

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



INSTRUMENTOS INNOVADORES PARA FINANCIAR LA INFRAESTRUCTURA Y EL DESARROLLO URBANO EN CIUDADES COLOMBIANAS

Report No: AUS0001740
NOTA TÉCNICA
JUNIO 2020
PROYECTO P160485 | TFOA2865
URS

© 2017 The World Bank 1818 H Street NW, Washington DC 20433 Telephone: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org

Some rights reserved

This work is a product of the staff of The World Bank. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Rights and Permissions

The material in this work is subject to copyright. Because The World Bank encourages dissemination of its knowledge, this work may be reproduced, in whole or in part, for noncommercial purposes as long as full attribution to this work is given.

Attribution

Please cite the work as follows: "World Bank. {YEAR OF PUBLICATION}. {TITLE}. © World Bank."

All queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

NOTA TÉCNICA

COLOMBIA: FINANCIANDO LA INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO URBANO

CO- FINANCIANDO LA INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO URBANO (SNTA)
PROGRAMA (FASE II)

INSTRUMENTO PARA LA FINANCIACIÓN DE LA RENOVACIÓN URBANA -TIPO TIF EN
MEDELLÍN, COLOMBIA

PROYECTO P160485| TF0A2865



Bogotá D.C. y Washington D.C., junio de 2020

Elaborado por: Vanessa Velasco-Bernal (Especialista Urbano del Banco Mundial), Angélica Núñez (Especialista Sénior de Operaciones del Banco Mundial); Mónica Almonacid (Consultora del Banco Mundial), y María Alejandra Téllez Correa (Consultora del Banco Mundial). Con la colaboración de: Ming Zhang, (Gerente de la Práctica Urbana, Rural y de Gestión de Riesgos para la Región de LAC), Horacio Terraza (Especialista Líder Urbano del Banco Mundial para la Región de LAC), y Taimur Samad (Líder de Programa de Desarrollo Sostenible e Infraestructura para Colombia y Venezuela del Banco Mundial). Con aportes de: Alessandra Campanaro (Líder de Programa del Banco Mundial) y Valerie Santos (Especialista Sénior Urbano del Banco Mundial).

AGRADECIMIENTOS

El Banco Mundial quiere agradecer al Departamento Nacional de Planeación, particularmente al Director de Desarrollo Urbano, el señor Redy Adolfo López López y al Subdirector de Vivienda y Desarrollo Urbano, el señor Jose Antonio Pinzón Bermúdez; al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, especialmente al Viceministro de Vivienda, el señor Carlos Alberto Ruíz Martínez, al Viceministro de Agua y Saneamiento Básico, el señor Jose Luis Acero Vergel y al Director de Espacio Urbano y Territorial, el señor Juan Nicolás Galarza Sánchez; al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, especialmente a la Directora General de Apoyo Fiscal, la señora Ana Lucía Villa Arcila; a la ciudad de Medellín, particularmente al ex Secretario de Hacienda, el señor Orlando Uribe Villa, al ex Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, el señor Daniel Felipe Escobar Valencia; a la Gerente del Distrito de Innovación Ruta N, la señora María Paulina Villa Posada, y a la experta en bienes raíces del Distrito de Innovación, la señora Daniela Guzmán; a la ex Subdirectora de la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), la señora Gloria González, y al especialista financiero de la EDU, el señor Alexander Rodríguez Gómez; a la ex Directora del Departamento Administrativo de Planeación, la señora Ana Cathalina Ochoa Yepes, y la ex Subdirectora de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad del Departamento Administrativo de Planeación, la señora Claudia Andrea García Loboguerrero; a la Cámara de Construcción de Colombia- CAMACOL-; a la Asociación de Ciudades Capitales (Asocapitales); y las alcaldías de Barranquilla, Bogotá, Medellín, Bucaramanga y Cali, quienes junto a sus equipos contribuyeron a la realización de este estudio. Este documento ejecutivo incorpora insumos de las consultorías para el Banco Mundial de las firmas consultoras: Magda Montaña & Consultores Asociados; Rebel Group; VIVEKA; Jones Lang LaSalle Americas, Inc. (JLL); y JFP & Asociados, Derecho Urbano.

Agradecemos especialmente al Fondo PPIAF por haber apoyado la financiación de los estudios que sirvieron como base para la realización y publicación de este documento ejecutivo.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

COP	Pesos Colombianos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DIM	Distrito de Innovación de Medellín
EDU	Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín
EPM	Empresa de Servicios Públicos de Medellín
ET	Entidades Territoriales
GoC	Gobierno de Colombia
ICA	Impuesto de Industria y Comercio
LAC	América Latina y el Caribe
LVC	Instrumentos de Captura de Valor
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PP	Planes Parciales
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
PIB	Producto Interno Bruto
SPV	Vehículo de Propósito Especial
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
TIF	Instrumento para la Financiación de la Renovación Urbana
UAU	Unidades de Desarrollo Urbano
US	Dólares Americanos

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
INSTRUMENTO PARA LA FINANCIACIÓN DE LA RENOVACIÓN URBANA (TIF): DEFINICIÓN Y FUNCIONAMIENTO	9
¿Qué es?	9
¿Cómo funciona?	9
Ventajas y Desafíos del TIF	10
¿Por qué el instrumento TIF se considera una oportunidad para las ciudades colombianas?	10
¿Cuáles son los desafíos que propone el instrumento para su implementación?	11
¿Qué tipo de capacidad interna e instituciones se requiere para establecer, implementar y administrar un área o zona TIF?	11
¿Cómo deben manejarse los ingresos TIF?	11
POR QUÉ COLOMBIA COMO CASO DE IMPLEMENTACIÓN DEL INSTRUMENTO TIF EN AMÉRICA LATINA	12
PROYECTO DEL DISTRITO DE INNOVACIÓN DE MEDELLÍN, COLOMBIA	
Estructuración del proyecto para la utilización del instrumento TIF	14
Financiación del instrumento TIF	15
Implementación del TIF	18
HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL INSTRUMENTO TIF	18
ASPECTOS ESTRATÉGICOS QUE SE DEBERÁN CONSIDERAR PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL TIF EN PROYECTOS ESTRATÉGICOS	22
BIBLIOGRAFÍA	25

JUNIO
2020

NOTA TÉCNICA
PROJECT P160485| TFOA2865

INSTRUMENTOS INNOVADORES PARA FINANCIAR LA INFRAESTRUCTURA Y
EL DESARROLLO URBANO EN CIUDADES COLOMBIANAS



Introducción

En la actualidad, las ciudades colombianas concentran más del 75% de la población y el 85 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país (Banco Mundial, 2016). Se estima que, durante las próximas tres décadas, la demanda en infraestructura y servicios públicos en todas las ciudades, aumentarán en un 10% (DNP, Banco Mundial, 2012). Según el Foro Económico Mundial, el país está llamado a invertir (COP) \$40 billones en infraestructura pública durante los próximos diez años (Narayanaswamy & Townswick , 2016). Para abordar este desafío, el Gobierno de Colombia (GoC) y las entidades territoriales (ET) están explorando nuevas fuentes de financiamiento para el recaudo de estos recursos.

Las ciudades pequeñas¹ e intermedias presentan mayores necesidades de inversión en infraestructura (redes de agua potable y saneamiento básico, transporte, vivienda, salud, educación y equipamientos) que las ciudades capitales. Desde el inicio del proceso de descentralización en Colombia, las principales fuentes de financiación para los municipios han sido: el Sistema General de Participaciones (SGP)², el Sistema General de Regalías (SGR)³, recursos propios, créditos, entre otros. Según la Misión del Sistema de Ciudades, la inversión de recursos municipales en infraestructura varía de acuerdo con el tamaño de cada ciudad, por lo cual, la principal fuente de inversión para las ciudades de mayor tamaño son recursos propios (61%), específicamente provenientes del impuesto predial y el impuesto de industria y comercio (ICA), los cuales representan entre el 69% y el 76%. En los municipios pequeños, los recursos propios sólo representan el 38% y 29%, respectivamente siendo las transferencias nacionales una de las fuentes principales (DNP , 2014).

Debido a la alta demanda de servicios para adelantar proyectos estratégicos de infraestructura en Colombia, las fuentes de financiación actuales no son suficientes para lograr el desarrollo urbano. Algunos de los retos para la financiación de infraestructura incluyen⁴: i) la construcción y mantenimiento de las redes y

servicios para la redensificación urbana; ii) la gestión predial y social para la provisión de suelo de proyectos urbanos; y iii) la incorporación del capital privado para financiar el desarrollo inmobiliario. Frente a estos retos, se hace necesario incorporar a la ejecución de los proyectos urbanos, fuentes de financiación alternativas tales como los instrumentos de gestión de suelo y financiación urbana, que permiten apalancar los costos de la infraestructura urbana a partir de capturar un porcentaje del valor del desarrollo inmobiliario. Una de las fuentes más innovadoras para el logro de este apalancamiento en beneficio de las finanzas municipales y el avance en los proyectos de infraestructura urbana, es el Instrumento para la Financiación de la Renovación Urbana (TIF; *Tax Increment Financing*, por sus siglas en inglés).

