

## Algunas notas sobre la salida de empresas de Bogotá y sus efectos sobre el fisco de la ciudad

En múltiples documentos y presentación, se ha hecho explícita la preocupación de la Secretaría de Hacienda frente al tema de la migración industrial, por sus posibles repercusiones futuras en términos de pérdida de ingresos corrientes (menores ingresos tributarios especialmente por concepto de ICA<sup>1</sup>) y afectación de la capacidad de endeudamiento del Distrito Capital. Particularmente, preocupa a la Secretaría de Hacienda la migración o fuga empresarial hacia los municipios aledaños.

### ¿Por qué se van las empresas de las grandes ciudades?

La salida de empresas del casco urbano de Bogotá, lejos de ser un caso especial de estudio, corresponde en realidad a un proceso que sucede en muchas de las grandes ciudades del mundo, fenómeno relacionado con las economías y deseconomías derivadas de la aglomeración.

La actividad económica suele localizarse de forma irregular en el espacio, con altos grados de concentración en las ciudades. Se tiene la idea de que existen fuerzas (a favor y en contra de la aglomeración) que se oponen entre sí llevando a una situación de equilibrio. En este sentido decimos que la fuerza que alimenta los procesos de aglomeración es la llamada fuerza centrípeta, mientras que la fuerza que disipa este proceso se conoce como fuerza centrífuga<sup>2</sup>. Adicionalmente podría pensarse que debido a que el tamaño óptimo de las ciudades depende de la configuración de la economía, este podría cambiar en el tiempo.

En el modelo más sencillo, siguiendo los trabajos sobre rentas del suelo de Von Thünen<sup>3</sup>, alrededor del centro de atracción urbano se generan una serie de anillos concéntricos donde las actividades más rentables se ubican en el centro, particularmente aquellas a las que le resulta rentable permanecer en la localización

<sup>1</sup> Impuesto Industria y Comercio, Avisos y Tableros.

<sup>2</sup> Por ejemplo, como fuerzas centrípetas encontramos el acceso a insumos y mercados, y como fuerzas centrífugas se puede considerar la congestión y la contaminación.

<sup>3</sup> ...





central, pueden asumir los costos de la aglomeración y obtienen beneficio de ello; las siguientes actividades se irán ubicando en los anillos externos.

Si bien dicho modelo resulta en muchos aspectos simplista, por ejemplo al suponer unas aglomeraciones monocéntricas, es pertinente para nuestro análisis porque muestra como a medida que las economías locales se van especializando, las actividades tradicionales, primero agricultura y después la industria (también por tipos de especialización y complejidad), se van desplazando hasta la periferia, en nuestro caso esa periferia económica es el entorno regional.

### **El caso puntual de Bogotá**

En el caso puntual de la migración de empresas de Bogotá, se han identificado varios factores que explican el proceso de migración de la industria:

1. Los espacios urbanos disponibles para la utilización como emplazamiento de unidades de producción industrial son limitados<sup>4</sup> y sus niveles de renta elevados.
2. Los problemas en materia de movilidad, no solo de personas sino también de carga.
3. Las restricciones existentes para el tránsito de vehículos de carga (tanto en horarios como en rutas)<sup>5</sup>.
4. Las dificultades derivadas de la aplicación de las nuevas normas en materia de zonas de carga y descarga de provisiones para los establecimientos de uso industrial y comercial.
5. La expedición de disposiciones locales que han incentivado el incremento de la oferta de suelo industrial en los municipios vecinos.

---

<sup>4</sup> Han disminuido 48% entre 2010 y 2009 (acumulado a marzo) para Bogotá, de acuerdo con las cifras de Coordinada Urbana. Se ubican en 158 mil metros cuadrados (oferta total destinos no habitacionales para comercio, oficinas y bodegas), menos de la mitad de los registrados para municipios aledaños (382 mil metros cuadrados).

<sup>5</sup> Ver Plan Maestro de Movilidad y Decretos 034 de 2009 y 174 de 2006.





