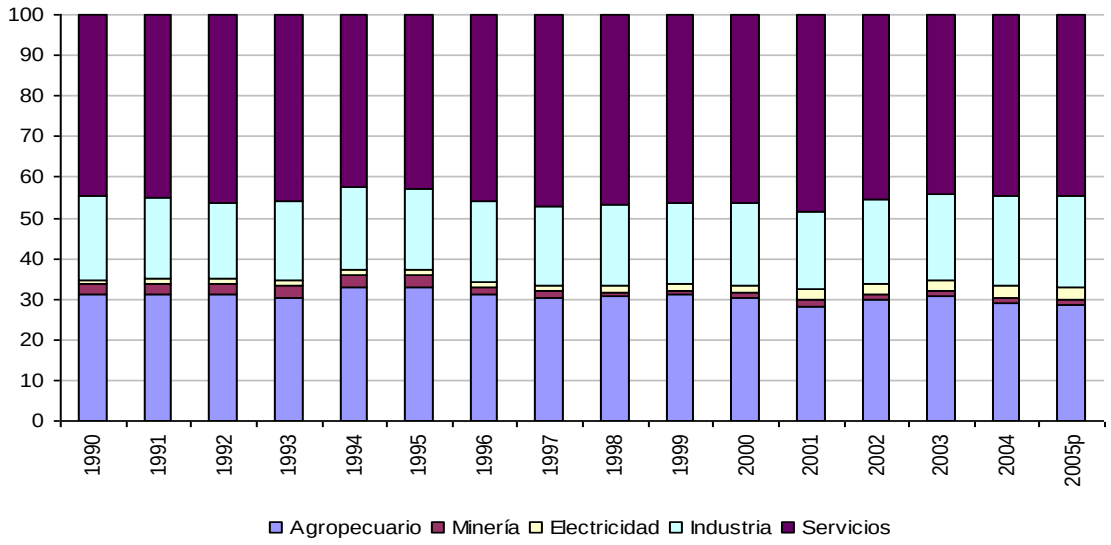
Fuente: DANE, cálculos propios, p: provisional

Gráfico 2: Composición del PIB por sectores Bogotá, 1990-2005p



Fuente: DANE, cálculos propios, p: provisional

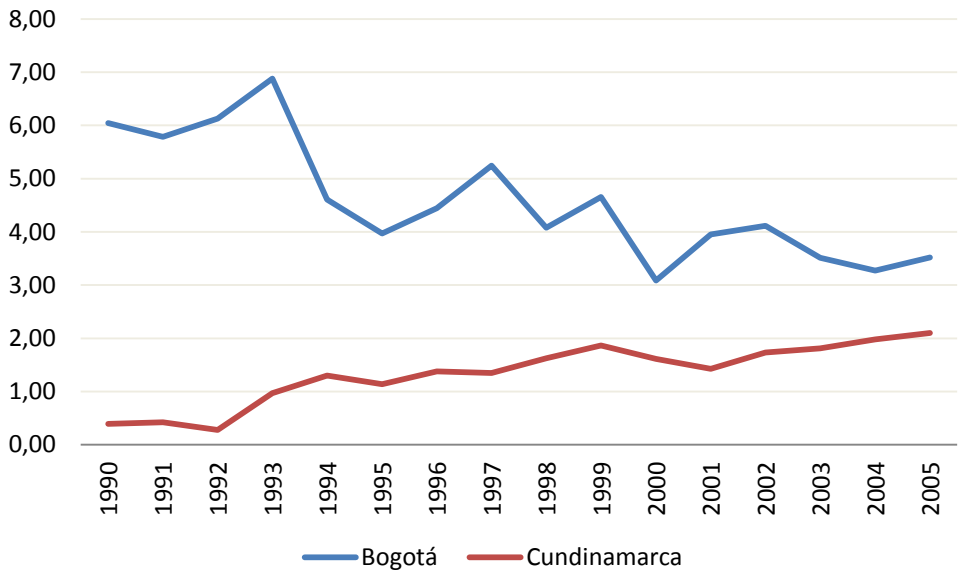
Gráfico 3: Composición del PIB por sectores Cundinamarca, 1990-2005p



Fuente: DANE, cálculos propios, p: provisional

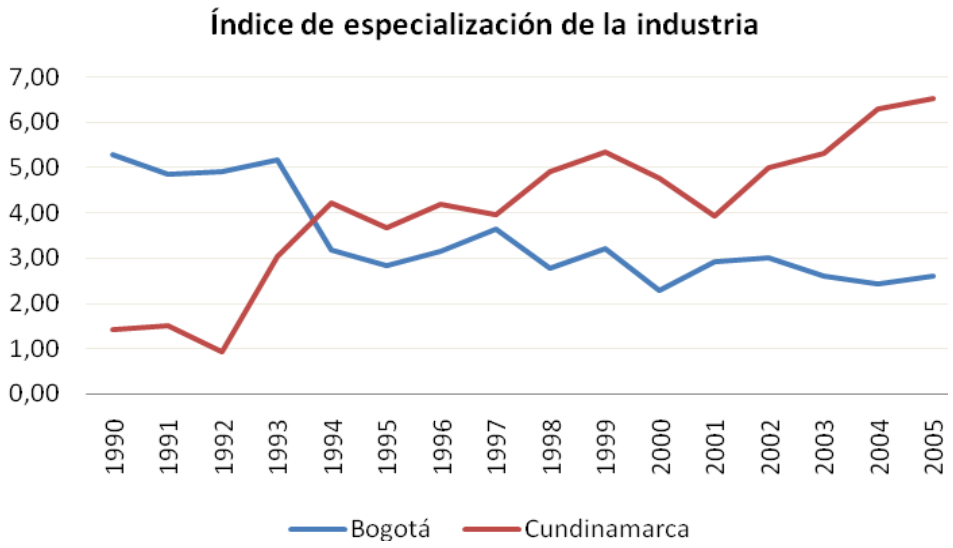
2. Desde 1990, el grado de concentración de la industria nacional en Bogotá y Cundinamarca, una manera de ver la distribución geográfica de la actividad económica, ha sido consistentemente mayor que en la jurisdicción promedio (índice mayor que cero en el Gráfico 4; a mayor valor del índice, mayor concentración). Pero hay diferencias en el comportamiento de estas dos jurisdicciones. Si bien concentra relativamente más industria que el departamento, Bogotá ha ido perdiendo terreno mientras que Cundinamarca lo ha ganado. Hay indicios de cierto desplazamiento de la industria de la capital al departamento. La evidencia indica, por otro lado, que aunque Bogotá todavía registra un grado de especialización en industria manufacturera mayor que la jurisdicción promedio (índice mayor que cero en el Gráfico 5; a mayor valor del índice, mayor especialización), al menos desde 1993 tal grado de especialización ha venido declinando de manera paulatina. Cundinamarca, en cambio, no sólo es más especializada que Bogotá en industria manufacturera al menos desde 1994, sino que su grado de especialización en esta actividad ha tendido a aumentar.