El instrumento tipo TIF como herramienta de renovación urbana permite canalizar fondos hacia áreas estratégicas de la ciudad que requieren de una intervención urbana. El instrumento TIF fue creado e implementado en Estados Unidos como parte de una estrategia para financiar procesos de desarrollo y revitalización urbana. Ese país ha desarrollado varias tipologías de TIF enfocadas en financiar el desarrollo de distritos previamente delimitados, en los cuales se capturan los incrementos en el recaudo de los impuestos a la propiedad derivados de las inversiones ejecutadas y desarrollo en cada distrito. Sin embargo, las condiciones legales, administrativas y de mercado inmobiliario de las ciudades en Estados Unidos difieren del caso de América Latina y el Caribe (LAC). En nuestra región, las ciudades cuentan con: i) un mercado inmobiliario de menor escala; ii) una capacidad de endeudamiento aprobada por los gobiernos nacionales; y iii) un marco regulatorio que restringe la transferencia del incremento del impuesto predial a un vehículo de propósito especial (SPV *Special Purpose Vehicle*, por sus siglas en inglés) para financiar proyectos de desarrollo urbano.

Reconociendo las diferencias en la aplicación del instrumento TIF, el Gobierno de Colombia (GoC) ha venido trabajando en la realización de un análisis legal, urbanístico y financiero para el estudio e la implementación del instrumento en el país. Como resultado, Colombia cuenta por primera vez, con un marco

1. Ciudades menores a 100,000 habitantes, Intermedias entre 100,000 y 1,000,000 de habitantes, y capitales más de un 1,000,000 de habitantes.

2. Conjunto de recursos que la Nación transfiere por mandato constitucional (Artículos 356 y 367).

3. Obedece a la contraprestación económica por explotación de recurso natural no renovable (Ley 1530 de 2012).

4. Se estima que el 30% del costo de la infraestructura para la regeneración urbana en Colombia no cuenta con fuentes de financiación (DNP, 2014).

regulatorio nacional que contiene una definición sobre el instrumento, y criterios para su implementación, así como la definición de una hoja de ruta para que algunas de las ciudades puedan implementar el instrumento con el objeto de financiar proyectos estratégicos de redesarrollo urbano. En particular, se analizan como criterios mínimos para la implementación del instrumento por parte de los municipios: i) que tengan un catastro sólido y estructurado; ii) que tengan una dinámica inmobiliaria acelerada; y iii) que cuenten con capacidad fiscal y técnica para la implementación de instrumentos de recaudo.

Este documento ejecutivo está dirigido a los gobiernos locales con el fin de darles a conocer el instrumento TIF y presentarles la hoja de ruta para su adopción. El documento presenta: i) la definición y funcionamiento del instrumento TIF; ii) contexto sobre Colombia como caso de implementación del instrumento TIF en América latina; iii) la presentación del Distrito de Innovación de Medellín (DIM) en Colombia como estudio de caso; v) la hoja de ruta para la implementación del instrumento en el país; y vi) presentación de aspectos para la implementación del instrumento en proyectos estratégicos.

Instrumento para la financiación de la renovación urbana (TIF): definición y funcionamiento

¿Qué es?

El Instrumento para la Financiación de la Renovación Urbana (TIF), es un instrumento que permite a los gobiernos locales capturar una parte de los impuestos durante un período y un territorio determinado con el propósito de financiar la infraestructura soporte del desarrollo urbano. El TIF es un instrumento de financiación que permite reactivar o renovar áreas específicas de la ciudad a partir de atraer capital privado que soporte su desarrollo. Se define principalmente como un instrumento donde se captura una parte del excedente del impuesto creado por los aumentos en el valor de la propiedad debido al desarrollo de la infraestructura. Esta herramienta complementa los instrumentos de financiación urbana tradicionales, permitiendo ejecutar proyectos de desarrollo urbano a largo plazo,

contando con la articulación del sector público y el privado.

Los gobiernos locales pueden usar este instrumento como herramienta para la ejecución de un proyecto específico en un área determinada. La implementación del instrumento implica que los municipios establezcan un "Distrito TIF", entendida como un área geográfica en la que el impuesto predial u otro tipo de impuestos locales son recaudados en un fondo único para el pago exclusivo de la obligación de la deuda TIF. Para calcular los ingresos del instrumento, es importante definirlos como aquellos ingresos incrementales recibidos a partir de los impuestos prediales como resultado de un aumento en el valor de la propiedad en el área de renovación, después de un periodo de tiempo determinado.

¿Cómo funciona?

El instrumento ofrece una alternativa innovadora para la inversión en proyectos estratégicos a través de la utilización de ingresos fiscales. El aumento estimado en el valor del suelo es el resultante del desarrollo inmobiliario, se captura a través de impuestos a la propiedad (u otros) en el área de redesarrollo que se pretende intervenir. Los gobiernos locales pueden emitir bonos respaldados por un porcentaje de los ingresos futuros para recaudar los recursos necesarios que les permitan invertir en infraestructura pública desde el inicio del proyecto. Los ingresos públicos recaudados a través de la emisión de bonos buscan pagar mejoras en la zona de influencia TIF, creando las condiciones económicas necesarias que conduzcan al recaudo incremental en los ingresos fiscales. Este instrumento también puede incluir otras fuentes de ingreso, tales como: i) los impuestos a la ocupación hotelera, ii) los impuestos a las ventas, y iii) los impuestos a los servicios de parqueaderos. (World Bank, 2014)

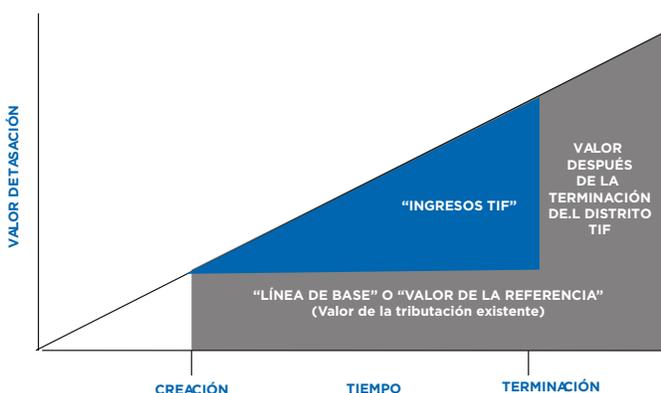
La implementación del TIF comienza con la creación de un "Distrito" por parte de los gobiernos locales. Esta área geográfica tiene como propósito capturar una parte de los aumentos del valor del impuesto a la propiedad derivado del nuevo desarrollo inmobiliario. Estos recursos se recaudan en un fondo específico y sólo se utilizan para el pago de las obligaciones de deuda generada por el instrumento. La creación del distrito TIF es necesaria para su implementación. Su tamaño puede variar dependiendo del marco legal aplicable, los

objetivos del gobierno local y las características del proyecto.

Para desarrollar este instrumento, el gobierno local usa el valor de la propiedad en una fecha específica como referencia. Los gobiernos locales establecen un período para desarrollar el instrumento TIF durante el cual todos los aumentos esperados en el valor de la propiedad en relación con la línea de base, se considerarán los ingresos que se pueden reinvertir en infraestructura pública. Adicionalmente, este flujo de ingresos se usa generalmente para pagar el servicio a la deuda que, por lo general, está asociada con bonos emitidos por el gobierno local. La deuda entonces se emite normalmente para compensar los costos de capital iniciales de la infraestructura.

El método de cálculo de los ingresos TIF se resume en las siguientes cuatro consideraciones: i) Establecimiento de "línea de base" o "valor de referencia" basada/o en el valor predial existente de una propiedad sobre la cual se recaudan impuestos prediales; ii) Definición del año tras el cual se "capturarán" los ingresos fiscales incrementales, iii) Definición del período durante el cual se "capturarán" los ingresos incrementales del impuesto predial; iv) Los ingresos TIF representarán la diferencia entre el valor de referencia y el valor actual del impuesto predial. (Ver Gráfico No.1)

Gráfico No.1. Modelo de planeación e implementación del instrumento TIF.



Fuente: (Rebel Group, 2019)

Como instrumento financiero, el TIF contempla la posibilidad de emitir deuda, ya sea a través de la colocación de bonos por parte del gobierno local, utilizando un SPV o a través de una transacción de colocación de bonos privada, donde los inversores participen en el proyecto. Ambas opciones requieren consideraciones como la identificación y mitigación de riesgos financieros, la elegibilidad de los costos de financiamiento,

análisis de mercado y demanda del proyecto, la certeza y credibilidad de la recaudación de ingresos, entre otros aspectos. En algunos casos, el TIF se utiliza para pagar los gastos de desarrollo privado que se hubiesen pagado por adelantado, como la preparación y construcción del área. La fuente de financiamiento para estos costos iniciales y periódicos, generalmente son préstamos o bonos emitidos contra los incrementos de impuestos esperados. (World Bank, 2020)

Cada ciudad tiene la potestad de implementar la financiación por incremento de impuestos en periodos de tiempo ajustados a su planificación de desarrollo urbano y fiscal. Este instrumento, por lo general es capturado en periodos de entre 10 y 20 años. Los fondos generados pueden ser utilizados para mejora de servicios públicos domiciliarios (agua potable y alcantarillado), mejora en infraestructura vial o de inmuebles de la ciudad y recuperación de espacios verdes, entre otras destinaciones. (World Bank, 2017)

Ventajas y desafíos del TIF

Los TIF son una herramienta alternativa de financiación que podría cambiar radicalmente la implementación de proyectos a gran escala en las diferentes jurisdicciones colombianas que ya cuentan con las condiciones financieras, técnicas y administrativas adecuadas. Dado que solo alrededor del 10% de los municipios del país han utilizado instrumentos de captura de valor convencionales, los TIF deberían estar disponibles únicamente para grandes ciudades con la capacidad real de llevar a cabo la implementación de este nuevo instrumento complejo.

