

Batería de
Indicadores
Regionales

Finanzas de Bogotá y la Región

Ingresos municipales

La **BOGOTÁ**
que estamos construyendo



OBSERVATORIO
DE HÁBITAT
DEL DISTRITO CAPITAL



Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.

Claudia López Hernández

Alcaldesa Mayor

Secretaría Distrital del Hábitat

Nadya Milena Rangel Rada

Secretaria

Subsecretaría de Planeación y Política

Jaime Andrés Flórez Murcia

Subsecretario

Subdirección de Información Sectorial

María Paula Salcedo Porras

Subdirectora

Equipo técnico - Subdirección de Información Sectorial

Francia Helena Vargas B

Luis Eduardo Montenegro C

Agosto de 2023

Contenido

1. Introducción.....	4
2. Descripción de los indicadores	5
3. Fichas metodológicas.....	6
4. Criterios de elegibilidad del indicador	10
5. Análisis de resultados	12
6. Conclusiones y recomendaciones	16
7. Bibliografía	18

Listado de tablas

Tabla 1. Cuentas SISFUT utilizadas en la elaboración de los indicadores.....	5
Tabla 2. Movilización de recursos propios per cápita	6
Tabla 3. Participación de las transferencias nacionales.....	7
Tabla 4. Captura de Valor del suelo	9
Tabla 5. Evaluación de pertinencia e importancia del indicador.....	11

Listado de graficas

Gráfica 1. Promedio anual de recursos propios por habitante, 2012-2020(en miles de pesos)	13
Gráfica 2. Promedio anual de la participación de las trasferencias nacionales (2012-2020)	14
Gráfica 3. Promedio anual de los ingresos base suelo como porcentaje del avalúo urbano (2016-2020).....	15

1. Introducción

La medición de la capacidad fiscal de los entes territoriales permite realizar seguimiento a la gestión de los municipios y distritos, con miras a identificar su autonomía, o dependencia del nivel central, las disparidades fiscales y su capacidad para generar ingresos propios y su relación con el desarrollo territorial.

Los ingresos municipales son las rentas que los distritos y los municipios, incluyendo sus entidades descentralizadas, que perciben para el cumplimiento de sus competencias legales. Por principio constitucional, estos son determinados por el Concejo Municipal, dentro de los límites y en las condiciones que las leyes fijan para cada uno de ellos.

De manera general y con base en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, estas rentas se pueden clasificar en ingresos corrientes, contribuciones parafiscales, fondos especiales, recursos de capital e ingresos de los establecimientos públicos. A su vez, cabe resaltar que, estos ingresos pueden ser de carácter ordinario, lo cual significa que son recurrentes, o extraordinarios cuando hablamos de ingresos esporádicos o no recurrentes.

Los ingresos que se pretenden analizar a continuación representan principalmente ingresos corrientes, es decir, los ingresos propios del Distrito y los municipios vecinos, que se recaudan en razón de sus competencias y que pueden dar una noción de las dinámicas que ocurren sobre el territorio, y se clasifican en tributarios y no tributarios de acuerdo con las condiciones legales de cada uno.

Como parte de la batería de indicadores de hábitat en la región Bogotá Cundinamarca, en este documento se presentan los indicadores asociados a los ingresos de los entes territoriales, dividido en 3 indicadores: i. Movilización de recursos propios por habitante, ii. Participación de las transferencias nacionales, y iii. Captura de valor del suelo.

A continuación, se muestra la ficha metodológica la descripción y análisis comparativos entre los municipios incluidos en el estudio y se generan conclusiones generales del patrón del indicador para las unidades geográficas analizadas.

2. Descripción de los indicadores

Los indicadores de ingresos se construyeron a partir de la información disponible en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT), previa depuración e identificación de más de 650 cuentas que contempla el formulario, se seleccionaron 10 cuentas con las cuales se calcularon los 3 indicadores.