**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

**SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO**

6. La normatividad vigente en materia ambiental que es más exigente en Bogotá que en los municipios vecinos sobre las condiciones de producción y comercialización de productos.
7. El otorgamiento de exenciones tributarias en los municipios vecinos<sup>6</sup>.
8. Finalmente, para las empresas con vocación exportadora, los altos costos de transporte a los puertos<sup>7</sup>, en especial si pertenecen al Plan Vallejo<sup>8</sup>.

Si bien, a la luz de la Nueva Geografía Económica, podemos aceptar que los procesos de concentración y desconcentración industrial (poblacional), por medio de la reconfiguración de las vocaciones productivas en el tiempo, hacen que la actividad productiva de las regiones evolucionen y se hagan más eficientes, y que esto es un resultado natural del aprovechamiento de las economías externas, y demás bondades que ofrecen los procesos de aglomeración, también debemos aceptar que a medida que las vocaciones productivas cambian, los ingresos fiscales se ven afectados en razón de que las antiguas actividades productivas gravadas, al verse debilitadas en la región, generan pérdidas en los ingresos fiscales.

Durante la última década, los ingresos corrientes de la ciudad<sup>9</sup> han mostrado una dinámica creciente, llegando a \$4,14 billones en el 2009. Tal ha sido su crecimiento, que hoy en día los ingresos corrientes son 1,8 veces más altos que los registrados hace 10 años, descontando el efecto inflacionario (a precios constantes)<sup>10</sup>. La mayoría de los ingresos tributarios de la ciudad se explican por el cobro de cinco impuestos que son, en orden de importancia: ICA, predial, sobretasa a la gasolina, consumo de cerveza y vehículos automotores. Estos tributos explican el 96% de los ingresos tributarios de la ciudad durante los últimos cinco años. Cerca del 50% corresponden a ingresos por el

---

<sup>6</sup> Si se compara la tarifa de ICA de varios municipios cercanos a Bogotá frente al de la capital, se observa que el de la ciudad es casi del doble que el de los demás. Por ejemplo, Cota es uno de los municipios con tarifas más bajas de la región. Recientemente implementó una exención que va desde el 30% hasta el 90% del impuesto para industrias que se trasladen a este municipio hasta por 8 años (Acuerdo 20 y 24 de 2009). Incluso,

<sup>7</sup> El flete terrestre de Buenaventura a Bogotá (US\$ 50 por tonelada) o de Santa Marta a Bogotá (US\$ 67 por tonelada) cuesta entre 2 y 3 veces más de lo que cuesta el flete marítimo desde el Golfo de México en Estados Unidos hasta esos mismo puertos (US\$36 y \$26 por tonelada, respectivamente).

<sup>8</sup> Las empresas vinculadas al Plan Vallejo, internan materias primas importadas sin arancel para exportar productos finales, con un mayor peso del transporte dentro de su estructura de costos.

<sup>9</sup> Los ingresos totales de Bogotá acumulan los ingresos corrientes, las transferencias y los recursos de capital.

<sup>10</sup> Según cifras de la Secretaría de Hacienda.





**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

**SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO**

pago del ICA, lo que explica la preocupación de la Secretaría de Hacienda por la salida de empresas del territorio bogotano.

Y si bien, a pesar de la salida de empresas de Bogotá, durante la última década los ingresos distritales no han disminuido por concepto de ICA, ni en términos nominales ni en reales, ni siquiera entre 2008 y 2009 cuando el crecimiento de la economía fue casi nulo (0,4% para Colombia y 0,1% para Bogotá<sup>11</sup>), en el año 2010 dejaron de declarar ICA 8 de los 500 empresas contribuyentes en el año 2009 (su recaudo significó cerca de 40 mil millones de pesos en dicho año) y al 30 de abril se había producido una caída en el recaudo del 3,7% con relación al mismo periodo del año 2009 (alrededor de 24 mil millones de pesos).