¿Por qué el instrumento TIF se considera una oportunidad para las ciudades colombianas?

El TIF complementa los instrumentos tradicionales de financiación para promover el desarrollo urbano. Permite realizar proyectos de desarrollo urbano de largo plazo y articular al sector público con el sector privado; puede considerarse un instrumento que genera menor impacto fiscal que la deuda tradicional y promueve la participación de los mercados de capitales en la financiación municipal.

En materia de desarrollo económico, los recursos que se generan de la implementación del TIF ayudan a los

municipios a ejecutar proyectos de infraestructura y renovación urbana que de otra forma no tendrían el cierre financiero para ser desarrollados. Proporcionan incentivos para atraer a desarrolladores privados que estén alineados con los planes de renovación de zonas específicas. A nivel de eficiencia, el TIF ayuda a superar los costos extraordinarios que a menudo impiden el desarrollo y la inversión privada - incluyendo la inversión en nueva infraestructura y la gestión de suelo necesaria para la implementación de un proyecto de redesarrollo.

La implementación del instrumento TIF requiere un sistema de catastro robusto por parte de las Entidades Territoriales (ET). Tener sistemas catastrales sólidos resulta esencial para la gestión eficiente de las ciudades y la prestación de los servicios públicos por parte del Gobierno de Colombia (GoC). Para la implementación del instrumento, se requiere que los municipios tengan un sistema de catastro robusto que, idealmente, pueda actualizarse anualmente para poder alinearse con la dinámica del mercado inmobiliario y así poder responder a las dinámicas del esquema TIF.

¿Cuáles son los desafíos que propone el instrumento para su implementación?

El TIF como instrumento puede ser útil para la financiación, pero a su vez desarrollarlo ha sido complejo. En el mundo, Estados Unidos es casi el único país que ha logrado consolidar al instrumento como una herramienta de financiación. Por su complejidad, el TIF plantea algunos desafíos: requiere un mercado robusto de bienes raíces y condiciones económicas positivas, por lo que no se considera un instrumento para todas las ciudades y ni para cualquier tipo de proyecto. A su vez, requiere una adecuada planeación y experiencia en estructuración de proyectos. También requiere contar con una entidad territorial con un catastro y sistema de recaudo estructurado, así como un compromiso de la ciudad y las instituciones para que sea creíble en el largo plazo. Al igual que con cualquier proyección de valores futuros de bienes raíces, el TIF está sujeto a incertidumbres tales como recesiones económicas, riesgos políticos, tasas de absorción de bienes raíces, etc. Por último, el TIF contiene unos costos altos de transacción, por lo que no es necesariamente apropiado para cualquier proyecto que se quiera realizar.

Por otro lado, en materia de capacidad, la implementación de un TIF requiere una significativa capacidad

institucional y de capital humano, especialmente cuando una agencia emite bonos respaldados total o parcialmente por el TIF para financiar los costos de capital de un proyecto. En cuanto a las consideraciones de mercado, los ingresos del TIF dependen de los incrementos en el valor de las propiedades, que pueden verse afectados por las condiciones del mercado inmobiliario. Una recesión del mercado inmobiliario podría dar lugar a una caída significativa de los ingresos TIF, lo que dificultaría o imposibilitaría el pago del servicio de la deuda de los bonos.

El calendario de las inversiones también puede ser un desafío a la hora de considerar un TIF. El desarrollo oportuno de las inversiones es fundamental para asegurar que se realicen los aumentos previstos del impuesto predial. Los retrasos en el desarrollo de las inversiones podrían afectar los ingresos. Por último, aunque el TIF no implica la implementación de un impuesto adicional, la falta de comprensión del instrumento puede dar lugar a resistencia de las partes interesadas y de la sociedad civil si no son debidamente socializadas.

¿Qué tipo de capacidad interna e instituciones se requiere para establecer, implementar y administrar un área o zona TIF?

Los gobiernos locales suelen establecer equipos de gestión y revisión de los TIF que incluyen personal de alto nivel en las agencias públicas. Es recomendable considerar la posibilidad de que un director financiero o de desarrollo económico supervise los equipos de gestión y revisión de los TIF. Al menos en los primeros proyectos, es recomendable contratar expertos financieros e inmobiliarios que puedan apoyar a la ciudad llevando a cabo la implementación del TIF. El municipio debe crear una estrategia de comunicación y transparencia para asegurar el apoyo público durante todo el proceso. Cuando sea apropiado, es recomendable utilizar consultores externos como complemento al personal asignado a la implementación de TIF. En la Tabla No.1, se presentan algunas de las capacidades que pueden ser útiles para el análisis TIF.

¿Cómo deben manejarse los ingresos TIF?

Por lo general, la zona TIF cuenta con una bolsa de recursos con destinación única para financiar el proyecto o la deuda emitida. En la práctica, se crean varias cuentas, en parte para cumplir con los requisitos de los titulares de bonos. Por ejemplo, todos los ingresos

Tabla No.1. Capacidad institucional para desarrollar un TIF.

Análisis de sostenibilidad del proyecto	Análisis financiero y términos de negociación	Emisión de bonos	Monitoreo de proyecto
Experiencia en bienes raíces y reurbanización urbana: revisión de los planes de desarrollo y factibilidad dentro del contexto inmobiliario actual.	Financiero: Análisis detallado y revisión de la debida diligencia de las proformas. Proporciona información financiera para la negociación de las condiciones comerciales del acuerdo TIF con el promotor.	Si la Ciudad emite un bono TIF, lo más probable es que utilice el mismo tipo de experiencia que con una emisión de bonos típica, como por ejemplo: - Asesor financiero - Suscriptor - Abogado de finanzas - Agencia de calificación crediticia	Financiero e inmobiliarios: sigue los requisitos de presentación de informes anuales del TIF, tales como resultados financieros, plazos de construcción, tasas de parcelas vacantes, unidades de vivienda asequible, empleo, ingresos fiscales, etc.
Planeamiento urbano: revisión de los planes del desarrollador para cumplir con la zonificación actual y las restricciones legales.	Legal: Liderar las negociaciones con el desarrollador sobre las condiciones comerciales del acuerdo TIF.	Análisis detallado de bienes raíces para analizar el crecimiento/incremento de impuestos	
Legal: Revisión de los planes del desarrollador en cuanto a la suficiencia legal.			

Fuente: (Rebel Group, 2019)

incrementales se recaudan en una Cuenta TIF, desde la cual se transfieren los fondos necesarios para pagar el servicio a la deuda a una cuenta especial. Muchas veces, se establece también un fondo de reserva para el servicio a la deuda, en los casos en que los ingresos incrementales no son suficientes. A veces, los ingresos TIF adicionales se transfieren a otro fondo para obtener rentas de capital.

Por qué Colombia como caso de implementación del instrumento TIF en América Latina

La política del Sistema de Ciudades liderada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), determina las acciones de corto, mediano y largo plazo para consolidar las Ciudades en Colombia (2014). Uno de los propósitos de la política es fortalecer el Buen Gobierno para la gestión y financiación del desarrollo de las ciudades a través de la articulación entre las entidades del nivel central y subnacional. La puesta en marcha del Sistema de Ciudades contó con el apoyo técnico del Banco Mundial, y el trabajo conjunto de diferentes entidades del GoC incluyendo al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT); al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP); y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entre otras entidades; bajo la coordinación del DNP. Como resultado, el GoC definió una serie de instrumentos innovadores, para la financiación de proyectos de infraestructura y desarrollo urbano, entre estos, el instrumento para la Financiación de la

Renovación Urbana (TIF).

Las ciudades en Latinoamérica demandan fuentes adicionales para su desarrollo urbano. Colombia no es la excepción, en el 2050 más del 85% de la población colombiana vivirá en zonas urbanas, lo que significa que 20 millones de nuevos habitantes demandarán inversiones en infraestructura. Para abordar estos desafíos, el GoC apoya a los municipios en el diseño de nuevos instrumentos para financiar infraestructura urbana. Se estima que, en los próximos 25 años, un municipio en Colombia con una población de entre 100,000 a 1 millón de habitantes requerirá aproximadamente USD \$145 per cápita anualmente para garantizar la prestación de sus servicios públicos y de infraestructura urbana. Frente a estos valores, el 25% corresponden a las inversiones adicionales, y el 75% corresponden a las inversiones necesarias para mantener la infraestructura actual y futura. (DNP, 2014).

Colombia cuenta con un marco legal e institucional sólido para el uso y desarrollo de instrumentos de captura de valor del suelo (LVC; Land Value Capture, por sus siglas en inglés) para las ciudades. En Colombia, los municipios tienen la autonomía para crear sus planes de ordenamiento territorial (POT)⁵, sus planes de inversión municipal y los usos del suelo de su propio municipio. La Ley 388 de 1997, creó un marco nacional y local para la definición de los instrumentos de LVC que incluyen la gestión del suelo y los instrumentos de

5. También conocidos en la región latinoamericana como los planes de uso del suelo municipal Conjunto de recursos que la Nación transfiere por mandato constitucional (Artículos 356 y 367).
6. Ley 1955 de 2019.

financiación urbana. Esta Ley también presenta instrumentos de planificación territorial a mediano plazo o planes parciales (PP) para el desarrollo y reurbanización urbana. Los instrumentos de LVC también son parte de las regulaciones urbanas previstas en los planes de ordenamiento territorial (POT).