Gráfico 4: Índice de concentración de la industria



Fuente: DANE – Cuentas departamentales. Cálculos propios.

Gráfico 5: Índice de especialización de la industria



Fuente: DANE – Cuentas departamentales. Cálculos propios.

3. Dentro del sector servicios, Bogotá sobresale por la relativamente alta concentración en, y especialización de, su jurisdicción en actividades financieras (Tablas 1 y 2). También concentra y se especializa en otros servicios, como los inmobiliarios y de alquiler de vivienda, las comunicaciones, el comercio y la educación privada. Sorprendentemente, sin embargo, su fuerte, en términos de concentración y especialización en su jurisdicción, no serían la administración pública y otros servicios a la comunidad, según se desprende de la información primaria del DANE.

Tabla 1

Sector servicios: Indicadores de concentración por subsectores, Bogotá

Sub-sectores	Promedios			
	1990-1994	1995-1998	1999-2001	2002-2005
Comercio	-3,9	-0,5	1,6	4,2
Servicios reparación automotores, motocicletas y artículos personales	-2,2	-2,7	-1,7	-1,2
Hoteleria y restaurantes	-11,7	-10,2	-8,8	-7,0
Transporte	-4,5	-5,4	-2,5	-2,4
Comunicaciones y correos	12,0	7,4	11,6	10,5
Intermediacion financiera y servicios conexos	17,4	18,5	18,9	19,2
Inmobiliarios y alquiler de vivienda	11,2	13,0	9,3	9,3
Empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios	11,7	12,4	10,2	9,8
Domésticos	-8,9	-10,3	-8,6	-8,5
Enseñanza de mercado	4,9	5,5	4,8	4,5
Sociales y de salud de mercado	1,0	-1,2	-1,9	-1,9
Asociaciones esparcimiento y otros servicios de mercado	7,2	5,9	10,0	12,6
Administracion pública y otros servicios a la comunidad	-3,2	-4,4	-4,2	-6,2
Enseñanza de no mercado	-18,3	-19,8	-17,0	-16,6
Sociales y de salud de no mercado	-12,8	-14,7	-13,7	-13,9
Asociaciones esparcimiento y otros servicios de no mercado	0,8	0,3	-3,4	-6,2

Fuente: Cálculos de los autores con base datos originales del DANE.

Tabla 2

Sector servicios: Indicadores de especialización por subsectores, Bogotá

Sub-sectores	Promedios			
	1990-1994	1995-1998	1999-2001	2002-2005
Comercio	-2,9	-0,3	0,8	2,1
Servicios reparación automotores, motocicletas y artículos personales	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1
Hoteleria y restaurantes	-1,4	-1,6	-1,3	-1,0
Transporte	-1,8	-1,8	-0,9	-0,9
Comunicaciones y correos	1,6	1,2	2,1	2,0
Intermediacion financiera y servicios conexos	6,4	8,1	6,3	7,2
Inmobiliarios y alquiler de vivienda	8,0	8,5	5,6	4,8
Empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios	1,8	2,1	1,6	1,9
Domésticos	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2
Enseñanza de mercado	0,4	0,9	1,0	0,9
Sociales y de salud de mercado	0,1	-0,1	-0,3	-0,3
Asociaciones esparcimiento y otros servicios de mercado	0,9	0,6	1,0	1,1
Administracion pública y otros servicios a la comunidad	-1,4	-2,4	-2,9	-4,0
Enseñanza de no mercado	-3,5	-4,0	-3,7	-3,8
Sociales y de salud de no mercado	-1,6	-2,0	-2,2	-2,4
Asociaciones esparcimiento y otros servicios de no mercado	0,0	0,0	-0,1	-0,1

Fuente: Cálculos de los autores con base datos originales del DANE.

4. El Registro Mercantil muestra que, en el caso de la industria ubicada en la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), que incluye 56 municipios cundinamarqueses, la abrumadora mayoría de los establecimientos se localiza en la capital: 93,7% del total, en promedio anual, en el período 1995-2006 (Tabla 3). En ese lapso se han creado en la capital, en total, 33.608 establecimientos. No obstante, la creación de establecimientos industriales ha crecido a tasas más altas en Cundinamarca que en Bogotá, aunque hay que tener en cuenta que el número inicial de establecimientos de los municipios cundinamarqueses es por lo general bajo. Como consecuencia, el peso de Bogotá como destino de los establecimientos se ha reducido levemente en años recientes.

En 2006 se crearon en Bogotá 4.141 establecimientos industriales, 92,3% del total creado en los municipios que forman parte de la jurisdicción de la CCB. A corte de 2006, el 96% de las empresas industriales *principales* se ubicaba en Bogotá, con apenas el 4% restante en algún municipio de Cundinamarca. De las empresas industriales principales grandes existentes en los dos territorios considerados, cerca del 85% se encuentra en la capital. Dentro de Cundinamarca, los establecimientos industriales se concentran en unos pocos municipios de la jurisdicción de la CCB, especialmente Soacha, Chía, Zipaquirá, Cajicá, Cota y Tocancipá (Mosquera y Funza no forman parte de la jurisdicción de la CCB). Por tamaño, en las dos jurisdicciones la gran mayoría de las empresas industriales son microempresas (Tabla 4). Hay que tener en cuenta, sin embargo, que con el tiempo el tamaño de las empresas puede variar.

Tabla 3

Nuevos establecimientos industriales por municipio, según año de matricula mercantil
Jurisdicción de la Cámara de Comercio de Bogotá

Municipio	Promedios			Total	Composición Porcentual			
	1995-1998	1999-2001	2002-2006	1995-2006	1995-1998	1999-2001	2002-2006	1995-2006
Bogotá	2203	2232	3620	33608	94,8	94,7	92,8	93,7
Soacha	44	48	113	883	1,9	2,0	2,9	2,5
Fusagasugá	30	23	47	420	1,3	1,0	1,2	1,2
Chia	12	19	43	319	0,5	0,8	1,1	0,9
Zipaquirá	16	15	26	242	0,7	0,6	0,7	0,7
Cajcá	7	11	16	141	0,3	0,5	0,4	0,4
Cota	3	1	9	57	0,1	0,1	0,2	0,2
Tocancipá	2	2	8	52	0,1	0,1	0,2	0,1
Villapinzón	4	3	6	52	0,2	0,1	0,1	0,1
Ubaté	1	3	7	47	0,0	0,1	0,2	0,1
Sopó	4	1	5	45	0,2	0,0	0,1	0,1
					0,0	0,0	0,0	0,0
Total	2325	2358	3899	35866	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cálculos de los autores con base en Registro Mercantil.