## La experiencia internacional

Lo cierto es que, como se anotó anteriormente, estos procesos ya se han visto en las principales ciudades del mundo, por lo que vale la pena revisar experiencias internacionales en torno a la reestructuración tributaria, casos como el argentino y el estadounidense, en donde la evolución histórica del sistema de impuestos fue un claro ejemplo de cómo el sistema tributario y la regulación fiscal debe acompañar el proceso de desarrollo económico y no viceversa.

La experiencia de Argentina permite obtener una serie de aprendizajes que pueden ser tenidos en cuenta, si bien no se refiere a políticas de carácter regional, sino nacional, en el sentido de comprender las dinámicas espaciales de la actividad económica. En Argentina, la intervención y promoción gubernamental en el sector industrial, impulsó la reestructuración productiva y espacial de este sector desde mediados de los años setenta, sin embargo, según Azpiazu<sup>12</sup>, las políticas de promoción industrial llevadas a cabo evidenciaron la incapacidad gubernamental para dirigir las vocaciones productivas de su territorio.

Por su parte, Vicente Donato<sup>13</sup>, muestra que en el transcurso de cuatro décadas de evolución, el proceso de descentralización territorial de la industria manufacturera en ese país ha sido débil, aunque era el objetivo de la política. Solo el 14% de la mano de obra industrial actual se localiza en territorios de “nueva industrialización”, mientras que

<sup>11</sup> Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y la Secretaría Distrital de Hacienda, respectivamente.

<sup>12</sup> Azpiazu, Roitter, CEM, 1999

<sup>13</sup> Donato, V. (2007) *Políticas Públicas y Localización Industrial en Argentina*. Revista OI DLES, Vol. 1, Nº 0, pg. 1.





**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**  
SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO

en los territorios de “antigua industrialización” se ubica el 56% del total de la mano de obra industrial del país. Lara y Duran por su parte señalan que “[...] *la artificialidad y fragilidad espacial de los logros de los proyectos de Promoción Industrial se relacionan con que las ramas industriales asentadas tienen poco que ver con los recursos naturales y los mercados locales de las economías regionales... el impacto socio económico generado por las nuevas radicaciones parece ser magro.*”<sup>14</sup>

Por otro lado, Azpiazu<sup>15</sup> concluye que un modelo económico basado en políticas de promoción industrial y desconcentración económica, en un escenario con significativos costos de transportes, corre el riesgo de incurrir en pérdidas de economías de escala, lo que hace este tipo de industrias insostenibles cuando no goza de costosos incentivos fiscales. Lo ideal sería que las ventajas de localización estuvieran asociadas a factores de demanda, es decir, una concentración de consumidores o una aglomeración de producción de factores de producción, insumos para la producción de bienes finales, al depender la localización del subsidio fiscal, “[...] *el tipo de empresas que se forman se asemejan a “empresas con rueditas”, es decir que pueden trasladarse de una región a otra simplemente en busca del beneficio fiscal.*”<sup>16</sup> Tiene que existir una coherencia entre la vocación productiva y las políticas para que estas últimas sean exitosas.

Por su parte, el caso norteamericano muestra la importancia de realizar innovaciones por parte de las autoridades fiscales, en torno a la base gravable, y las posteriores iniciativas jurídicas y legales, para aprovechar la actividad económica, más aún, cambiar la estructura tributaria, con el fin de aprovechar los cambios en la estructura económica.

Así por ejemplo, en la época de la colonia a medida que las propiedades se ampliaron, como producto de la expansión económica, los impuestos a la propiedad pasaron de solo gravar a los terrenos, a gravar también a los edificios, ganado, y otras propiedades tangibles (Jensen, 1931:27)<sup>17</sup>; y a medida que el periodo colonial fue terminando, se desarrollaron otros tipos de impuestos, como el denominado impuesto sobre la facultad, un precursor del impuesto sobre la renta, como la innovación más destacada en materia de impuestos para la época.