Tabla 1. Cuentas SISFUT utilizadas en la elaboración de los indicadores

Código concepto	Concepto
TI	Ingresos totales
TI.A	Ingresos corrientes
TI.A.1	Ingresos tributarios
TI.A.1.3	Impuesto predial unificado
TI.A.1.8	Impuesto de delineación urbana
TI.A.2	Ingresos no tributarios
TI.A.2.3.1	Contribución de valorización
TI.A.2.3.2	Participación en plusvalía
TI.A.2.6	Transferencias
TI.B.1	Cofinanciación

Fuente. Elaboración propia SDHT - SIS

Adicionalmente, se utilizaron las proyecciones de población municipales del DANE y la base catastral de Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para la elaboración de indicador de Movilización de recursos propios por habitante y el indicador de captura de valor del suelo, respectivamente.

3. Fichas metodológicas

A continuación, se muestra cada una de las fichas metodológicas de los indicadores, las cuales describen la base conceptual del indicador, la fórmula de cálculo y el alcance para su interpretación y uso.

Tabla 2. Movilización de recursos propios per cápita

Nombre del indicador	Movilización de recursos propios
Objetivo	Determinar la capacidad del ente territorial para generar recursos propios que se traduzcan en inversión.
Descripción	La capacidad de movilizar recursos propios se define como el recaudo de los ingresos tributarios y no tributarios, sin incluir las transferencias del nivel central, por cada habitante.
Relevancia o pertinencia	Este indicador ofrece una primera visión respecto a las posibilidades que tienen los municipios y distritos para movilizar los ingresos que le permitan sufragar los costos de los bienes y servicios necesarios para atender a su población. Asimismo, el análisis de este indicador permite evidenciar cambios tanto en la estructura económica del municipio, como de la dinámica del sector inmobiliario, a partir de la naturaleza de los ingresos.
Método definición	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los ingresos tributarios y no tributarios fueron tomados de la base del SISFUT. ▪ Proyecciones de población municipal del DANE
Formula del calculo	<p>Movilización de recursos propios por habitante = Total de los ingresos propios (tributarios y no tributarios) / Población total del municipio.</p> $TC_i = \frac{\Sigma(Tr_i + NTr_i)}{Hab_i}$ <p>Donde: TC_i: Recursos propios por habitante para el municipio i Tr_i: Ingresos tributarios del municipio i NTr_i: Ingresos no tributarios del municipio i Hab_i: Número total de habitantes del municipio i</p>
Alcance	Seguimiento año a año de la capacidad de los municipios de la región para generar recursos propios en relación con el tamaño de su población. Lo cual puede ser indicativo para explicar

	fenómenos como los incrementos en el recaudo por cambio en la clasificación del suelo para la construcción de vivienda o la concentración de actividades industriales y comerciales.
Limitaciones	Dado que la fuente principal del indicador es el FUT, el indicador está supeditado a la actualización anual de esta operación y la información que reportan los entes territoriales no está exenta de errores.
Fuente de los datos	Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT), DNP Proyecciones de población municipal, DANE
Desagregación temática	Movilización de recursos propios por habitante
Desagregación Geográfica	Municipio
Periodicidad del indicador	Anual (disponibilidad de información)
Periodicidad de los datos	Anual (disponibilidad de información)
Disponibilidad de los datos	2012-2020

Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS

Tabla 3. Participación de las transferencias nacionales

Nombre del indicador	Participación de las transferencias nacionales
Objetivo	Determinar si las transferencias nacionales son o no los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial.
Descripción	La participación de transferencias nacionales en el total de los ingresos se determina con la sumatoria de las cuentas del Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR) y los ingresos que el gobierno nacional transfiere a los entes territoriales por cofinanciación. Así mismo, el indicador permite evidenciar los municipios con alta concentración de la actividad industrial y comercial en su territorio. Aquellos municipios con un porcentaje menor al de Bogotá (19.8% en promedio), se explica por un importante recaudo del impuesto de industria y comercio.
Relevancia o pertinencia	Este indicador permite identificar que el nivel de autonomía fiscal de los municipios para financiar el desarrollo territorial.