Tabla 4

Nuevos establecimientos industriales según tamaño por municipio

Jurisdicción de la Cámara de Comercio de Bogotá

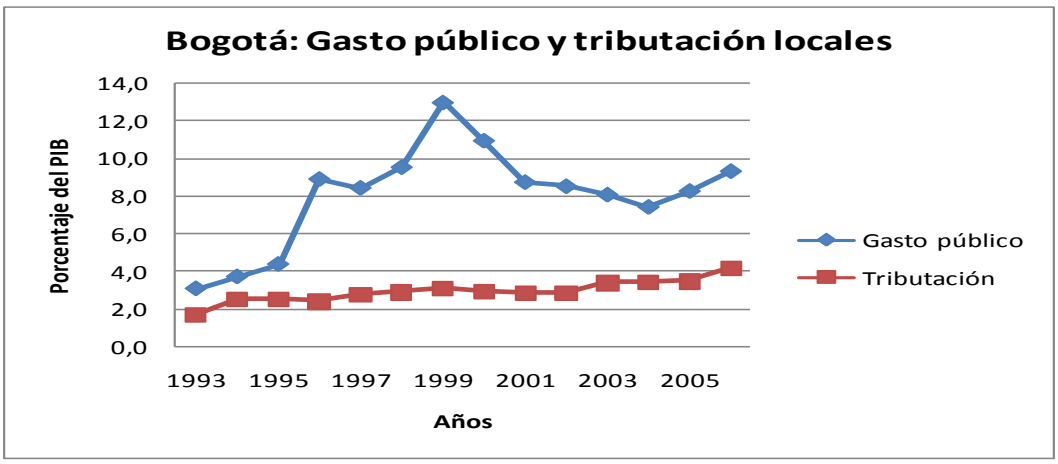
Municipio	Promedios anuales			
	1995-1998	1999-2001	2002-2006	Total
Bogotá	2203	2232	3620	2801
Grandes	2	0	2	1
Medianas	4	3	4	4
Pequeñas	27	27	38	31
Microempresas	2171	2203	3576	2764
Soacha	44	48	113	74
Grandes	0	0	0	0
Medianas	0	0	0	0
Pequeñas	1	0	0	0
Microempresas	43	48	112	73
Fusagasugá	30	23	47	35
Grandes	0	0	0	0
Medianas	0	0	0	0
Pequeñas	0	0	0	0
Microempresas	29	23	47	35
Chia	12	19	43	27
Grandes	0	0	0	0
Medianas	0	0	0	0
Pequeñas	0	0	0	0
Microempresas	12	19	43	26
Zipaquirá	16	15	26	20
Grandes	0	0	0	0
Medianas	0	0	0	0
Pequeñas	0	0	0	0
Microempresas	16	15	26	20
Cajicá	7	11	16	12
Grandes	0	0	0	0
Medianas	0	0	0	0
Pequeñas	0	1	0	0
Microempresas	7	10	16	11
Cota	3	1	9	5
Grandes	0	0	0	0
Medianas	0	0	0	0
Pequeñas	0	0	0	0
Microempresas	2	1	8	5
Otros	4	3	6	4
Grandes	0	0	0	0
Medianas	1	0	0	0
Pequeñas	0	0	0	0
Microempresas	10	9	25	4
Total	2325	2358	3899	2989
Grandes	2	0	2	1
Medianas	5	3	5	4
Pequeñas	28	28	39	32
Microempresas	2290	2327	3853	2951

Fuente: Cálculos propios con base en datos originales de la Cámara de Comercio de Bogotá.

5. La evidencia obtenida del *Sistema de Información y Riesgo Empresarial* (SIREM) de la Superintendencia de Sociedades tiende a confirmar los hallazgos anteriores, particularmente en lo concerniente a la creciente localización de la industria de la región en Cundinamarca, aunque Bogotá sigue siendo el polo industrial más grande.

6. El nivel de tributación local en Bogotá, uno de los factores que moldean el clima de los negocios, alcanzó 3,5% del PIB de la ciudad en 2005 y se estima que en 2006 pudo haber sobrepasado el 4% del producto en 2006, confirmando una tendencia al alza que se observa desde comienzos de los noventa (Gráfica 6). Esta tendencia al alza del nivel de tributación se observa también en los municipios cundinamarqueses, como se observa en la Tabla 5. El nivel de tributación del Distrito Capital lo sitúa entre las jurisdicciones de la región de carga tributaria alta, junto a municipios como Tocancipá, Cota, Mosquera y Chía. Al mismo tiempo, sin embargo, Bogotá exhibe un PIB per cápita alto, casi un 50% más alto que el PIB per cápita nacional y de Cundinamarca en 2005. Esta situación no es exclusiva de Bogotá; hay indicios de que se presenta también en los municipios cundinamarqueses. En general, a mayor carga tributaria, mayor PIB per cápita en los municipios de Cundinamarca (el PIB municipal es una estimación de los autores), como lo ilustra la Gráfica 7. Sin entrar en el tema de las relaciones de causalidad entre las dos variables, puede afirmarse que tener una carga tributaria local baja no es una condición necesaria para tener un PIB per cápita alto.

Gráfica 6



Fuente: Elaboración de los autores con base en información del DNP y el DANE.