<sup>14</sup> Lara, A. y Duran, D. “Estructura Regional y Organización Territorial”, Roccatagliata (1997): Geografía Económica Argentina, Editorial Ateneo, Pág. 378

<sup>15</sup> Azpiazu, D. (1988) *La promoción a la inversión industrial en la Argentina, efectos sobre la estructura industrial*. Área de desarrollo industrial de la oficina de la CEPAL en buenos aires, documento de trabajo n° 27, pg. 139.

<sup>16</sup> Donato, V. (2007) *Políticas Públicas y Localización Industrial en Argentina*. Revista OIDLES, Vol. 1, N° 0, pg. 20.

<sup>17</sup> Ibid





**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO

Para 1820, a medida que la agricultura y los mercados comerciales se expandían hacia el oeste, los bancos y compañías de seguros surgieron para facilitar las relaciones económicas, lo cual permitió a las autoridades fiscales de la época ampliar su base gravable, pues estas entidades corporativas, consideradas como personas jurídicas, quedaron susceptibles a impuestos sobre sus propiedades.<sup>18</sup> Una respuesta al rápido ritmo en que el proceso de industrialización se desplegaba fue el inicio de la evaluación de la propiedad sobre el ferrocarril y los telégrafos, en las dos décadas siguientes a la guerra civil (Lutz, 1918:34). Este tipo de impuestos a los ingresos brutos, más adelante, fue extendido a los servicios de teléfono, gas y electricidad, en el último cuarto del siglo diecinueve.

Al respecto, New York, ilustró el alcance logrado en materia de impuestos especializados en el siglo XIX, imponiendo impuestos a ciertas corporaciones y sociedades anónimas, así como a primas de seguros en 1880. También se gravaron a herederos en 1885, al licor en 1896, y a los ingresos brutos y dividendos de algunos servicios públicos en 1899 (Newcomer, 1917:59-64).

A principios de la Gran depresión si bien los ingresos por concepto de gasolina habían aumentado, los ingresos por concepto de renta y propiedad sufrieron significativas caídas, lo que se constituyó en una razón para buscar nuevas fuentes de ingresos fiscales; el impuesto a las ventas al por menor, dada su amplia base surgió como una solución. Gran parte de la caída desde los años 30 en el impuesto a la propiedad fue compensado con ingresos fiscales provenientes de impuestos a las ventas así como del impuesto a la renta. Además, los estados con vocación turística, así como con importantes industrias de recursos naturales, tienden a depositar una significativa parte de su carga fiscal sobre los impuestos de licencia y de renta, así como sobre los impuestos a ventas (Gade y Adkins, 1990: 44-45).<sup>19</sup>

Al final del día queda una enseñanza de este resumen histórico del desarrollo impositivo en Estados Unidos. Las innovaciones perpetuadas por las autoridades fiscales, en torno a la base gravable, y las posteriores iniciativas jurídicas y legales, han reflejado la voluntad política y la capacidad administrativa para aprovechar la actividad económica<sup>20</sup>. Debido a que la vocación productiva de los mercados, a medida que las

---

<sup>18</sup> Ibid

<sup>19</sup> Ibid

<sup>20</sup> Ibid





**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**  
SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO

ciudades se desarrollan, cambia de agrícola a industrial y a su vez de industrial a servicios, las autoridades fiscales, de las principales ciudades en la actualidad, han tenido que cambiar la estructura tributaria, con el fin de aprovechar la nueva estructura económica. Estos cambios en la actividad económica de las ciudades han generado, históricamente, nuevas bases gravables significativamente amplias.

## **Algunas consideraciones finales**

La localización de la población y la actividad económica en el territorio, espacialmente hablando, depende de una serie de factores, lo que hemos llamado las fuerzas centrífugas y centrípetas de la aglomeración. En el caso específico de Bogotá y en particular la localización del tejido productivo industrial, la localización en el perímetro urbano, en el entorno regional o en otras regiones del país e incluso fuera del mismo, depende de una serie de factores y de la actividad concreta que realice la industria.