Método definición	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los ingresos tributarios y no tributarios fueron tomados de la base del SISFUT. ▪ Los valores del avalúo urbano fueron tomados del IGAC
Formula del calculo	<p>Participación de las trasferencias nacionales = Total de las trasferencias nacionales (SGP, SGR y cofinanciación) / Ingresos totales del municipio.</p> $PTr_i = \frac{\Sigma(TrN_i + Co_i)}{TI_i}$ <p>Donde: <i>PTr_i</i>: Participación de las transferencias nacionales para el municipio i <i>TrN_i</i>: Transferencias del SGP y SGR <i>Co_i</i>: Cofinanciación <i>TI_i</i>: Ingresos totales del municipio i</p>
Alcance	Seguimiento anual al porcentaje de las transferencias del gobierno nacional sobre el total de los ingresos de los municipios, con el fin de evidenciar el nivel de autonomía o descentralización fiscal para gestionar o financiar el desarrollo territorial.
Limitaciones	Dado que la fuente principal del indicador es el FUT, el indicador está supeditado a la actualización anual de esta operación y la información que reportan los entes territoriales no está exenta de errores.
Fuente de los datos	Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT), DNP
Desagregación temática	Participación de las transferencias nacionales
Desagregación Geográfica	Municipio
Periodicidad del indicador	Anual (disponibilidad de información)
Periodicidad de los datos	Anual (disponibilidad de información)
Disponibilidad de los datos	2012-2020

Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS

Tabla 4. Captura de Valor del suelo

Nombre del indicador	Captura de valor del suelo
Objetivo	Determinar el recaudo por uso de instrumentos de financiación con base suelo (tributarios y no tributarios) como porcentaje del avalúo urbano del municipio.
Descripción	El promedio de este indicador en Bogotá es del 0,58% siendo una ciudad que se encuentra actualizada catastralmente y utiliza los instrumentos tributarios (impuesto predial y delineación urbana) y no tributarios (participación en plusvalía y contribución por valorización). Los municipios que se encuentren por encima de este promedio y no estén actualizados puede explicarse por una desactualización del valor del suelo.
Relevancia o pertinencia	Este indicador permite identificar que municipios posiblemente tienen valores muy bajos en el valor del suelo, tomando como referencia el indicador en la ciudad de Bogotá.
Método definición	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los valores del recaudo de los ingresos tributarios y no tributarios fueron tomados de la base del SISFUT. ▪ El valor del avalúo catastral urbano fue tomado del IGAC.
Formula del calculo	<p>Captura de valor del suelo = Sumatoria del recaudo de instrumentos de base suelo (impuesto predial, impuesto de delineación urbana, contribución por valorización y participación en plusvalía) / Avalúo catastral urbano</p> $Pbs_i = \frac{\Sigma(P_i + Du_i + Cv_i + Pv_i)}{AvU_i}$ <p>Donde: <i>Pbs_i</i>: Ingresos base suelo como porcentaje del avalúo urbano para el municipio i <i>P_i</i>: Total recaudo impuesto predial unificado <i>Du_i</i>: Total recaudo impuesto de delineación urbano <i>Cv_i</i>: Total recaudo contribución por valorización <i>Pv_i</i>: Total recaudo participación en plusvalía <i>AvU_i</i>: Avalúo catastral urbano del municipio i</p>
Alcance	Hacer seguimiento a la relación entre la capacidad de los municipios para capturar rentas de suelo y el incremento en el valor del suelo.
Limitaciones	Dado que la fuente principal del indicador es el FUT, el indicador está supeditado a la actualización anual de esta operación y la

	información que reportan los entes territoriales no está exenta de errores. Adicionalmente, la fuente de información principal, el FUT, no registra cuentas con el recaudo por obligaciones urbanísticas u otras rentas de origen contractual.
Fuente de los datos	Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT), DNP Valor catastral urbano, IGAC
Desagregación temática	Ingresos municipales
Desagregación Geográfica	Municipio
Periodicidad del indicador	Anual (disponibilidad de información)
Periodicidad de los datos	Anual (disponibilidad de información)
Disponibilidad de los datos	2016-2020

Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS

4. Criterios de elegibilidad del indicador

En relación con los criterios de elegibilidad del indicador la batería de indicadores regional contempla los parámetros de suficiencia, pertinencia, utilidad, calidad y sentido de lo público los cuales se describen en el documento técnico de soporte de la batería de indicadores regional (Secretaría Distrital del Hábitat, 2023), donde previamente se realizó un levantamiento de información regional, la identificación de variables e indicadores existentes y con ello la identificación de necesidad nuevos indicadores.

Adicionalmente, acorde con los parámetros del Observatorio del Hábitat se valoró la calidad e importancia de este indicador con un análisis multicriterio a partir de los componentes de suficiencia, cumplimiento del objetivo, practicidad, uso y representatividad, en una escala del 1 al 5. Donde 5 es el valor máximo y 1 es el valor mínimo de cumplimiento del criterio. De acuerdo con la valoración realizada los indicadores de ingresos municipales tuvieron unos resultados de 23, debido a que

cumple con el mayor puntaje posible para los criterios (Ver Tabla 5). Es de resaltar que la actualización depende de la información disponible en el SISFUT del DNP.

Tabla 5. Evaluación de pertinencia e importancia del indicador

Indicador	Calificación de criterios					Puntaje Total	Seleccionado	
	C	R	E	M	A		Si	No
Movilización de recursos propios	5	5	5	5	3	23	X	
Participación de las transferencias nacionales	5	5	5	5	3	23	X	
Captura de valor del suelo	5	5	5	5	3	23	X	

C= ¿Es un indicador suficientemente preciso para garantizar una medición objetiva?
R= ¿Es el indicador un reflejo lo más directamente posible del objetivo?
E= ¿Es el indicador capaz de emplear un medio práctico y asequible para la obtención de los datos?
M= ¿Están las variables del indicador suficientemente definidas para asegurar que lo que se mide hoy es lo mismo que se va a medir en cualquier tiempo posterior, sin importar quien haga la medición?
A= ¿Es el indicador suficientemente representativo del total de los resultados deseados y su comportamiento puede ser observado periódicamente?