Tabla 5

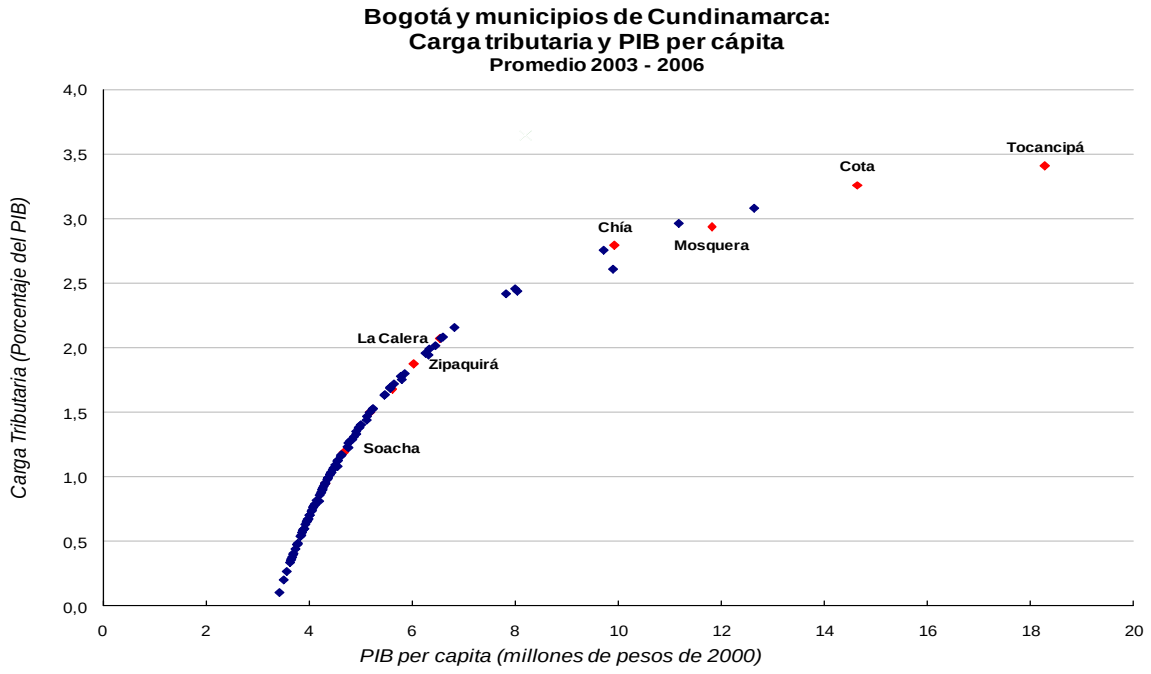
Bogotá y Cundinamarca
Frecuencias carga tributaria local, a partir de promedios de período

Rangos Porcentajes del PIB	**Frecuencia** (Número municipios)		
	Período 1993-1997	Período 1998-2002	Período 2003-2006
Hasta 0,5	36	31	13
Más de 0.5 hasta 1	53	35	39
Más de 1 hasta 1,5	19	27	33
Más de 1.5 hasta 2	5	14	15
Más de 2	1	10	17
Total municipios analizados	114	117	117

Bogotá: Carga tributaria promedio
1993-1997: 2,4% del PIB
1998-2002: 3,0% del PIB
2003-2006: 3,6% del PIB

Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos básicos del DANE y el DNP.

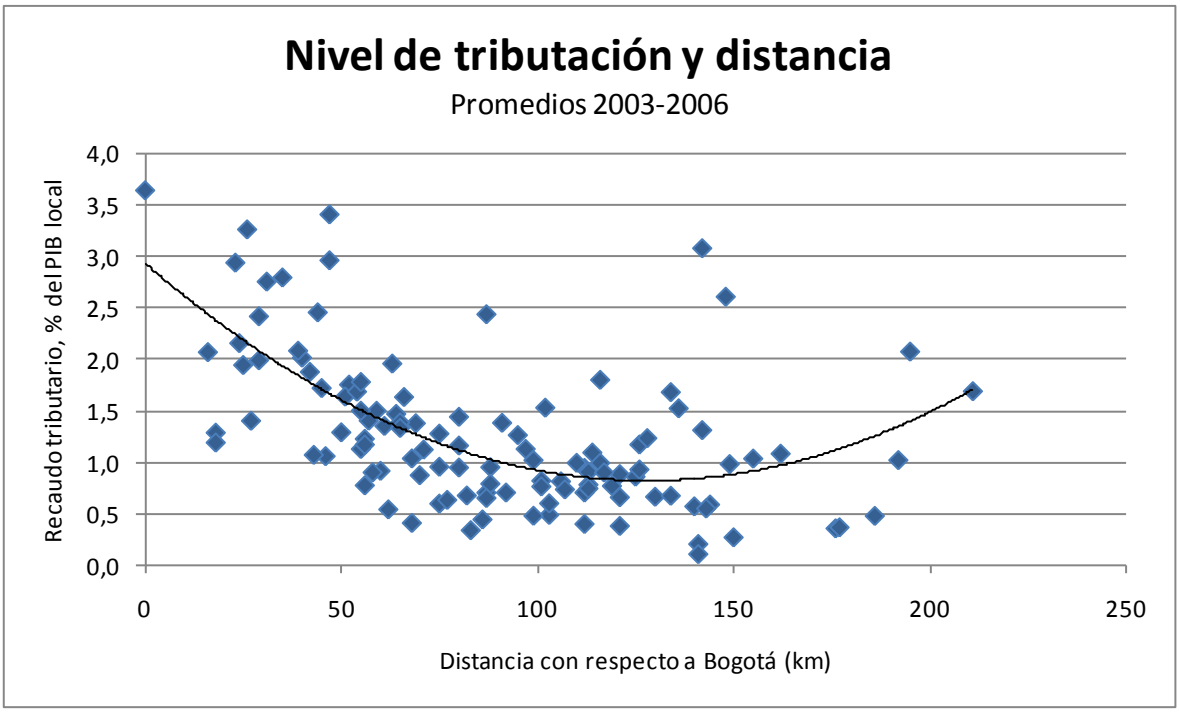
Gráfica 7



Fuente: Elaboración de los autores con base en información del DNP y el DANE.

No obstante, esto no significa que el nivel de la carga tributaria no importe o no sea un criterio utilizado por los empresarios en las decisiones de localización. Es interesante observar, a este propósito, que, al menos a distancias menores a unos 120 km, entre más cercanos los municipios a Bogotá, mayor tiende a ser la carga tributaria local (Gráfica 8). Esto sugiere que si existe competencia tributaria ruinosa, ésta no constituye un fenómeno generalizado. No debe perderse de vista, sin embargo, que a la hora de escoger localización se opta por un municipio específico y que hay algunos municipios cercanos a la capital que registran cargas tributarias más bien exiguas, como Soacha.

Gráfica 8



Fuente: Elaboración de los autores con base en información del DNP, el DANE y el IGAC.

7. El examen de los Estatutos de Rentas o Tributarios de un grupo de 10 municipios de Cundinamarca, pertenecientes a diferentes niveles de ingreso per cápita, pone de manifiesto importantes diferencias en cuanto al impuesto de industria y comercio, en particular en lo relacionado con el criterio de territorialidad empleado, el nivel y estructura de las tarifas y el uso de exenciones y otros tratamientos especiales. Para un nivel dado de ingresos brutos de la actividad industrial, el criterio de territorialidad empleado en Bogotá y otros municipios (Facatativá, Soacha y Zipaquirá) conduce a una base gravable mayor que

la resultante del criterio de territorialidad adoptado por Girardot y Tocancipá. La tarifa general de actividades industriales aplicada en Bogotá (11,04 por mil) es, para la vigencia 2007, la más alta de la muestra, a semejanza de lo que ocurre con la tarifa mínima (Tabla 6). Municipios como Zipaquirá, Tocancipá, La Calera, Girardot y Cota ofrecen exenciones y otros incentivos tributarios para atraer negocios a sus jurisdicciones.