Recientemente, Colombia definió el Instrumento para la Financiación de la Renovación Urbana a través del artículo 278 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”⁶. Este instrumento TIF, proporciona los siguientes beneficios: i) permite a los municipios, con la autorización de los concejos municipales, adquirir y emitir deuda (bonos municipales) destinados a inversiones en infraestructura; ii) permite el financiamiento de infraestructura pública en asociación con el sector privado; iii) promueve la independencia de las ciudades en la inclusión del instrumento dentro de los planes de desarrollo municipal; iv) a través de las agencias de desarrollo urbano, las ciudades pueden definir mecanismos para incluir capital público y privado para el desarrollo del proyecto y para la emisión de bonos; y v) proporciona autonomía para realizar transacciones de suelo e inversión en el territorio.

El sistema catastral en Colombia está lo suficientemente avanzado como para permitir que las principales ciudades acumulen ingresos futuros y capturen incrementos del valor del suelo. En las ciudades más grandes del país, como Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali, los catastros son lo suficientemente eficientes y confiables para respaldar las operaciones TIF. Actualmente se está llevando a cabo un catastro multipropósito con miras a actualizar el sistema catastral de más de 300 municipios en su primera fase. También, la creación de las agencias catastrales “gestores catastrales”, permiten a las ciudades capitales convertirse en proveedores de servicios de actualización y supervisión en la materia.

El marco legal financiero colombiano ha sido efectivo para la adecuada gestión fiscal y macroeconómica del país. Sin embargo, los municipios aún encuentran obstáculos en temas como el goce de autonomía en la gestión de la deuda, aprobaciones centralizadas para el uso de instrumentos de financiamiento y en las restricciones legales para capturar recursos que irían a un SPV. En comparación con Estados Unidos, el sistema jurídico colombiano

restringe a los gobiernos locales en asegurar ingresos futuros más allá de los períodos gubernamentales (4 años). Esta restricción, en principio, es una limitación importante dado que los bonos TIF suelen tener un vencimiento a largo plazo. Aunque las ciudades tienen autonomía para adquirir y emitir deuda, deben contar con la autorización previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) para emitir bonos. En la actualidad, el GoC se encuentra adelantando las acciones pertinentes para expedir un decreto reglamentario del instrumento TIF.

Colombia tiene instituciones sólidas y las ciudades tienen agencias de desarrollo urbano “Operadores Urbanos” responsables de planificar, operar y desarrollar proyectos de desarrollo urbano y de vivienda. Estas agencias se crean con capital público, pero operan bajo el derecho privado y las prácticas comerciales; están vinculados a la administración municipal y funcionan de manera independiente; informan a las entidades de control público, pero pueden participar en procesos de adquisición utilizando mecanismos privados como fondos fiduciarios o encargos fiduciarios, capital autónomo, entre otros; y pueden contratar empresas privadas para el desarrollo de proyectos urbanos.

Proyecto del Distrito de Innovación de Medellín, Colombia

Medellín se ha convertido en una ciudad innovadora en materia de desarrollo urbano en la región. En las últimas dos décadas, la ciudad ha implementado más de 40 proyectos urbanos integrales. Para desarrollar el modelo de crecimiento urbano consolidado, el POT de Medellín (2014) propuso e incluyó la definición de planes parciales para el desarrollo de dos grandes proyectos de regeneración urbana en el centro antiguo de la ciudad, “Proyecto Macro del Río Medellín” y el macroproyecto del “Distrito de Innovación de Medellín” (DIM). Estos proyectos están ubicados en áreas que cuentan con una infraestructura urbana básica, tienen una densidad relativamente baja y no se han renovado en décadas.

El proyecto del Distrito de Innovación de Medellín (DIM), es una apuesta a largo plazo de la administración de la ciudad, que consiste en crear un nuevo centro (distrito) para la innovación y la industria de

alta tecnología, que incluye terrenos de uso mixto y viviendas asequibles. El objetivo del proyecto de desarrollo es convertir un vecindario industrial y comercial de baja densidad que fomente el desarrollo inmobiliario de ingresos mixtos. Para la definición del proyecto, la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín (EDU) y Ruta N, formularon los cuatro (4) planes parciales que definieron los lineamientos urbanos para el DIM: Sevilla, Chagualo, Jesús Nazareno y San Pedro. El plan maestro del DIM incluyó la reurbanización de 180 hectáreas destinadas a desarrollar 1,4 millones de metros cuadrados en un período de 12 años incluido en 4 planes parciales. El plan de desarrollo incluye 600,000 metros cuadrados para viviendas y 600,000 metros cuadrados para uso comercial. El Gráfico No.2. Presenta el Distrito de Innovación de Medellín. (World Bank, 2020)

La dimensión y el tamaño del proyecto DIM, las estrictas restricciones de las regulaciones urbanas en relación con su desarrollo y el costo de la infraestructura y el suelo limitan el financiamiento y la ejecución del Proyecto. El DIM fue concebido como el conjunto de 4 proyectos independientes también entendido como una estrategia de bienes raíces. Según el análisis de mercado, los usos rentables de la tierra del DIM incluyeron servicios, oficinas y áreas comerciales; sin embargo, el 50% del área total de desarrollo del DIM se definió para viviendas sociales, sin el uso mixto que mejoraría las condiciones de venta del proyecto. El área para vender (40 hectáreas) era sólo el 22% del área total del proyecto (180 hectáreas), lo que dificultó la obtención de los recursos necesarios para financiar la infraestructura local en el área total. Para que el área sea reconstruida y sea factible su construcción, el proyecto requiere de grandes inversiones en infraestructura pública. Por lo tanto, la ciudad consideró incluir la evaluación de otras fuentes de financiamiento como el instrumento TIF, que pueden garantizar el cierre financiero del proyecto y la participación de capital privado en el financiamiento de la infraestructura de apoyo del proyecto.

Estructuración del proyecto para la utilización del instrumento TIF

Gráfico No.2. Distrito de Innovación de Medellín



Fuente: EDU, RUTA N, (2017)

La primera etapa de la estructuración consistió en la realización del estudio de prefactibilidad del proyecto utilizando el instrumento TIF para su apalancamiento financiero, incluyendo: i) estudio de mercado para evaluar que el desarrollo del DIM no excediera la potencial demanda inmobiliaria de la ciudad; ii) el cálculo de la base actual del impuesto predial en el área seleccionada; iii) la estimación de los posibles ingresos por incremento de impuestos que surgen del desarrollo inmobiliario propuesto; iv) la realización de un análisis de prefactibilidad del Plan de Desarrollo propuesto para el proyecto DIM, incluidas las fases y los usos del suelo; y v) la posible emisión de bonos para el proyecto. Los resultados del análisis del mercado inmobiliario del DIM mostraron que el desarrollo propuesto fue mayor de lo que el área podría absorber a mediano plazo, especialmente para el mercado inmobiliario minorista. El estudio recomendó reducir el proyecto a aproximadamente 950,000 metros cuadrados considerando la demanda potencial.

La segunda etapa consistió en establecer la delimitación del Distrito TIF, los escenarios para la emisión de un bono y los ajustes a realizar en el marco legal para permitir el desarrollo del instrumento. De acuerdo con los resultados y recomendaciones de la primera etapa, se redefinió el proyecto desde los siguientes aspectos: i) la delimitación del Distrito o área TIF; ii) la priorización de proyectos estratégicos y escenarios de ejecución, iii) la consideración de prefactibilidad del Distrito TIF y sus proyectos a pequeña escala dentro del Distrito; iv) la estimación del Bono TIF y los posibles escenarios

de emisión; y v) las pautas para que el operador urbano (SPV) administre los recursos generados por el proyecto. Para la implementación del instrumento TIF, se concretó la necesidad de tener: i) un marco regulatorio nacional para su implementación y administración, y ii) la creación de una hoja de ruta para que las ciudades puedan adoptar el instrumento.

Tabla No.2. Características del Distrito

Área del Distrito TIF	
Área del suelo desarrollado	26,700
Número de UAU	45
Desarrollo propuesto	419,986
Período de Desarrollo	16 años
Uso del suelo (residencial)	121,000 m ²
Uso del suelo (de menor uso)	38,000 m ²
Uso del suelo (oficinas)	225,000 m ²
Uso del suelo (servicios)	16,000 m ²
Uso del suelo (industrial)	62,000 m ²
Costo total del proyecto	US\$ 860 M
Costo total de ventas del proyecto	US\$ 1,170 M

Fuente: EDU, RUTA N, (2017)

Gráfico No. 3. Distrito TIF.