Existen unas actividades industriales que perciben mayores economías y menores deseconomías al tener una localización central. Por ejemplo, existen industrias para las que es insustituible tener cerca el capital humano altamente calificado y hay otras a las que las afectan menos los costos de transporte y la normativa medioambiental. Dichas actividades industriales son las que tienen una mayor probabilidad de mantener su localización en el perímetro urbano, mientras que otras tienen una probabilidad mayor de buscar localizaciones alternativas.

Es cierto el análisis realizado por la Secretaría de Hacienda en el sentido de que si no se hubiera producido la salida de empresas se tendrían mayores recursos disponibles. Pero también es cierto que no se ha producido una reducción del recaudo del impuesto del ICA, lo que muestra que han llegado otras empresas que han sustituido esos recursos y/o que las que permanecen tuvieron un resultado económico mejor.

El hecho de que se acepte que se va a producir del perímetro urbano la salida de ciertas industrias no quiere decir que las autoridades se deban cruzar de brazos. Evidentemente se requiere realizar una serie de ajustes en materia normativa y de infraestructura la incrementar las economías y reducir las deseconomías derivadas de la aglomeración, tal como se ha propuesto en la actual revisión del POT. Particularmente, los esfuerzos se deben realizar en torno a los sectores líderes que se han identificado en la ciudad como aquellos sectores jalonadores de crecimiento y/o generadores de empleo de calidad.





**ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.**

**SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO**

Si la ciudad logra ser exitosa en una política articulada en materia económica que contemple los aspectos fiscales y de gestión y ordenamiento territorial, se tendrá una situación fiscal que sea coherente con el proceso de cambio estructural que se afronta. Para ello se deben empezar a pensar estrategias de corto, mediano y largo plazo. Muchas de esas estrategias están contenidas en la propuesta de la Política Pública de Desarrollo Económico, pero existen otras adicionales que deben ser discutidas para su inclusión. Por ejemplo, será útil evaluar la potenciación de más Zonas Francas<sup>21</sup> dentro del perímetro urbano, tras la identificación de los sectores líderes y las apuestas productivas, como mecanismo para generar aglomeración de empresas en esos sectores. El ejemplo del parque tecnológico es una muestra representativa de ello.

Adicionalmente, se deben buscar nuevas estrategias de cambios en la estructura impositiva de Bogotá, reconociendo la realidad de que cierta producción se realiza cada vez más por fuera del perímetro urbano, aunque su consumo se sigue realizando fundamentalmente dentro de él, sin duda alguna, se debe garantizar que el cambio no genere mayores inequidades en la distribución del ingreso.

Finalmente, y tal vez más importante, se debe seguir trabajando en materia de integración regional y en consolidar una estrategia económica concertada que potencie la economía regional y la calidad de vida de sus habitantes, pero más importante aún en concretar una institucionalidad que permita que ello sea posible.

**Mariella Barragán Beltrán**

Secretaria de Desarrollo Económico

**Alfredo Bateman**

Director de Estudios

Socioeconómicos y Regulatorios

**Manuel Riaño**

Subdirector Estudios Estratégicos

**Elaboró:** Alfredo Bateman

Director Estudios Socioeconómicos y Regulatorios

**Visítenos en la web:**

**[www.desarrolloeconomico.gov.co](http://www.desarrolloeconomico.gov.co)**

<sup>21</sup> Hoy en día se encuentran tres tipos de empresas que se ubican en zonas francas dentro de Bogotá: 1) Firms dedicadas a la producción industrial o de servicios fabricados con tecnología de punta. 2) Empresas dedicadas al almacenamiento y distribución, que consiguen agilizar los procesos logísticos y disminuir costos de manejo de inventario y nacionalización. 3) Firms que necesitan altos niveles de seguridad en sus negocios.