Tabla 6

Impuesto de industria y comercio
Actividades industriales: Tarifa general en jurisdicciones seleccionadas
Vigencia 2007 o año má reciente disponible

Jurisdicción	Tarifa general
Chía	5 por mil
Cota	6 por mil
Facatativá	7 por mil
Girardot	No aplica. Rango detallado de 2 a 7 por mil
La Calera	7 por mil
Mosquera	6 por mil
Sasaima	5 por mil
Soacha	7 por mil
Tocancipá	4 por mil
Zipaquirá	5.5 por mil
Bogotá	11.04

Fuente: Elaboración de los autores con base en Acuerdos municipales.

Es probable que las tarifas y exenciones de algunos municipios cundinamarqueses se hayan fijado tomando como referencia sus contrapartes capitalinas y de otras jurisdicciones vecinas, pero aun cuando no haya sido así las diferencias de facto entre los regímenes impositivos, en particular en aquellos casos en que son marcadas, pueden configurar una situación de consecuencias similares a las generalmente asociadas con la competencia tributaria. El problema no es, sin embargo, la competencia tributaria en sí misma o, si se quiere, las diferencias impositivas entre jurisdicciones, sino el hecho de que las reglas de juego consagradas en la legislación nacional propician que tal competencia o tales

diferencias lleguen a ser contraproducentes para las partes, especialmente al autorizar un tope inferior de tarifas demasiado bajo.

8. Comparados con los niveles observados a comienzos de los noventa, el gasto público, como proporción del PIB, ha tendido a aumentar en los municipios de Cundinamarca y, con importantes fluctuaciones, en Bogotá (Tabla 7). Se estima que en el Distrito Capital el gasto público local representó 9,3% del PIB en 2006. No se observa una relación unívoca entre nivel de gasto público y PIB per cápita (Gráfica 8). La eficacia y eficiencia en la provisión de bienes y servicios colectivos, como la infraestructura pública, aparece como un factor importante en la localización de los negocios.

Tabla 7

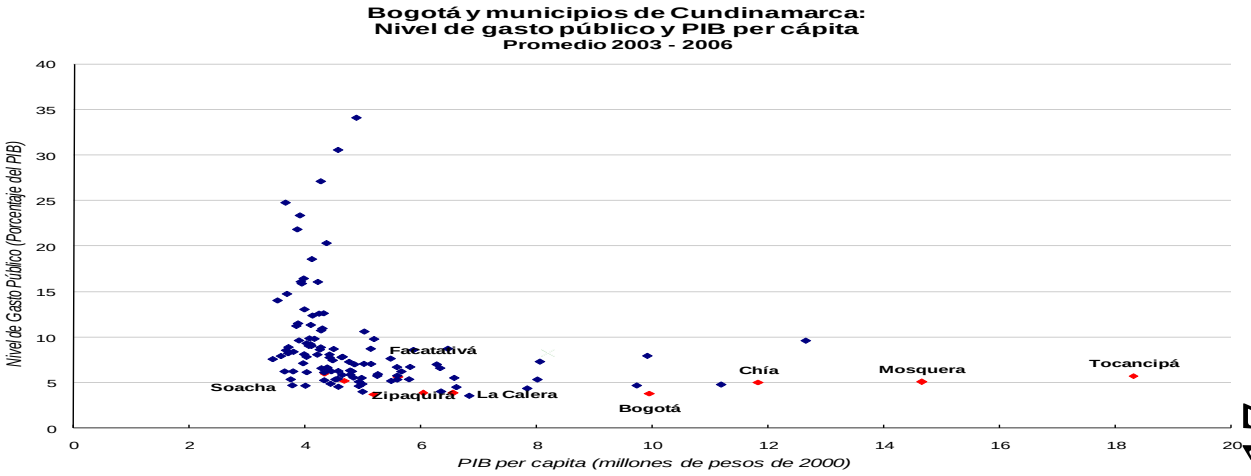
Bogotá y Cundinamarca
Frecuencias nivel gasto público, a partir de promedios de período

Rangos Porcentajes del PIB	**Frecuencia** (Número de municipios)		
	Período 1993-1997	Período 1998-2002	Período 2003-2006
Hasta 5	71	29	17
Más de 5 hasta 10	41	63	76
Más de 10 hasta 15	2	16	12
Más de 15	0	9	12
Total municipios analizados	114	117	117

Bogotá: Nivel de gasto público promedio
1993-1997: 5.7% del PIB
1998-2002: 10.1% del PIB
2003-2006: 8.3% del PIB

Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos básicos del DANE y el DNP.