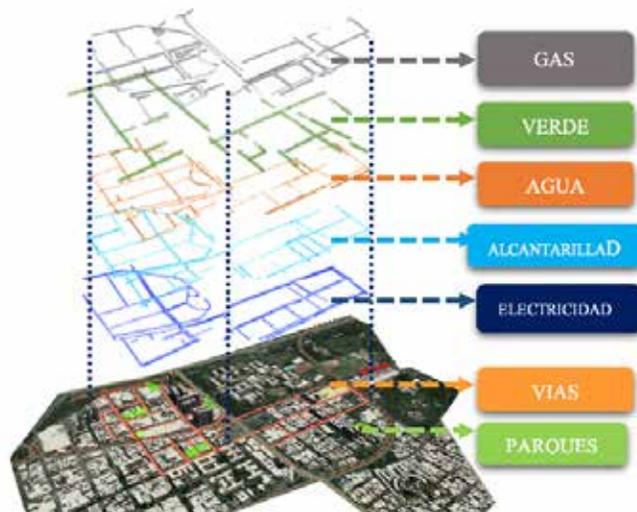
Fuente: EDU, RUTA N, (2017)

Dentro del Proyecto del Distrito de Innovación de Medellín, la ciudad priorizó un área de 26 hectáreas divididas en 45 áreas estratégicas (Unidades de Desarrollo Urbano-UAU) para crear el Distrito TIF. La ciudad identificó estas unidades como de alta prioridad debido a la etapa más avanzada y su potencial para promover la reurbanización adicional. Según el estudio de mercado inmobiliario, los criterios para definir estas unidades fueron: i) número de unidades que garantizan el cierre financiero del proyecto inmobiliario; ii)

unidades en las que los propietarios de la tierra han declarado su aprobación frente al proyecto; iii) unidades con provisión de servicios públicos y redes, cuyas obras fueron priorizadas para su ejecución en el presupuesto de la Empresa de Servicios Públicos de Medellín (EPM) entre el 2018 y 2022. (World Bank, 2020) El proyecto está planificado para desarrollarse en tres fases: Fase 1, compuesta por 8 UAU (2021-2024), fase 2, compuesta por 13 UAU (2021-2030), y la fase 3, compuesta por 24 UAU (2024-2035). El Gráfico No.3, muestra el Distrito TIF y la Tabla No.2. las características del Distrito.

Para el Distrito TIF, el modelo proforma financiero el Proyecto se ajustó desde el enfoque de “Financiación del Proyecto”, en el cual, las fases de financiamiento se asociaron con las fases de implementación en los escenarios a corto, mediano y largo plazo. El ajuste de la pro-forma requirió el valor de las ventas y los costos del proyecto, y la disponibilidad y capacidad real de los recursos públicos para financiar la infraestructura del este. El análisis mostró que la ciudad no tenía los recursos para financiar los costos totales de la red matriz de alcantarillado y la gestión social de los predios del Distrito TIF, los cuales requieren una inversión directa a corto plazo, y garantizan el lanzamiento del proyecto. A través del ejercicio, el TIF lograba financiar el 30% del total de la infraestructura urbana requerida para el redesarrollo urbano del Distrito. El gráfico No. 4, presenta el análisis espacial de los costos urbanos del Proyecto.

Gráfico No. 4. Análisis especial de costos del Distrito TIF



Fuente: EDU, RUTA N, (2017)

Tabla No.3. Estructura de costos – Proyecto DIM.

Costos urbanos (No TIF)		Costos urbanos (No TIF)	
Costos urbanos internos	Costos urbanos externos	Servicio público de infraestructura	Suelo/Vivienda Social
Espacio Público	Adquisición del suelo	Sistema eléctrico subterráneo	Compensación social por la
Espacio entre edificaciones	Espacio público	Obras adicionales a la red principal de suministro de agua (tanque de suministro)	adquisición de 0,3 Hectáreas de suelo para vivienda, equivalente a 100 unidades de vivienda
Operación de servicios públicos	Construcción de instalaciones públicas		
Infraestructura Local	Servicios públicos (carreteras, suministro de agua, alcantarillado, gas)		

Fuente: Elaboración propia, Banco Mundial, (2020).

La modelación señaló que los recursos TIF tuvieran los siguientes usos: i) inversión en la red matriz del servicio público de agua; y ii) compensación social por el proceso de adquisición de suelo para permitir una infraestructura flexible con el fin de evitar la gentrificación completa en el distrito. Incluye la adquisición de terrenos, más el costo de proporcionar viviendas para los residentes actuales (el costo aproximado de USD \$ 10 millones, el cual será financiado por el instrumento). La Tabla No. 3 presenta la distribución de los costos y usos del financiamiento TIF.

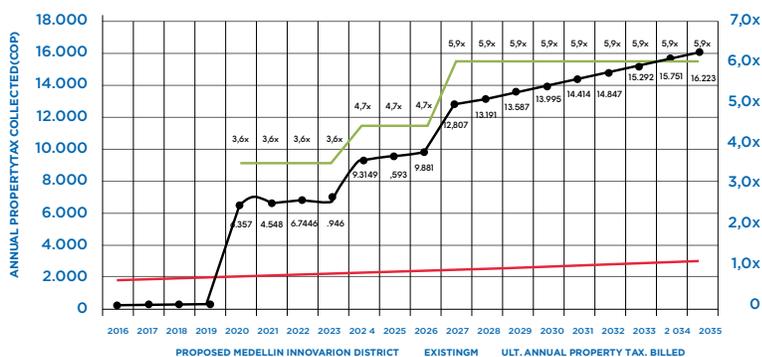
Financiación del instrumento TIF

La base catastral presentada en 2017 para el desarrollo del Proyecto DIM fue utilizada para la estimación de los ingresos fiscales incrementales y la duración del instrumento TIF. La ciudad de Medellín definió una línea base sobre el monto recaudado de (US) \$ 397,000 para 2017 y sobre una tasa de crecimiento del 3%. Teniendo en cuenta este crecimiento, el Distrito TIF podría llegar a recaudar (US) \$ 9,25 millones para 2035. Sin embargo, con el desarrollo del proyecto, la ciudad calculó una recaudación de impuestos a la propiedad durante los mismos 16 años de (US) \$ 48

millones, lo que representa un aumento del 418% con respecto a lo que fue recaudado. (EDU, 2017)

La ciudad definió un TIF para un período de 16 años (2021 a 2035) que utilizaría para aumentar el financiamiento por incremento de impuestos a través de la definición de un número de fases. El análisis realizado por la ciudad se basó en tres fases: corta (8 proyectos), mediana (13 proyectos) y a largo plazo (24 proyectos) para un total de 45 unidades en este periodo. Para cada fase, se calculó lo que se recaudaría por los costos urbanos internos y externos de las unidades de metro cuadrado de cada proyecto, y lo que se recaudaría por los impuestos a la propiedad. Teniendo en cuenta los desarrollos en los respectivos proyectos, se calculó el valor incremental del impuesto a la propiedad por el periodo de 16 años con el fin de determinar lo que el instrumento TIF recaudaría aproximadamente a lo largo de la ejecución del proyecto. Durante la primera etapa de ejecución, se espera que el municipio capture 3.6 veces por encima de la base, 4.7 veces por encima de la segunda emisión y 5.9 veces por encima de la base de la tercera fase. Este aumento, que está por encima de la base de la propiedad, se definió como el flujo de efectivo futuro de los ingresos resultantes del

Gráfico No.5. Impuesto anual sobre la propiedad del flujo de caja recaudado – Distrito TIF del DIM.



Fuente: Ciudad de Medellín, (2017).

Tabla No.4. Estimación de bonos – Distrito TIF.

	Análisis financiero del Distrito TIF (Millones de dólares)						
	Tipo de TIF	Perspectiva de costos (Requerimientos de emisión de bonos)			Perspectiva de costos (Requerimientos de emisión de bonos)		
		Conservador (50%)	B. Caso (75%)	Optimista (100%)	Conservador (50%)	B. Caso (75%)	Optimista (100%)
TIF corto (4 unidades UAU)	Seguro	0.9	0.7	0.5	16	30	48
	Inseguro	0.86	0.7	0.5	10.7	19	30
TIF a largo plazo (45 unidades UAU)	Seguro	16	14	11	22	54	73
	Inseguro	15	12.4	10	10	27	38

Fuente: Rebel Group, (2018).

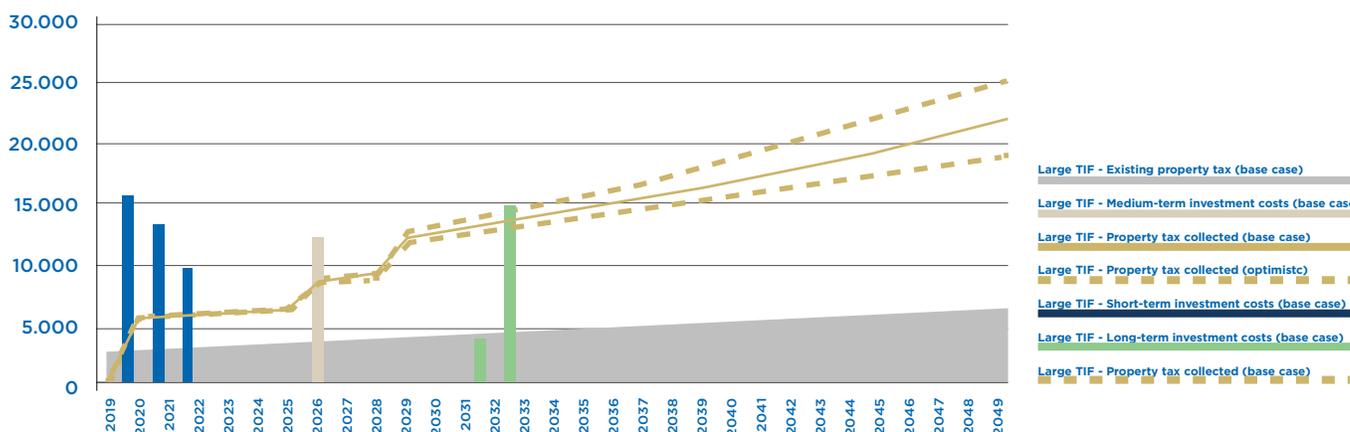
proyecto donde la ciudad los asume como recursos de reembolso de las obligaciones de deuda. El Gráfico No.5 presenta el impuesto anual a la propiedad del flujo de caja recaudado por Medellín en el Distrito TIF.