Fuente: Elaboración propia SIS – SDHT

5. Análisis de resultados

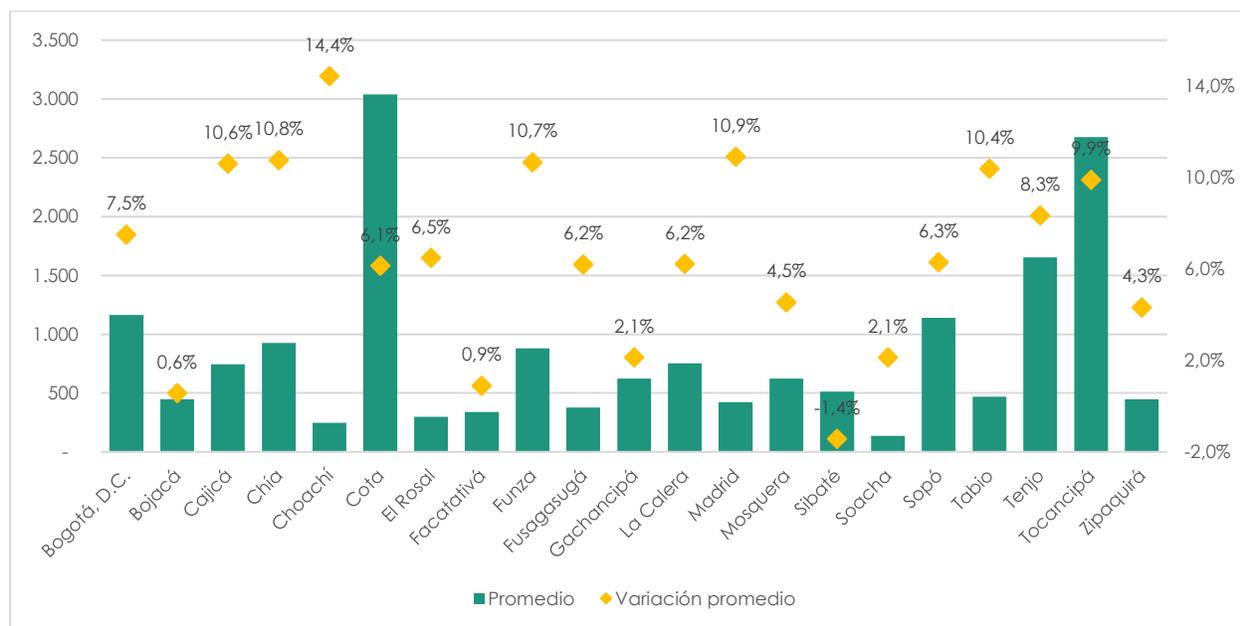
Los resultados presentados a continuación evidencian una notable asimetría en la capacidad y gestión fiscal de los municipios que limitan su habilidad para llevar a cabo los proyectos necesarios para el desarrollo de su territorio. Asimismo, reflejan el alto porcentaje de ellos que no cuenta con un catastro actualizado y la heterogeneidad de las reglas en sus estatutos tributarios en términos de las tarifas y metodologías de cálculo de sus principales fuentes de ingresos.

En cuanto a la dinámica territorial, los resultados evidencian los cambios en los ingresos de los municipios por la construcción de vivienda, por lo general ubicada en las áreas de expansión de los municipios, o la concentración de actividades industriales y comerciales. Dentro de esta dinámica regional, es necesario prevenir los efectos adversos que pueden darse por una presunta competencia entre municipios por la generación de viviendas o atracción de empresas, como puede ser una mayor presión sobre los servicios públicos, urbanizaciones sin los suficientes soportes urbanos o la generación de beneficios tributarios que, en el largo plazo, generen mayores desequilibrios fiscales entre los municipios.

En primer indicador, movilización de recursos propios por habitante, muestra la capacidad de los municipios de la región para generar recursos propios en relación con el tamaño de su población. Al revisar el comportamiento año a año, y siendo el impuesto predial la fuente de ingresos por principal para los municipios, se observa que aquellos que actualizaron su catastro durante este periodo obtuvieron incrementos superiores al 20% en sus ingresos en el año posterior a la actualización.

Estos municipios son Tabio, con una variación del 57% entre los años 2012 y 2013; Cajicá, con una variación del 38% entre los años 2014 y 2015; Funza, 31% entre las vigencias 2104 y 2015; Chía y Choachí, 26% para los años 2014 y 2015 y 2018 y 2019, respectivamente; Fusagasugá, 23% entre 2013 y 2014; Tocancipá el 22% y Tenjo el 20%, ambos para las vigencias entre 2013 y 2014.

Gráfica 1. Promedio anual de recursos propios por habitante, 2012-2020(en miles de pesos)



Fuente: SISFUT, DNP – cálculos SIS

Durante el periodo 2012-2020, los ingresos de estos municipios crecieron entre 8.3% y 14.4%, por encima promedio de Bogotá D.C. (7.5%), mientras que el resto muestran una variación anual que se ubica entre el -1.4% y el 6.5%, siendo Sibaté el único municipio donde se observó un comportamiento negativo (ver Gráfica 1).

Por otra parte, resulta señalar que Cota es el municipio que percibe los mayores ingresos por habitante entre los municipios objeto de estudio, llegando a un promedio de 3.04 millones de pesos al año, seguido por Tocancipá y Tenjo que recaudan 2.67 millones y 1.65 millones de pesos por habitante al año, respectivamente, y Sopó con un promedio de 1.14 millones por persona. Estos municipios tienen en común que han desarrollado importantes áreas industriales y comerciales, atrayendo principalmente a las empresas que se han reubicado desde Distrito Capital y, en consecuencia, los ingresos que perciben por concepto del impuesto de industria y comercio (ICA) vienen jalando su capacidad de generar recursos propios de manera significativa, incluso, la mayoría de ellos, por encima del indicador de Bogotá con 1.16 millones de pesos por habitante.

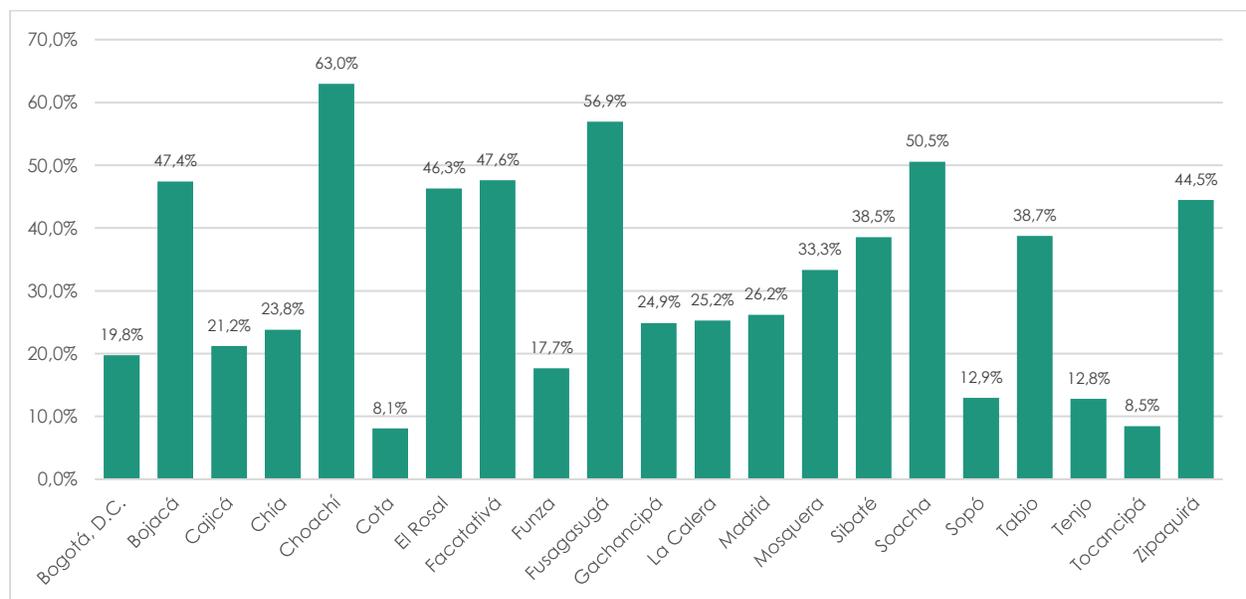
En un segundo grupo, se encuentran municipios que han experimentado un importante crecimiento urbano, consecuentemente los incrementos en su capacidad de generar ingresos propios, como Chía que recauda un promedio de 925 mil pesos al año por

habitante, Funza con 880 mil, La Calera con 751 mil pesos, Cajicá con 744 mil pesos y Gachancipá y Mosquera ambos con un promedio anual de 622 mil pesos por habitante. Cabe resaltar que Soacha, el municipio con mayor población, recaudó un promedio de 136 mil pesos anuales por habitante, durante el periodo 2012-2020.

El segundo indicador, busca establecer el nivel de autonomía o descentralización fiscal de los municipios para gestionar o financiar el desarrollo territorial, a través de el porcentaje que representan las transferencias nacionales en el total de los ingresos de municipios. Estos son los recursos que transfiere el gobierno nacional a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR) y la cofinanciación de proyectos.

El indicador permite observar que, para el periodo de estudio, Choachí (63.0%), Fusagasugá (56.9%) y Socha (50.5%) presentan el más alto nivel de dependencia frente a la transferencia de recursos desde el gobierno nacional, con un porcentaje promedio que supera el 50% de sus ingresos. Igualmente, por encima de la media (29.8%), se encuentran los municipios de Facatativá con el 47.6%, seguido de Bojacá con 47.4%, El Rosal con 46.3%, Zipaquirá con el 44.5%, Sibaté 38.5% y Mosquera con el 33.3% (ver Gráfica 2).

Gráfica 2. Promedio anual de la participación de las transferencias nacionales (2012-2020)



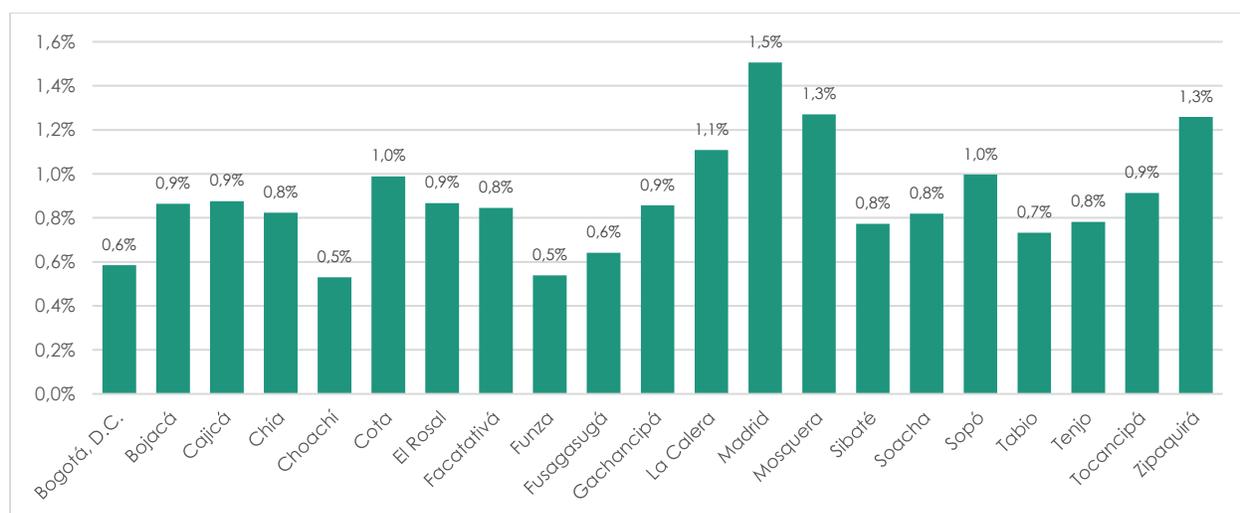
Fuente: SISFUT, DNP – cálculos SIS

Así mismo, el indicador permite evidenciar los desequilibrios entre los municipios en cuanto a la actividad económica. Es así como aquellos municipios con un porcentaje inferior al de Bogotá, con un promedio de 19.8%, evidencian como en la región existe una alta concentración de la actividad industrial y comercial en unos pocos municipios, que corresponden a Cota (8.1%), Tocancipá (8.5%), Tenjo (12.8%), Sopó (12.9%) y Funza (17.7%). Lo anterior se explica en que estos municipios logran un recaudo significativo, principalmente a partir del recaudo del ICA, aumentando el total de los ingresos de estos municipios, el denominador del indicador (ver Gráfica 2).

El último indicador ofrece una primera mirada al uso y recaudo de los instrumentos de financiación que están relacionados con el suelo y su aprovechamiento, expresado como porcentaje del avalúo urbano del municipio.

El promedio de este indicador para el Distrito Capital es del 0.58%, y siendo una ciudad que cuenta con un catastro actualizado anualmente y utiliza los instrumentos tributarios (impuesto predial y delineación urbana) y no tributarios (participación en plusvalía y contribución por valorización), con lo cual los municipios que se encuentren por encima de este promedio y no estén actualizados, el porcentaje se explica por la desactualización del valor del suelo, es decir se explica porque el valor del avalúo se encuentra por debajo de la realidad económica del municipio.

Gráfica 3. Promedio anual de los ingresos base suelo como porcentaje del avalúo urbano (2016-2020)



Fuente: SISFUT, DNP – cálculos SIS

En este sentido, los municipios con los avalúos más cercanos a su realidad económica son Choachí, donde los ingresos con base suelo representan el 0.53% del avalúo, y Funza con el 0.54% de su avalúo urbano. Mientras que los municipios de Madrid, Mosquera y Zipaquirá cuentan con una actualización catastral es del año 2009 y, consecuentemente, sus ingresos por impuesto predial, impuesto de delineación urbana, valorización y plusvalía representan en promedio el 1.51%, 1.27% y 1.26% de su avalúo urbano (ver Gráfica 3).

6. Conclusiones y recomendaciones

En conjunto, la lectura de estos indicadores permite explicar fenómenos regionales a partir de los cambios en los ingresos municipales, como los cambios en la clasificación del suelo para la construcción de vivienda o la concentración de actividades industriales y comerciales, así como los desequilibrios territoriales consecuencia de estos fenómenos.

Si bien estos fenómenos regionales pueden llegar a tener algunas características deseables dentro del desarrollo del territorio, definitivamente tiene externalidades negativas que los municipios no logran gestionar adecuadamente, generando amplias desigualdades en la provisión de infraestructura, grandes asimetrías en las capacidades de los municipios y competencia en materia fiscal, entre otros efectos indeseables.

En particular es de resaltar que, la competencia fiscal perjudicial no solo se ve en estatutos tributarios heterogéneos que ofrecen beneficios tributarios a empresas y personas por desarrollar sus actividades comerciales en estos territorios, también puede verse en las normas que regulan el uso e intensidad del suelo, especialmente en lo que respecta a la zonificación y la planificación urbana. En algunos casos, los gobiernos locales pueden tratar de atraer a empresas o inversores mediante la flexibilización de las exigencias sobre los aprovechamientos urbanísticos, lo que puede dar lugar a la eliminación de normas de calidad arquitectónica y mayor presión sobre los servicios público y los escasos soportes urbanos, entre otros aspectos

Así las cosas, es recomendable que, los municipios y distritos coordinen sus proyectos e infraestructuras estratégicas de manera integral, incluyendo la planeación de los usos e intensidades del suelo adyacente a estos proyectos, con el fin de evitar una

competencia fiscal perjudicial en cuanto al uso del suelo urbano, lograr movilizar la mayor cantidad de recursos propios y el mejor aprovechamiento de los instrumentos de captura de valor del suelo.

Si los gobiernos locales compiten entre sí para atraer empresas o desarrollos de vivienda, pueden verse tentados a ofrecer incentivos fiscales o regulaciones laxas para hacer que su localidad sea más atractiva. Esto puede conducir a una "carrera hacia el fondo", donde los gobiernos locales compiten para ofrecer las condiciones más favorables, lo que puede resultar en una pérdida de ingresos fiscales y una reducción en la calidad de vida de los residentes.

Para finalizar, teniendo en cuenta que el esfuerzo fiscal de los municipios y distritos depende de las condiciones demográficas y socioeconómicas que suceden en el territorio, es recomendable un enfoque de mayor intensidad en el impuesto predial, lo cual está ligado a una continuada actualización catastral, en especial en aquellos municipios donde hay mayor recepción de recurso por cuenta del SGR.

7. Bibliografía

DNP. Sistema de Información del Formulario Único Territorial – SISFUT. Disponible en:
<https://sisfut.dnp.gov.co/app/>

Secretaria Distrital del Hábitat. (2023). DTS-Indicadores Regionales. Recuperado de
<https://observatoriohabitad.org/wp-content/uploads/2023/03/DTS-Indicadores-Regionales.pdf>