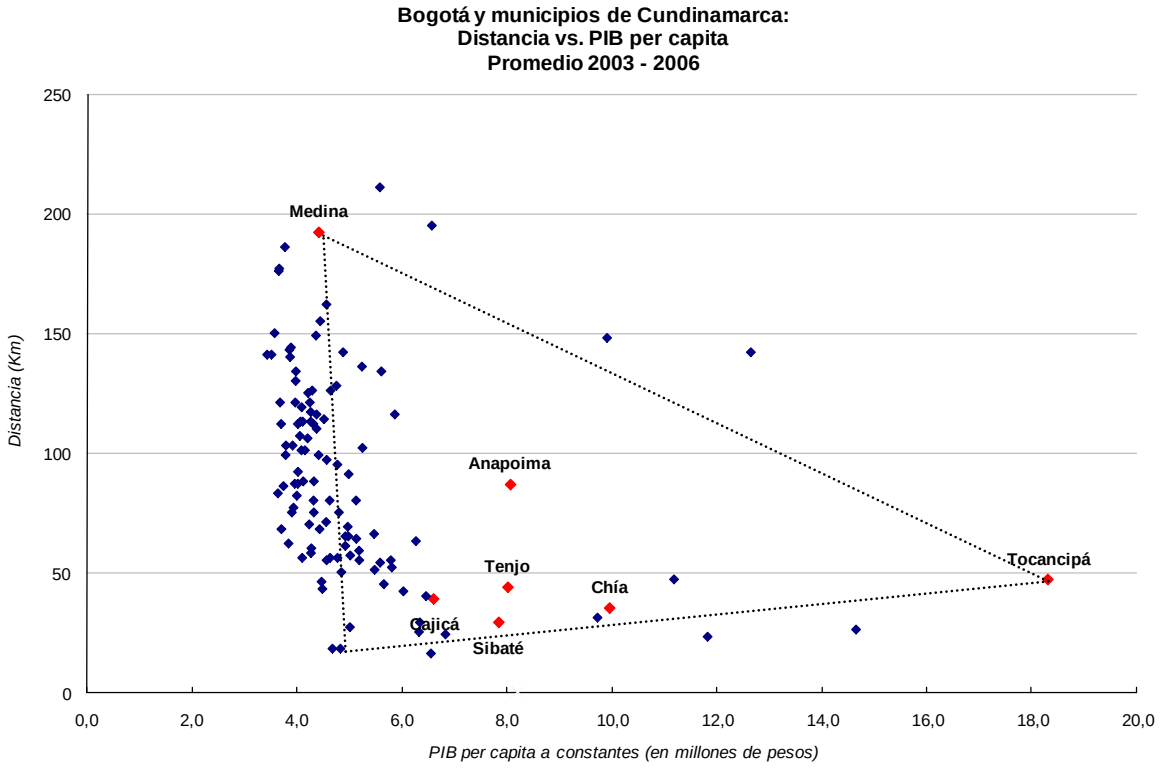
Gráfica 8



Fuente: Elaboración de los autores con base en información del DNP y el DANE.

9. Más allá de la fiscalidad, la exploración de los factores geográficos (e.g., distancia a Bogotá y altura sobre el nivel del mar) y de mercado (e.g., tamaño de la población) sugiere una relación compleja con la localización de la actividad económica. Por ejemplo, el PIB per cápita de los municipios aledaños a Bogotá tiende a ser más alto que el correspondiente a Cundinamarca como un todo, pero se observa una no despreciable variabilidad entre ellos, la cual resultaría de la influencia de otros factores diferentes a los geográficos y de mercado (Gráfica 9). Normas como el Decreto 3600 de 2007, expedido por el gobierno nacional y que restringe, si no prohíbe, el otorgamiento de licencias de parcelación y construcción para usos industriales en Bogotá y los municipios de la Sabana, pone sobre el tapete la importancia de armonizar el desarrollo industrial con la protección ambiental.

Gráfica 9



Fuente: Elaboración de los autores con base en información del DANE y el IGAC.

10. Las entrevistas realizadas a un grupo de directivos de empresas industriales que han trasladado parte o la totalidad de sus operaciones a municipios vecinos a Bogotá (Barpen, Fundicom, Incelt, Industrias Spring, Lamiflex y Margarita) evidencian que las restricciones a la movilidad de carga pesada desde y hacia la ciudad (v.g., entrada y salida de tractomulas) ha sido unos de los factores que más han pesado sobre las decisiones de localización. Permitir y facilitar el transporte de carga, aunque de forma regulada, sería una medida consecuente si no se desea que una política de tránsito demasiado restrictiva ahuyente industrias de la ciudad capital. Por lo demás, las entrevistas apuntan a que los incentivos tributarios ofrecidos por municipios cundinamarqueses adquieren relevancia en el caso específico de jurisdicciones cercanas a Bogotá debido a las mencionadas restricciones de tránsito, a los menores precios de la tierra y a la mejora en la dotación de servicios públicos en tales jurisdicciones. Por decirlo así, para los entrevistados los incentivos tributarios constituyen por lo general un aliciente adicional.

11. Un modelo panel, utilizado aquí para ilustrar los efectos conjuntos o simultáneos de la fiscalidad y de otros factores determinantes de la localización (e.g., geografía), arroja como resultado que la distancia a la capital y el tamaño relativo del mercado, captado por el tamaño de la población de cada municipio con respecto al de sus vecinos, son significativos a la hora de dar cuenta de las variaciones del PIB per cápita de Bogotá y los más de cien municipios de Cundinamarca (estimado, en este último caso) en el período 1993-2006 (ver Modelo en Tabla 8). El nivel de tributación, el nivel de gasto público y la matrícula escolar relativos no resultaron significativos. El grueso de las variaciones del PIB municipal estaría asociado a cambios en las variables independientes entre municipios (e.g., distancia), en lugar de por variaciones dentro de cada municipio a través del tiempo (e.g., cambios del nivel de tributación en un mismo municipio). Para el caso de la industria, un modelo de corte transversal o cuasi transversal, utilizado también con propósitos ilustrativos, indica que, entre los municipios cubiertos por la Cámara de Comercio de Bogotá en los cuales se creó al menos un establecimiento industrial en 2006 (41 jurisdicciones), los establecimientos se tendieron localizarse más en aquellas entidades territoriales cuyo nivel de tributación y PIB per cápita es mayor con respecto al respectivo promedio del grupo de entidades territoriales. Las demás variables independientes no resultaron significativas. En este ejercicio específico la distancia a Bogotá no resulta

significativa, pero hay que tener en cuenta que los municipios en donde se creó al menos un establecimiento industrial en 2006 se caracterizan por su cercanía al distrito capital. En otras palabras, cuando todos son relativamente cercanos, la distancia dejaría de ser un factor explicativo. Aparte de las diferencias econométricas obvias (e.g., múltiples atributos municipales a través del tiempo frente a múltiples atributos municipales en un año dado), el resultado del ejercicio panel no debería suponerse inconsistente con el ejercicio de corte transversal, ya que el primero se refiere al nivel de producción originado en todos los sectores (PIB per cápita municipal) y todos los municipios de Cundinamarca, mientras que el segundo se refiere al número de establecimientos industriales y sólo a aquellos municipios en los que se creó al menos un establecimiento en el año considerado.

Modelo

$$\text{Log PIB}_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 (T_{i,t-1} - T^*_{P,t-1}) + \beta_2 (ME_{i,t-1} - ME^*_{P,t-1}) + \beta_3 D_i$$
$$+ \beta_4 \text{Log} (P_{i,t-1} - P^*_{P,t-1}) + \beta_2 (G_{i,t-1} - G^*_{P,t-1})$$

En donde:

- $PIB_{i,t}$ = PIB per cápita municipal a precios constantes (estimado) en el municipio i en el año t, estandarizado con respecto al PIB departamental.
- $T_{i,t-1}$ = Nivel de tributación local en el municipio i en el año t-1, calculado a relación porcentual entre el recaudo tributario y el PIB municipales.
- $ME_{i,t-1}$ = Matrícula en el municipio i en el año t-1, como proporción de la población .
- D_i = Distancia del municipio i con respecto a Bogotá.
- $P_{i,t-1}$ = Población en el municipio i en el año t-1.
- $G_{i,t-1}$ = Nivel de gasto público en el municipio i en el año t-1, calculado como la relación porcentual entre el gasto público y el PIB municipales.
- $T^*_{P,t-1}$ = Nivel de tributación local promedio de la provincia *P*, calculada como:
- $(\Sigma T_{i,t-1})$ / Número de municipios de la provincia.
- $ME^*_{P,t-1}$ = Matrícula escolar promedio de la provincia *P*, calculada como:
- $(\Sigma ME_{i,t-1})$ / Número de municipios de la provincia.
- $P^*_{P,t-1}$ = Población promedio de la provincia *P*, calculada como $(\Sigma P_{i,t-1})$ / Número de municipios de la provincia.