En términos de financiamiento del proyecto piloto, el modelo financiero TIF, calculó la emisión de bonos considerando las fases del proyecto. Debido al tamaño del proyecto y los desafíos que enfrentan las fases del mismo a largo plazo, se propusieron dos posibles escenarios de emisión para el mismo período de 16 años. El escenario a corto plazo corresponde a la emisión de la primera fase del Distrito TIF, el cual abarca sólo los proyectos prioritarios que la ciudad cree que se pueden volver a desarrollar en un corto período de tiempo: Ruta N2 y las tres UAU prioritarias identificadas. El escenario a largo plazo se basa en un tamaño

TIF más grande que abarca las 45 unidades de reurbanización identificadas en 26 hectáreas y los costos de infraestructura del proyecto total. (World Bank, 2020)

El modelo creado para la ciudad de Medellín concluyó que el financiamiento garantizado permitirá que la transacción alcance condiciones más atractivas financieramente y al mismo tiempo, demuestre al mercado la fortaleza del proyecto y la capacidad de Medellín para segmentar los ingresos de la propiedad y pagar el financiamiento. También aumentaría la confianza del mercado y el interés en las transacciones. Estos cálculos también incluyeron la emisión con o sin garantía, consideraciones importantes para los gobiernos locales. Considerando un escenario conservador con un incremento de impuestos del 50% de los estudios de base de la propiedad recomendados para: i) el escenario a corto plazo, en el período de 16 años por la capacidad máxima del bono (US) \$ 16 millones; y ii) el escenario a largo plazo, en el período

Gráfico No.6. Estimación del tamaño del bono en el escenario del Distrito TIF



Fuente: Rebel Group, (2019).

de 16 años por la capacidad máxima del bono (US) \$ 22 millones. La Tabla No. 4 muestra la estimación de bonos para el Distrito TIF.

El modelo financiero TIF calculó la emisión de bonos considerando las fases del proyecto. Durante la primera etapa de emisión, se esperaba que el municipio recaude 3.6 veces por encima de la base, 4.7 veces por encima para la segunda emisión y 5.9 veces por encima de la base para la tercera fase. Este aumento, que se encuentra por encima de la base de la propiedad, se definió como el flujo de efectivo futuro de los ingresos resultantes del proyecto. El modelo concluyó que el financiamiento garantizado permitirá que la transacción obtenga términos más atractivos desde el punto de vista financiero, al mismo tiempo que muestra al mercado la solidez del proyecto y la capacidad de Medellín para segmentar los ingresos de la propiedad y pagar el financiamiento. También aumentaría la confianza e interés del mercado en las transacciones. El gráfico No. 6 presenta la estimación del tamaño del bono en el escenario del Distrito TIF. (World Bank, 2020).

Implementación del TIF

La ciudad de Medellín empezó la definición del mecanismo que les permite capturar los ingresos en un fondo separado. Sin embargo, se encontraron restricciones del marco legal municipal para implementar el instrumento en relación a que la ciudad pudiera prometer ingresos adicionales para asegurar el reembolso del financiamiento, y la autorización de la cesión del delta del impuesto predial al SPV. Para esto se realizó un análisis legal para el caso Medellín que concluyó lo siguiente: i) un mecanismo fiduciario podrá usarse para separar el delta del impuesto predial de la ciudad que se vincula con el bono emitido; ii) esto requeriría la exclusión temporal de los ingresos adicionales del ingreso general de la ciudad; iii) esta exclusión temporal requeriría la aprobación del MHCP teniendo en cuenta que actualmente no existe un marco legal en Colombia para tales transacciones financieras estructuradas; y iv) que debido a las restricciones de la deuda municipal de la regulación nacional, es conveniente que la emisión de un bono TIF se pueda hacer off-balance. (World Bank, 2020)

En lugar de crear un nuevo marco general, todas las partes interesadas acordaron que era más prudente y realista crear un marco legal y técnico específico

para el uso de TIF. El nuevo marco debería establecer el tipo de proyectos y las condiciones bajo las cuales las ciudades pueden emprender TIF. El instrumento TIF se socializó con diferentes entidades del orden nacional y subnacional, se llevaron a cabo diferentes mesas de discusión y se establecieron ciertos criterios para desarrollar proyectos de renovación urbana bajo este instrumento. Estas discusiones también concluyeron sobre la relevancia de tener una posible garantía parcial o completa para la emisión de bonos de acuerdo con la opinión del mercado. En la actualidad el GoC se encuentra en la última fase de aprobación del instrumento.

Hoja de ruta para la implementación del instrumento TIF

Teniendo en cuenta la experiencia del caso piloto de Medellín, y con el ánimo de diseñar las bases para que otras ciudades puedan adelantar el instrumento, se diseñó una hoja de ruta de (6) etapas: i) propósito, necesidad y brecha del proyecto; ii) análisis del instrumento para determinar que los posibles fondos sean suficientes para cerrar el déficit de financiamiento del proyecto; iii) factibilidad; iv) sondeo de mercado; v) plan de implementación del instrumento TIF; y vi) control.

La primera etapa consiste en crear la justificación para el proyecto, identificar su prefactibilidad y la necesidad de utilizar el instrumento TIF sobre otros instrumentos de financiación urbana. Se sugiere al municipio realizar una serie de análisis donde incorpore justificaciones desde varios frentes para que la futura implementación del instrumento TIF se encuentre blindada en todo momento. A continuación, en la Tabla No.5, se presentan las justificaciones que deberá adelantar el municipio para soportar la viabilidad del instrumento TIF.

Una vez el municipio haya realizado el proceso de justificación presentado anteriormente, deberá crear un reporte a las autoridades de planeación y/o de hacienda, según corresponda, en el cual se justifique la necesidad y las razones que evidencien la viabilidad en esta etapa de prefactibilidad. Los contenidos del reporte pueden incluir: i) justificación de la necesidad del proyecto estratégico, y ii) prefactibilidad que demuestre la necesidad de financiar la infraestructura a través del instrumento, y que no puede ser cubierto por

Tabla No.5. Justificaciones que deberá adelantar el municipio para soportar la viabilidad del instrumento TIF.

Económica y social	Costos urbanos externos	Financiera y de pre-factibilidad	Regulatoria	Del uso del TIF sobre otras fuentes de financiación
Identificar el problema o déficit de infraestructura desde la perspectiva económica y social.	Realizar una descripción del proyecto y su justificación en términos de prioridades estratégicas y planes de desarrollo.	Desarrollar un plan financiero del proyecto que incluya pero no se limite a: i) la estimación de los ingresos, ii) la estimación de los costos y riesgos, incluyendo riesgos inmobiliarios, y iii) determinar claramente el déficit de financiación para llevar a cabo el proyecto.	Evaluar si existe un entorno propicio adecuado para la aplicación de los TIF. Como parte del análisis de opciones de financiación antes mencionado, es importante que la autoridad pública compruebe lo que está permitido en el marco jurídico y si existen las condiciones propicias para la implementación del instrumento.	Utilizar un TIF surge de la necesidad de financiar proyectos de renovación urbana o proyectos estratégicos urbanos que no son viables y que no pueden financiarse únicamente con recursos públicos, o con otros mecanismos de financiación.
Definir la necesidad que el proyecto debe abordar desde una perspectiva social y económica.	Definir el proyecto de renovación urbana como estratégico y su articulación con el cumplimiento del POT, o de los instrumentos que lo desarrollen o complementen, así, como con el Plan de Desarrollo del respectivo Municipio o Distrito.	En una etapa temprana de análisis, el plan financiero debe presentar diferentes alternativas de alcances y mecanismos de financiamiento para facilitar la toma de decisiones.		

Fuente: Elaboración propia, Banco Mundial, (2020).

Tabla No.6. Pasos para identificar que los fondos sean suficientes para cerrar el déficit de financiamiento del proyecto.