- $G^*_{P,t-1}$= Nivel de gasto público promedio de la provincia *P*, calculado como:
- $(\Sigma\ GP_{i,t-1})$ / Número de municipios de la provincia.

Tabla 8: Modelo Panel: Variable dependiente: PIB per cápita municipal a precios constantes

Log PIB (per cápita municipal, precios constantes)	Coef.	Std. Err.	Z	P>|z|	[95% Conf. Interval]
T-T*	0.0108592	00107133	1.01	0.311	-0.0101384 0.0318568
TM-TM*	0.0034858	0.0061873	0.56	0.573	-0.0086411 0.0156127
D (Distancia)	-0.0011338	0.000256	-4.43	0.000	-0.0016356 -0.000632
Log (P-P*)	0.036347	0.0118354	3.07	0.002	0.0131502 0.0595439
G-G*	0.0013018	0.0009864	1.32	0.187	-0.0006315 0.0032351
Constante	0.606252	0.0580354	10.45	0.000	0.4925047 0.7199994

Fuente: Elaboración de los autores.

R cuadrado
Dentro: 0.0896
Entre : 0.9966
Total: 0.6906

Número de grupos: 114
Número de observaciones por grupo: 6

Implicaciones de Política Fiscal

Este estudio parte la premisa de que el gobierno bogotano puede y debe contribuir a crear condiciones propicias para la generación de riqueza y empleo en la ciudad. Está lejos de ser claro, sin embargo, si las políticas del gobierno local orientadas a este propósito deberían ser neutras entre actividades económicas o si deberían favorecer el desarrollo de unas actividades más que de otras, en particular si deberían encaminarse a promover o atraer las industrias manufactureras.

Hoy por hoy, y desde años atrás, la economía bogotana tiene en los servicios su principal actividad económica (más del 70% del total, si se juzga por el PIB), y en lo que puede avizorarse es probable que siga siendo así. La capital de hecho concentra y se especializa en buena medida en esta actividad. Aunque en años recientes ha registrado cierto repunte, la industria, que en la actualidad genera cerca del 19% del PIB de la ciudad, ha tendido a perder peso dentro de la actividad económica local. También en este caso el distrito capital registra índices de concentración y especialización mayores que el promedio nacional, pero a la tendencia observada es a la baja. La evidencia indica que parte del peso perdido por la industria bogotana lo han ganado los municipios cundinamarqueses.

La completa dependencia de la economía bogotana del sector servicios no parece deseable. Cierta diversificación de las actividades económicas opera como un seguro contra las crisis a que puede verse abocada una determinada actividad. Y no solo se trata de generación de riqueza y empleo sino también de generación de recursos para el fisco. La existencia de una base industrial en su jurisdicción luce, pues, de interés para la ciudad. Hay que decir también que el desarrollo de una base industrial en Cundinamarca (para no hablar de otros departamentos) no es un fenómeno atípico ni necesariamente resulta contraproducente para Bogotá. El crecimiento poblacional y económico de la capital produce al mismo tiempo economías y deseconomías de aglomeración, que atraen y ahuyentan actividades económicas, como ocurre con las economías de escala en el primer caso y con la congestión en el segundo. Además, desde una perspectiva regional, el desarrollo de Cundinamarca puede ser conveniente o de interés para Bogotá. La perspectiva de una Bogotá próspera y dinámica y de una Cundinamarca pobre y estancada no luce propiamente halagadora.

¿Debería Bogotá entrar en una carrera con los municipios cundinamarqueses, especialmente los ubicados en la Sabana, por la reducción de impuestos como medio para fomentar la industria en sus respectivas jurisdicciones? La evidencia presentada en este estudio indica que Bogotá, en relación con los municipios cundinamarqueses, está entre las entidades territoriales de carga tributaria local alta, pero también, al mismo tiempo, de ingreso per cápita alto. Este resultado pone en evidencia que tener un nivel de tributación local bajo no es una condición necesaria para tener un ingreso per cápita alto. En una carrera para reducir permanentemente los impuestos con miras atraer o retener industrias, los costos para Bogotá aparecen ciertos y

cuantiosos frente a los que incurrirían los municipios cundinamarqueses, mientras que los beneficios lucen inciertos y de dudoso tamaño. Por el lado de los costos, la disponibilidad de recursos fiscales de la ciudad se vería recortada, lo cual dificultaría el cubrimiento del gran volumen de la demanda de bienes y servicios colectivos, muchos de ellos requeridos para la operación de las industrias. Por el lado de los beneficios, los bajos impuestos, por sí solos, no garantizarían el establecimiento de nuevas empresas industriales, más cuando otras jurisdicciones también pueden ofrecerlos. Y aún si resultaran atractivos para algunas empresas, no es para nada evidente que el volumen inducido de inversiones fuera lo suficientemente alto como para justificar una gran reducción impositiva.

Lo anterior no quiere decir que la tributación local no tenga incidencia sobre la localización de los negocios. De hecho, hay indicios de que al momento de escoger entre Bogotá y alguno de los municipios de Cundinamarca, las empresas utilizan la tributación como uno de los criterios de selección.

Pero, ¿cómo evitar que se generalice o se conforme una situación de competencia tributaria ruinosa entre los municipios de Cundinamarca frente a Bogotá, y también entre los primeros entre sí? Las opciones de respuesta pueden agruparse en aquellas que dependen de la legislación nacional y aquellas que dependen de la legislación local.

- *Ámbito de la legislación nacional*

El umbral inferior del rango dentro del cual las autoridades locales pueden fijar las tarifas del impuesto de industria y comercio es bajo (2 por mil), circunstancia que propicia la competencia tributaria destructiva entre jurisdicciones. Corresponde al ámbito de la legislación nacional elevar dicho umbral. La idea sería que el rango fuera lo suficientemente amplio como para permitir a los gobiernos locales ajustar el recaudo a las necesidades de gasto, pero no tanto como para propiciar la competencia destructiva entre los mismos.

El campo de juego tributario no está nivelado en lo relacionado con la territorialidad del impuesto de industria y comercio, y valdría la pena que se considerara su nivelación, cuestión que corresponde a la legislación nacional. Como hemos visto, en Bogotá, al igual que en municipios como Facatativá, Soacha y Zipaquirá, se gravan los ingresos derivados de ventas de productos industriales, al margen de "su lugar de destino o a la modalidad que se adopte para

su comercialización." En municipios como Girardot y Tocancipá, en cambio, se gravan sólo los ingresos industriales derivados de ventas directas de fábrica al consumidor final. La consecuencia es que la base gravable aplicada en Bogotá, así como en los municipios que utilizan el mismo esquema, es, para un nivel dado de ingresos brutos industriales, mayor que en los municipios que utilizan el segundo esquema. En el corto plazo ello le puede reportar ingresos tributarios adicionales a Bogotá, pero a la larga puede desincentivar el establecimiento de nuevas industrias en la ciudad. La nivelación del campo de juego tributario consistiría en este caso en adoptar, por mandato legal nacional, un único criterio para determinar la territorialidad del impuesto. Podría establecerse, por ejemplo, que en todos los municipios la territorialidad de los ingresos se determinaría con independencia del "lugar de destino o a la modalidad que se adopte para su comercialización." Pero el punto central es que, cualquiera que fuese la fórmula, tendría que ser uniforme para todos los municipios y distritos.

La ambigua definición de la base gravable del impuesto de industria y comercio en términos del "promedio mensual de los ingresos brutos", debería corregirse, por las razones indicadas en este trabajo, eliminando la referencia al promedio. Dado que los municipios emplean diferentes períodos para el cobro del impuesto, la referencia al período debería ser genérica, eliminando la referencia exclusiva al período mensual, de modo que se acomoden las diferentes prácticas locales.

- *Ámbito de la legislación local*

Es preciso señalar o reiterar de entrada que las opciones de política de que dispone la administración tributaria bogotana, que no necesariamente el gobierno bogotano en general, para incidir sobre la localización de la industria y otras actividades económicas son estrechas. No sólo no controla las actuaciones tributarias de otros municipios sino que los negocios no escogen localización sólo por el nivel nominal de las tarifas, quizás la principal variable sujeta a su control (dentro de un rango) en el marco legal vigente.

Con esto en mente, valdría la pena considerar la adopción de una tarifa general uniforme, o de una estructura menos dispersa que la actual, para las actividades gravadas con el impuesto de industria y comercio, de modo que el gravamen gane en neutralidad entre las actividades industriales, comerciales y de servicios, según las definiciones empleadas para el efecto en el

Estatuto Tributario. Recuérdese que los servicios están sujetos a una tarifa general algo más baja que la aplicable a las otras dos actividades. No parece recomendable, sin embargo, modificar el nivel de las tarifas generales actuales, especialmente si la modificación es sustancial, más allá de lo necesario para conseguir el grado de uniformidad sugerido.

Especialmente si no se introducen los cambios a la legislación nacional indicados atrás, Bogotá podría considerar la adopción en su propia legislación de incentivos en materia de impuesto de industria y comercio para las nuevas industrias que se localicen en la ciudad, sujetas, desde luego, al cumplimiento de normas ambientales. Estos incentivos deberían ser temporales, por períodos más bien cortos (e.g., tres años), sin posibilidad de ser extendidos, y generales, no dirigidos a empresas o negocios específicos. De otra manera, los incentivos se convertirían en reducciones permanentes de la carga tributaria, y las empresas antiguas quedarían situadas en una situación desventajosa.

Cabe señalar que no obstante sus defectos, como el hecho de ser un impuesto en cascada, cuya incidencia legal puede diferir de la incidencia económica (i.e., traslado de la carga impositiva entre agentes económicos), el impuesto de industria y comercio se ha convertido en una fuente esencial de ingresos fiscales locales.

En cuanto al impuesto predial, el esquema de tarifas escalonadas según el impacto ambiental de las industrias, existente en la actualidad, luce en general bien orientado. Por lo demás, no parece conveniente utilizar este tributo como instrumento primordial para promover o desestimular la localización esta o aquella actividad económica. El papel de inducir un determinado uso de los predios corresponde mejor a la regulación sobre usos del suelo. El predial se presta para la operación de un esquema progresivo de tarifas, y hay razones para que las correspondientes a los usos no residenciales del suelo, en particular las destinadas a la producción de bienes y servicios mercantiles, se sitúen en algún lugar de la parte alta de la tabla, algo que, si bien el impuesto en conjunto no es del todo consistentemente progresivo, mal que bien ocurre en la actualidad.

El nivel de gasto público, expresado como porcentaje del PIB, importa, pero, para efectos de la localización de actividades económicas, sobre todo en la medida en que se traduzca en bienes y servicios colectivos, utilizables directa o indirectamente por los negocios, como la educación, los servicios públicos y otros tipos de infraestructura pública. La disponibilidad y calidad de los

servicios tecnológicos o de otro tipo que agilicen la gerencia y administración de negocios ameritan ser objeto de atención y seguimiento por parte de las autoridades locales, especialmente considerando que el distrito capital es asiento preferencial de la dirección de muchas empresas. Por el carácter móvil de muchos bienes y servicios, las empresas localizadas en municipios vecinos pueden beneficiarse con el uso de la infraestructura pública bogotana. Lo mismo puede ocurrir, sin embargo, con las industrias ubicadas en Bogotá que usan infraestructura pública de otras jurisdicciones. Algunas externalidades inter-jurisdiccionales de los beneficios del gasto público local resultan inevitables. El desarrollo de proyectos regionales de infraestructura pública, sufragados conjuntamente por los gobiernos bogotano y cundinamarqués, sería una manera de internalizar los beneficios y los costos.

Más allá de la fiscalidad, hay otros factores que inciden sobre la localización de las empresas, algunos de ellos susceptibles de intervenciones de política pública. Baste señalar aquí las mejoras en la movilidad urbana, no solo del transporte de pasajeros sino también del transporte de carga (este último factor es crucial para la industrias, según lo enfatizan los empresarios entrevistados, de donde se deriva la importancia de facilitar, aunque de manera regulada, la entrada y salida de vehículos de carga pesada), la disponibilidad de predios equipados para el desarrollo industrial, la armonización de la protección ambiental con la necesidad de crear empleos y la provisión de seguridad física a las personas. No debe perderse de vista, finalmente, que las políticas no sólo pueden orientarse a atraer nuevas empresas a la ciudad sino también a retener las existentes y a favorecer (o entorpecer) la formación de otras.