Pasos para Análisis de TIF	
Determinar Distrito TIF	Se recomienda a los gobiernos locales tener en cuenta: i) La creación de una zona TIF es necesaria para poder determinar el área geográfica donde los ingresos incrementales pueden ser dedicados a las inversiones; ii) El tamaño de la zona TIF y el tamaño de la emisión de bonos están relacionados; normalmente los ingresos TIF sólo pueden ser utilizados dentro de esta zona o áreas colindantes; iii) Al determinar el tamaño de la zona TIF, las autoridades públicas tendrán que participar en la delimitación del suelo en el menor tiempo posible; iv) Si existen flujos de caja fiscal específicos que ya se dedican a otros usos, como escuelas u otras infraestructuras, estos deben ser "congelados" en el momento en que se establece el TIF; v) Se deben determinar los porcentajes de los ingresos incrementales que se dedicarán a la zona TIF; y que vi) La mayoría de las jurisdicciones no prometen el 100% del incremento al TIF, por lo general, estos porcentajes oscilan entre el 50% y el 80%, lo que permite justificarlo de manera más fácil.
Estudio de valor de mercado	Para esta etapa, se recomienda que el municipio ya haya realizado un estudio de mercado inmobiliario de la zona para que con el resultado del análisis se pueda determinar una línea de base en el recaudo del impuesto predial.
VARIABLES Y PREMISAS PARA ANÁLISIS FINANCIERO	El análisis financiero (de sensibilidad) y de riesgos se pueden hacer en paralelo, toda vez que estas, por lo general, se encuentran relacionadas. Uno de los elementos más importantes para tener un análisis robusto es contar con las variables indicadas. Para hacer el cálculo de la capacidad de deuda por los valores incrementales del TIF, son necesarias las siguientes variables: i) Tasa de impuesto predial; ii) Tasa de evasión de impuesto; iii) Valores de mercado de bienes raíces; iv) Duración de la zona TIF; v) Tasa de impuesto predial; vi) % del valor catastral y del mercado; y vii) Duración de la zona TIF.

Continúa

Sigue

<p>Análisis de Sensibilidad</p>	<p>Su principal objetivo es arrojar varios escenarios del valor presente neto del proyecto, en este caso, la capacidad del bono. De este modo, el municipio podrá calcular y mejorar las estimaciones en el caso de que algunas variables cambien o que haya errores de apreciación en los datos iniciales. Para obtener los diferentes flujos de caja se toma en consideración la variable o grupo de variables con más incertidumbre para la estimación del TIF. No es recomendable tomar en consideración más de dos a tres variables para este proceso.</p>
<p>VARIABLES Y PREMISAS PARA ANÁLISIS FINANCIERO</p>	<p>La evaluación de riesgo para un TIF requiere un conocimiento profundo de los riesgos asociados con la propia estructura del TIF, además, con el proyecto subyacente. Un TIF está sujeto a varios riesgos, la mayoría de estos están asociados con el proyecto, no específicamente con el instrumento TIF. Las medidas de mitigación del riesgo, pero también la distribución de riesgos y estructuración del TIF, pueden reducir el perfil de riesgo para los titulares de los bonos, mejorando la viabilidad financiera y/o de las condiciones de financiamiento. Dentro del análisis de riesgo se debe considerar la gestión del suelo, el valor comercial, el valor catastral, el riesgo en el recaudo, el riesgo global de reembolso.</p>
<p>Modelo Financiero</p>	<p>El modelo financiero es una excelente herramienta para visualizar las premisas, estimaciones, y resultados de los cálculos del análisis financiero de manera ordenada. El rango de la capacidad de endeudamiento será entonces el valor presente neto de los ingresos incrementales luego de haber considerado todos los costos a la(s) tasa(s) de interés acordada(s) con la agencia pública correspondiente.</p>

Fuente: Elaboración propia, Banco Mundial, (2020).

otras fuentes de financiación municipal.

La segunda etapa consiste en desarrollar un análisis de factibilidad e identificar que los posibles recursos sean suficientes para cerrar el déficit de financiamiento del proyecto. Esta etapa consiste en desarrollar un análisis de factibilidad para el TIF e identificar que los posibles recursos sean suficientes para cerrar el déficit de financiamiento del proyecto. Con la experiencia de Medellín es importante resaltar que en esta etapa la certeza de la información es clave para alcanzar el análisis adecuado. Mientras más precisas sean las premisas y la información disponible, más certidumbre se tendrá sobre los potenciales valores futuros. Esto también se traducirá en mayor confianza del mercado. Para esto es necesario contratar, tanto a expertos locales que entiendan las tendencias del mercado, como a expertos internacionales que puedan aportar las buenas prácticas en el área de TIF. Los pasos en esta etapa se determinan en la Tabla No.6.

La tercera etapa es la factibilidad del proyecto, el municipio deberá confirmar los costos de inversión del proyecto, los usos elegibles del TIF y los aportes del instrumento para determinar la viabilidad del proyecto. Durante esta etapa se debe confirmar los costos de inversión y usos elegibles para el TIF. El proyecto

beneficiario del instrumento se debe ver como una estructura de Project Finance; sin embargo, es importante confirmar los usos elegibles para mantener la transparencia en el proceso. Típicamente, se incluyen: infraestructura pública, costos de ensamblaje, demolición, servicios públicos, costos de planificación, ampliaciones y mejoras incluyendo aceras, drenaje pluvial, expansión de calles, iluminación, parques públicos, remediación ambiental y tránsito, costos de demolición y reparación, asistencia técnica y de mercadeo, servicios profesionales relacionados con el proyecto y los gastos de financiación. Finalizado el análisis TIF, se confirman los costos de inversión del proyecto, los usos elegibles del instrumento y los aportes de este para determinar la viabilidad del proyecto.

Al finalizar esta etapa, se recomienda al municipio entregar el modelo de negocio proyecto TIF al Concejo Municipal o Distrital para que autorice la implementación del instrumento financiero. Los requerimientos para la certificación pueden variar por jurisdicción; sin embargo, el reporte para la aprobación del TIF como instrumento financiero podría incluir: i) un memorando del proyecto de reurbanización o infraestructura; ii) premisas y resultados del análisis TIF; iii) una confirmación en el fondeo o financiación a partir de un instrumento TIF que cierre el déficit presupuestario del

proyecto; iv) descripción de los usos elegibles; y v) un primer borrador del cronograma de implementación. El reporte deberá ser aprobado por la Secretaría de Planeación y la Secretaría de Hacienda de la ET, en lo que corresponda a sus competencias antes de ser presentado ante el Concejo Municipal, una vez confirmada la solicitud del TIF, se puede ir al sondeo de mercado o directamente a la implementación de este.

La cuarta etapa corresponde al sondeo de mercado que permite examinar el apetito de este y recibir retroalimentación que pueda utilizarse para hacer pequeñas modificaciones en el caso de negocio del proyecto. Un sondeo del mercado es eficaz si facilita un diálogo bien informado y estructurado entre entidades privadas y públicas. Demostrar la preparación de la ciudad con respecto al proyecto generará confianza tanto a los inversores como potenciales

desarrolladores. Su propósito es publicar y anunciar una oportunidad o proyecto, demostrar la capacidad de la agencia pública, aumentar el interés en una adquisición futura y obtener retroalimentación dirigida al avance de un proyecto. En esta etapa tienen mucha relevancia la identificación de la audiencia principal del sondeo de mercado. Para el caso TIF son: i) potenciales desarrolladores; ii) expertos en bienes raíces locales internacionales; iii) estructuradores de bonos; y iv) bancos de inversión y Bancos comerciales.

La quinta etapa corresponde al Plan de Implementación que consiste en la elaboración de un plan ajustado a las normativas de la ciudad, el cual deberá contar con un equipo legal que acredite que se están efectuando todas las medidas regulatorias requeridas por la jurisdicción. Dentro de los elementos principales de esta etapa se encuentran: i) establecer una entidad

Tabla no.7. Etapas del plan de implementación del instrumento TIF.

Establecer una entidad administradora	Establecer una cuenta dedicada para los ingresos del TIF	Establecer una cuenta fiduciaria	Transferencia de fondos excedentes	Calendario de pagos
Determinar qué entidad administrará el TIF y recaudará los ingresos.	Los ingresos TIF se deben depositar en una cuenta especial para financiar el proyecto o la deuda emitida.	Es recomendable crear una cuenta fiduciaria que reciba el financiamiento de la deuda emitida. Si el marco legal lo permite, se puede elaborar un cronograma para liberar los fondos en el momento que sean requeridos para fondear los costos de inversión del proyecto.	Antes de comenzar a recolectar los ingresos provenientes del TIF, se debe determinar a dónde se transferirían los fondos excedentes en caso de que los ingresos del TIF sean mayores de los esperados. En muchos casos, estos fondos son transferidos a proyectos aledaños al distrito TIF.	Evaluar si existe un entorno propicio adecuado para la aplicación de los TIF. Como parte del análisis de opciones de financiación antes mencionado, es importante que la autoridad pública compruebe lo que está permitido en el marco jurídico y si existen las condiciones propicias para la implementación del instrumento.
Una entidad debería ser designada como administradora de los fondos responsable de recibir el financiamiento para el proyecto como la administración de los ingresos incrementales provenientes del TIF.	La documentación legal que se redacta como parte de la creación de un distrito TIF debe especificar para qué usos elegibles pueden utilizarse los ingresos TIF.			
Estructuración del instrumento financiero		Desarrollar estrategia de transparencia	Informes y auditorías	
El bono o el instrumento financiero que se utilice debe regirse por los parámetros regulatorios de Colombia o de la ciudad si procede. Para fomentar la credibilidad del instrumento, se recomienda asesoramiento con estructuradores de bono locales, la Secretaría de Hacienda de la Ciudad, y de ser posible, acreditación por una agencia calificadora		Es importante que el mercado comprenda cómo se administrará el TIF y cómo se recaudarán los fondos. La transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los fondos es necesaria para ganar la confianza del mercado.	Se recomienda redactar un informe anual sobre la situación de los fondos TIF, los usos de los fondos TIF y cualquier actualización de las proyecciones de ingresos. El informe anual debe compartirse con las partes interesadas para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Adicionalmente, debe establecerse y publicarse un protocolo de auditoría.	

Fuente: Elaboración propia, Banco Mundial, (2020).

administradora; ii) establecer una cuenta dedicada para los ingresos del TIF; iii) crear una cuenta fiduciaria; iv) llevar a cabo la estructuración del instrumento financiero que puede ser un bono y otro elemento financiero, como la titularización; v) la determinación de dónde se transferirían los fondos excedentes; vi) el establecimiento de un calendario de pagos; vii) el desarrollo de una estrategia de transparencia; y viii) un informe anual sobre la situación de los fondos TIF, sus usos y cualquier actualización de las proyecciones de ingresos. En la Tabla No.7 se presentarán las etapas del Plan de Implementación del instrumento.

En la sexta y última etapa, y después de haberse implementado el instrumento TIF, los municipios podrán llevar a cabo las actividades de monitoreo y actualización de los avances que se vayan presentando a medida del transcurso del tiempo. La realización del monitoreo mejorará la planificación y la implementación, ayudará a asegurar la transparencia, el cumplimiento de los objetivos de las políticas adoptadas, la medición del impacto en la comunidad y la publicación de los resultados del instrumento TIF.

Aspectos estratégicos que se deberán considerar para la implementación del TIF en proyectos estratégicos

En primer lugar, los municipios necesitan un enfoque de financiamiento de proyectos para garantizar la transformación de las áreas de renovación urbana. En el caso colombiano, la asignación de recursos para el desarrollo de proyectos a gran escala se lleva a cabo por sectores separados: agua, residuos, infraestructura o vivienda. Debido a que no existe una fuente de financiamiento específica para la reurbanización, no es posible garantizar la ejecución total del proyecto. Por esta razón, se necesita la definición de instrumentos que garanticen el financiamiento de la brecha no cubierta por la fuente de financiamiento de cada sector.

Para la implementación óptima de los instrumentos de financiamiento urbano, es importante que los proyectos de reurbanización apliquen un enfoque de financiamiento de proyectos en su formulación. En el caso colombiano, las herramientas de estructuración de proyectos deben incluirse como parte de la formación de los instrumentos de planificación a pequeña escala

(planes parciales, UAU, entre otros), con miras a ser estratégicos en su ejecución.

Para desarrollar estos instrumentos, es fundamental contar con proyectos sólidos de desarrollo urbano, lo que garantiza su viabilidad a largo plazo. Al estructurar los instrumentos, es importante asegurarse que estén sustentados sobre bases de datos actualizadas (catastros), que se encuentren en ciudades con un mercado inmobiliario sólido, que cuenten con la capacidad fiscal para manejar instrumentos financieros (emisión de bonos, entre otros) y que poseen la capacidad de evaluar sus redes de infraestructura para el desarrollo.

El estudio financiero del proyecto debe incorporar un análisis de riesgos sólido asociado con el proyecto inmobiliario. Se recomienda a los municipios identificar qué riesgos son inherentes al desarrollo del proyecto inmobiliario y cuáles son los riesgos inherentes al instrumento financiero que permitiría una mayor certeza en la estructuración y, por lo tanto, seguridad en la implementación del instrumento. Adicionalmente, se recomienda a los municipios identificar qué riesgos del proyecto son relevantes para el TIF (incertidumbre en la ejecución de las etapas de desarrollo del proyecto, entre otros) y qué riesgos adicionales crea el TIF, por ejemplo, aquellos relacionados con la emisión de deuda y el apetito del mercado. Un análisis financiero sólido permitirá estimaciones más predecibles, lo que dará como resultado una mayor confianza en el proyecto para el desarrollador y los inversores.

Es importante que, a nivel local, exista la metodología para la selección de proyectos estratégicos, así como los instrumentos de planificación que incluyen la estrategia financiera como parte de la formulación de proyectos urbanos. El diseño del instrumento TIF requiere: i) mecanismos claros de aprobación de proyectos urbanos (participación de la agencia, aprobación del concejo municipal, liderazgo del alcalde); ii) la madurez de las finanzas del municipio (actualización de la base catastral, eficiencia en la recaudación de impuestos, finanzas municipales saludables, entre otros); y iii) la aprobación del instrumento y sus mecanismos de implementación (aprobación de la asignación del delta, creación del SPV emisor, entre otros).

El fortalecimiento de las agencias del gobierno local es fundamental para un buen desarrollo del proyecto y de la implementación del instrumento (agencias

de desarrollo, operadores urbanos, entre otros). Para el desarrollo de los proyectos que apoyan la emisión de bonos TIF, es importante reforzar los arreglos institucionales que garantizarán las inversiones privadas (SPV, APP entre otros). Además, las economías de escala para el desarrollo de proyectos deben garantizarse para el logro del proceso de emisión de bonos (los bancos nacionales de desarrollo de segundo piso pueden acompañar este proceso).

El instrumento TIF es para ciudades con capacidades sólidas, técnicas, financieras y de mercado. Esta herramienta está diseñada para ser aplicada en proyectos sólidos de reurbanización y para cubrir los costos de infraestructura urbana de proyecto estratégicos. Asimismo, debe considerarse para proyectos de desarrollo asociados con la reconversión de áreas deterioradas, estaciones del sistema de transporte, entre otros.

Bibliografía

- Agence Francaise du Development.** (2014). El financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas. *Savoirs Communs* 16.
- Banco de la República.** (2013). Barranquilla: avances recientes en sus indicadores socioeconómicos, y logros en la accesibilidad geográfica a la red pública hospitalaria. . Barranquilla: Centro de Estudios Económicos Regionales - CEER, Documento sobre Economía Regional, Núm 185. .
- Banco Mundial.** (2016). Colombia: Programmatic Approach (PA) 2015–2018. Sustainable Regional and Urban Development (P156821). Bogotá: Banco Mundial.
- Banco Mundial.** (2017). Entregable No. 2. Definición de las condiciones normativas e institucionales existentes para la implementación del TIF en el municipio de Medellín.
- David Merriman.** (2018). Improving Tax Increment Financing (TIF) for Economic Development. Policy focus report. Massachusetts: Cambridge, MA. Lincoln Institute of Land Policy.
- DNP.** (2014). Misión Sistema de Ciudades, Una Política Nacional para el Sistema de Ciudades Colombiano con Visión a Largo Plazo. Bogotá : ONU Habitat & Banco Mundial . Retrieved from https://osc.dnp.gov.co/administrator/components/com_publicaciones/uploads/Misin_Sistema_de_Ciudades.pdf
- DNP, Banco Mundial.** (2012). Sistema de ciudades, Una Aproximación Visual al Caso Colombiano. Bogotá: Banco Mundial.
- DNP. Plan Nacional de Desarrollo.** (2018–2022) Pacto por Colombia Pacto por la Equidad
- Empresa de Desarrollo Urbano,** Guía de Memoria Proyecto TIF Actualizado, 2017
- Huxley, J.** (2009). Value Capture Finance, Making urban development pay its way. Londres: AD Design. Retrieved from <http://uli.org/wp-content/uploads/ULI-Documents/Value-Capture-Finance-Report.pdf>
- JFP, y Asociados. Derecho Urbano** (2017). Recomendaciones para la definición del Arreglo Institucional del Distrito de Innovación de Medellín, World, Bank. Bogota, Colombia
- JLL,** (2016). Final Report, Supporting TIF in the Innovation District of Medellín. World, Bank. Bogota, Colombia.
- Medellin,** (2014). Acuerdo 48 de 2014, Land Use Plan of Medellín (POT). Medellín, Colombia
- Medellín,** (2010). Decreto 1074, Plan Parcial Sevilla. Medellín, Colombia
- Montano Magda, Montana Consultores,** (2018) Supporting National and Local Legal Administrative Framework to Implement TIF in Colombia. World Bank, Colombia.
- Montano Magda, Montana Consultores,** (2019) Supporting Technical Analysis for the Regulations to Implement TIF in Colombia. World Bank, Colombia.
- Narayanaswamy & Townswick .** (2016). Infraestructure Finance - Colombia and FDN. Bogotá: International Finance Corporation (World Bank Group).
- Rebel Group.** (2018). Medellín Innovation District- TIF -Tax Increment Financing. Deliverable N2. World Bank, Colombia
- Rebel Group.** (2019). Entregable Financiamiento por Incremento de Impuestos: hoja de ruta. Bogotá.
- World Bank .** (2014). FINANCING INFRASTRUCTURE FOR URBAN REDEVELOPMENT Creating the First Latin American Tax Increment Financing (TIF) Instrument. Urban, Rural and Social Development Global Practice (GSURR) The World Bank.
- Ruta N.** 2016. <http://rutanmedellin.org/>
- Santos, Valerie.** (2014). Local Financing Tools to Catalyze Land-based Economic Development. Presentation made to Medellín public officials in June 2014. World Bank.
- World Bank Group.** (2017). Land-Based Financing tools to support urban development in South Africa.
- World Bank.** (2020). CO FINANCING INFRAESTRUCTURE FOR URBAN REDEVELOPMENT (SNTA) PROGRAM (PHASE II) TO DEVELOP A TAX INCREMENT FINANCING (TIF) INSTRUMENT IN MEDELLÍN, COLOMBIA. Bogotá: World Bank.





**DESARROLLANDO EL INSTRUMENTO
PARA LA FINANCIACIÓN DE LA
RENOVACIÓN URBANA -TIPO TIF
(TAX INCREMENT FINANCING-TIF-)
EN MEDELLÍN, COLOMBIA**



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP