

**ANALISIS DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA
(1995-2005)**

SAYDA MILENA ESTUPIÑAN DUARTE

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACION
BUCARAMANGA**

2006

**ANALISIS DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA
(1995-2005)**

SAYDA MILENA ESTUPIÑAN DUARTE

**Trabajo de grado para optar el título de
ECONOMISTA**

Directora:

SUSANA VALDIVIESO CANAL

Historiadora, Candidata a Doctora en Ciencias Económicas (UN)

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACION
BUCARAMANGA**

2006

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	9
1. MARCO INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA	16
1.1 PROCESO DESCENTRALIZADOR: NUEVAS REGLAS DE JUEGO	18
1.2 CARACTERIZACIÓN DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PIEDRECUESTA	25
2. IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN EL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA	28
2.1 CONCEPTO DE CATASTRO	29
2.1.1 Determinación Del Avalúo Catastral	30
2.1.2 Evolución del Catastro en Colombia	32
2.2 ASPECTOS NORMATIVOS DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	36
2.3 BASE GRAVABLE DE IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN PIEDRECUESTA	39
2.3.1 Unidad Orgánica Catastral	39
2.3.2. Clasificación del suelo	39
2.3.3 Uso del Suelo	43
2.4 SISTEMA TARIFARIO	43
2.5 PROCEDIMIENTO DE RECAUDACION	47
3. IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO: DIAGNÓSTICO MUNICIPIO DE PIEDRECUESTA	49
3.1 ANÁLISIS DEL IMPUESTO PREDIAL EN PIEDECUESTA	51
3.1.1 Análisis Cuantitativo	53
4. RECOMENDACIONES FINALES	63
4.1 SISTEMA DE AUTOAVALUO	65
4.2 MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	72
4.3 CONTROL DE LA TRANSPARENCIA FISCAL	74
BIBLIOGRAFIA	75
ANEXOS	77

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A Límites del Municipio de Piedecuesta	77
Anexo B Mapa del uso del Suelo	78
Anexo C División Veredal de Piedecuesta	79
Anexo D Uso del Suelo Urbano	80
Anexo E Flujograma de los procesos de la Secretaria de Hacienda y Tesoro Público	81
Anexo F Modelo Econométrico para el calculo de la elasticidad Arco del Esfuerzo fiscal en el Municipio de Piedecuesta	84

LISTA DE GRAFICOS

		Pág.
Gráfico 1	Estructura Ingresos Promedio 1995 – 2005	26
Gráfico 2	Estructura Ingresos Tributarios Promedio 1995 - 2005	27
Gráfico 3	Variación Marginal del recaudo del IPU (1995-2005)	53
Gráfico 4	Crecimiento Real Promedio del Recaudo	55
Gráfico 5	Elasticidad Recaudo del Impuesto Predial Unificado Frente a la Evolución del PIB Departamental	56
Gráfico 6	Participación del IPU en los Ingresos Tributarios y los Ingresos Corrientes	57

LISTA DE CUADROS

		Pág.
Cuadro 1	Barrios que conforman la Cabecera Municipal	42
Cuadro 2	Municipio de Piedecuesta – Tarifas del Impuesto Predial Unificado	45

RESUMEN

TITULO	ANALISIS DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA (1995:2005)
AUTOR	ESTUPIÑAN D., SAYDA MILENA**
PALABRAS CLAVES	Ingresos tributarios, impuestos, política económica ,incentivos, Déficit Fiscal, Descentralización

DESCRIPCIÓN.

El proceso de descentralización que contempló la constitución política de 1991, avanzó en la ampliación de espacios democráticos y en el fortalecimiento de la autonomía y gestión local, promoviendo la descentralización como un proceso político participativo, que se fundamentó en la transmisión de poder de decisión, recursos y responsabilidades del gobierno central a las entidades territoriales municipales, que vieron la necesidad de fortalecer sus fuentes de ingresos con el fin de brindar mejor calidad de vida a sus ciudadanos.

En Piedecuesta el Impuesto Predial Unificado es una fuente importante de recursos propios, ya que ocupa el primer lugar de importancia dentro de la estructura de los ingresos tributarios. No obstante en los últimos años ha presentado ciertos cambios en el recaudo como consecuencia de la situación económica del país, las altas tarifas, la falta de incentivos. Por tanto lleva a la necesidad de realizar un diagnóstico del comportamiento de los últimos diez años, analizarlo y encontrar alternativas que permitan su dinamización.

Al realizar el diagnóstico de este tributo, por medio de la construcción de algunos indicadores propuestos por el Departamento Nacional de Planeación, se llega a la conclusión que es necesario la construcción de un sistema de incentivos que premien la disciplina fiscal y permitan disminuir la evasión y la elusión, aumentando el recaudo con el ánimo de brindar mejor calidad de vida a la comunidad.

* Trabajo de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía y Administración, Valdivieso Susana.

ABSTRACT

TITLE ANALYSIS OF THE PREDIAL TAX IN THE MUNICIPALITY OF PIEDECUESTA (1995-2005) *

AUTHOR ESTUPIÑAN D., SAYDA MILENA**

KEY WORDS Tributary Revenues, taxes, economic politics, incentives, fiscal Deficit, decentralization.

DESCRIPTION

The process of decentralization that the political constitution of 1991 contemplated, advanced in the amplification of democratic spaces and in the strength of the autonomy and local administration, promoting decentralization as a political participated process that was based in the transmission of power of decision, resources and responsibilities from the central government to the municipal territorial entities which saw the necessity to strengthen its sources of revenues with the purpose of offering a better quality of life to its citizens.

In Piedecuesta the Unified Predial Tax is an important source of own resources, since it has the first place of importance inside the structure of the tributary revenues. Nevertheless in the last years it has presented certain negative changes in the collecting process as consequence of the economic situation of the country, the discharges rates, the lack of incentives. Therefore it takes to the necessity of carrying out a behavior diagnose of the last ten years, to analyze it and to find alternatives that allow its dynamism.

To carry out the diagnose of the Predial tax, by means of the construction of some indicators proposed by the National Department of Planeacion, we can reach the conclusion that it is necessary the construction of a system of incentives that let us reward the fiscal discipline and allow to diminish the evasion and the elusion, increasing the collecting process to offer a better quality of life to the community.

* Research, Work

** Faculty of Human Sciences, Economy and Administration School, VALDIVIESO, Susana.

INTRODUCCIÓN: EL MARCO DE ANÁLISIS

La economía neoclásica no se interesó por el estudio del Estado, ya que su vertiente dominante construyó el paradigma de la competencia perfecta y el equilibrio general, de acuerdo al cual la asignación de recursos es eficiente por definición. En ese marco, la intervención del Estado es innecesaria o generadora de distorsiones, de tal forma que no se requiere ninguna teoría del Estado. Recientemente, la teoría económica ha iniciado nuevamente a interesarse por introducir el Estado como una variable relevante, especialmente como una respuesta a la crítica de los teoremas del bienestar, a los modelos competitivos – de equilibrio e información perfecta – y al principio de Pareto de eficiencia económica, entre otros temas relevantes.

Así, se observa el interés por trascender las limitaciones de la economía convencional y dar lugar a teorías que admitan las interrelaciones entre economía, política y sociedad. Algunas de las más importantes de estas corrientes son: la “Escuela de la Elección Pública”, la “Nueva Economía Política” y la “Economía Neo-institucional”, cuyos principios y desarrollos sirven de referencia a este Trabajo de Grado.

Los neoinstitucionalistas cuestionan la racionalidad existente en las interpretaciones Neoclásicas, y algunos de sus supuestos, como la existencia de información completa y perfecta. Como variable central en este enfoque se encuentran las instituciones, consideradas como el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones, según North (1993). Son creaciones humanas, en el sentido en el cual los hombres siempre podemos

valorarlas y modificarlas, es decir, la responsabilidad por su vigencia es sólo nuestra. De ésta forma, la teoría institucionalista empieza con el individuo, enmarcado dentro de las reglas de juego de la sociedad o el llamado marco institucional: conjunto de reglas, normas, prácticas formales y tradicionales.

Las instituciones son reglas del juego, es decir, limitaciones construidas por el ser humano que estructuran incentivos en el intercambio político, económico y social. Estas proporcionan una estructura estable, pero no necesariamente eficiente, a la interacción humana; de ahí que su función principal sea reducir la incertidumbre, que es generada por la información asimétrica e imperfecta entre los individuos.

La estructura o marco institucional está conformado por instituciones formales (creadas por acuerdos) e informales (derivadas de las costumbres), evolucionan a través del tiempo, pueden ser creadas y determinan que puede o no hacer un individuo. Las instituciones nacen como consecuencia de los roces propios del intercambio económico y político, estas fricciones se traducen en costos que son en consecuencia costos de información y costos de protección. Según North, premio Nóbel de economía y connotado representante del neoinstitucionalismo “el mercado en su conjunto es un saco mezclado de instituciones; algunas aumentan la eficiencia y otras la reducen”. En la sociedad estas instituciones facilitan una serie de incentivos que estimulan la actividad económica y política.

Ayala explica que existen dos tipos de instituciones según su formalización en la ley: las instituciones de carácter formal y las de carácter informal. Las primeras son las leyes, reglamentos y ordenanzas definidas como construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política, su aplicación y cumplimiento es obligatorio, requiriéndose de poder coercitivo para hacerlas cumplir, esta institución es considerada de dominio público (Ayala, 1999).

Según los autores mencionados, cuando se habla de instituciones informales se hace referencia a las reglas no escritas que se van acumulando a lo largo del tiempo, permaneciendo registradas en los usos y costumbres. Estas son el resultado de la evolución de los códigos de conducta, reglas de comportamiento, valores, convenios, ideas y tradiciones de las sociedades. Las instituciones informales no requieren de una fuerza externa para hacerlas cumplir y, los resultados que se derivan de su no cumplimiento son de tipo moral y privado. Las reglas y tradiciones institucionales se consolidan a través del tiempo tomando como base los hechos históricos, es decir, son un fenómeno cultural, y constituyen el marco de referencia a partir del cual los individuos explican el mundo que los rodea.

Para los neoinstitucionalistas, si las instituciones se definen como “reglas de juego”, las organizaciones son “los jugadores” y, al contrario de las instituciones, son realidades concretas. Estas realidades cuentan con recursos concretos y discretos (humanos, financieros y técnicos) para la consecución de objetivos. Las organizaciones no son reglas de juego, son jugadores o equipos participantes de las reglas de juego institucional y, como tales nacen y desaparecen en un determinado entorno o marco institucional.

Para Prats (1998) – un autor español que sigue a North – las normas organizacionales son normas internas, ordenadoras de la administración y del manejo de recursos puestos a disposición de los objetivos organizativos. La autoridad organizativa dispone para su alteración de un margen de libertad mucho mayor del que cuentan las autoridades públicas para alterar las normas institucionales. Los institucionalistas coinciden en señalar que el origen de las reglas y normas institucionales se encuentra en la necesidad de toda organización de crear rutinas para administrar la atención organizacional, dada su limitada capacidad para esta función. Las organizaciones, en el cumplimiento de sus metas, están limitadas por el marco institucional, lo cual genera un entorno donde

actúan los individuos, que en el mejor de los casos crea “lazos sólidos” de trabajo y esfuerzo mutuos consolidando un sistema dominado por la confianza, la coordinación y la cooperación.

Así, instituciones y organizaciones conforman el sistema total de constricciones, de incentivos y de oportunidades de un determinado social. Por consiguiente, de ellas depende el nivel de desarrollo económico y social. Tal como lo señala Prats, siempre se ha reconocido la importancia de las instituciones pero, su significación precisa para el desarrollo económico es un descubrimiento muy reciente. En la teoría neoinstitucional también se le otorga importancia a la distribución de información entre los agentes, debido a que la información no solo es incompleta sino que además se distribuye desigualmente entre los agentes es decir asimétricamente.

Según los neoinstitucionalistas, los derechos de propiedad son, probablemente, las instituciones más relevantes en lo que se refiere a la asignación y uso de los recursos disponibles. Un sistema de derechos de propiedad impuesto por el Estado y vigilado por el Estado, contribuye a resolver los conflictos de interés que normalmente se entablan entre los agentes y puede llegar a constituir, así mismo, un importante mecanismo de cooperación. De otra parte, las instituciones judiciales se requieren para garantizar el cumplimiento institucional y deben ser claros y precisos para dar certidumbre a los agentes y facilitar las transacciones.

Una idea clave de la corriente que estamos reseñando es que las instituciones sirven como mecanismos de coordinación económica por lo que el mercado no los proporciona o sólo lo hace de manera ineficiente. En consecuencia, otro de los aspectos que interesa destacar en este trabajo es la concepción de los neoinstitucionalistas sobre el Estado, como organización que juega un papel crucial en el diseño, creación y mantenimiento de las instituciones públicas y privadas que constituyen las reglas de juego del intercambio económico.

Según Ayala (2000) la Nueva Economía Institucional concibe el Estado como una organización dotada de poderes suficientes para actuar como el garante del interés público en un doble sentido: primero, restringiendo la conducta maximizadora y egoísta de los agentes económicos, a través del mantenimiento y vigilancia de las instituciones públicas y, segundo, creando nuevas instituciones. Así las cosas, esta perspectiva analítica enfatiza la intervención del gobierno como un factor regulador del intercambio y correctivo de las fallas del mercado.

Las instituciones pueden mejorar el desempeño de una economía dada, pero también empeorarlo. La innovación institucional y, en particular, la creación de instituciones eficientes es una tarea difícil, porque se trata de una negociación compleja de demandas conflictivas entre agentes con intereses diversos y contradictorios. En toda acción colectiva hay costos que tienen su origen en las fallas del mercado y en los costos de transacción que, necesariamente, deberán ser pagados por alguien en la sociedad. Ello representa un problema para el Estado, dado que tendrá que establecer criterios para evitar los típicos conflictos distributivos. Los impuestos, los subsidios, las multas, las tarifas etc., son algunas de las medidas que imponen los estados para distribuir los costos entre los agentes.

En el marco de la economía neoinstitucional, el Estado también puede jugar a través de los mecanismos mencionados atrás y de diversas políticas públicas - un papel importante en la distribución del ingreso, la riqueza y el bienestar, cuando la sociedad considere que la situación derivada de los mecanismos del mercado no es socialmente justa. Así el Estado puede promover la redistribución del ingreso, tanto por razones de eficiencia como de justicia social. Muchos autores coinciden en señalar que la sociedad no debe resignarse a aceptar la distribución del bienestar que resulte del mercado, ya que el gobierno puede hacer mucho por mejorarlo, a través de impuestos y subvenciones.

En síntesis, el programa de investigación de la Economía Neoinstitucional, especialmente en la versión de North, se ha orientado a proponer una teoría del Estado que ayude a responder preguntas básicas sobre la forma en la que influyen las instituciones estatales en el comportamiento económico de las sociedades y cual es su grado de eficiencia. En ese contexto, es una herramienta conceptual muy valiosa cuando se trata – como en este trabajo- de analizar los factores que intervienen en el diseño de las diversas políticas públicas, de definir el papel que juegan las instituciones y los ordenamientos jurídicos, normativos y regulatorios en el desempeño económico, de establecer la influencia de los esquemas de organización en la inversión y el ahorro de una sociedad dada y de interrogarse sobre cuales son los mecanismos mas adecuados para generar incentivos positivos a la tributación disciplinada que incida en beneficio para toda la comunidad.

Esta propuesta analítica resulta, así, propicia para la evaluación del Impuesto Predial Unificado de Piedecuesta. A partir de las categorías descritas anteriormente se podrá determinar si las normas tributarias están bien diseñadas, si responden a los necesarios criterios de eficiencia y equidad y si cumplen con el principio ético de responder al beneficio social por encima de intereses individuales o de grupo. De otra parte, la perspectiva neoinstitucional nos permitirá adelantar alguna propuesta para disminuir al mínimo los posibles incentivos perversos de la normatividad y propiciar la disciplina fiscal y la eficiencia tributaria.

Teniendo, entonces, como referencia el marco conceptual de la Nueva Economía Institucional (NEI), el objetivo general de este trabajo es realizar un diagnóstico del comportamiento del Impuesto Predial en el Municipio de Piedecuesta de manera que se puedan generar algunas propuestas para garantizar la eficacia y eficiencia de esta herramienta tributaria municipal.

Así, en el primer capítulo se hace un bosquejo general del cambio de un modelo centralizado a uno descentralizado, en el cual los entes subnacionales deben propender por un mayor dinamismo de sus fuentes de recursos propios, para terminar constatando que, en el municipio de Piedecuesta, el Impuesto Predial es la fuente principal de los ingresos tributarios.

El segundo capítulo describe el Impuesto Predial Unificado en Piedecuesta, presentando el marco institucional en el que se encuentra inmerso, la carta catastral, la base gravable, las tarifas y los procedimientos de recaudo. El diagnóstico del Impuesto Predial Unificado en Piedecuesta, se trata en el tercer capítulo, en donde se aborda el tema con criterios técnicos, que permiten tener herramientas al momento de evaluar el comportamiento del impuesto en el municipio.

Finalmente, teniendo una visión más clara y amplia sobre el comportamiento y estado actual del IPU en Piedecuesta, en el cuarto capítulo se presentan algunas recomendaciones a seguir con el fin de dinamizar este impuesto en el municipio.

1. MARCO INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA

Las instituciones conforman no sólo la base de cualquier sistema político sino, además, es “innegable que afectan el desempeño de la economía (...) reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana”

(North, 1993)

En las dos últimas décadas los avances en la teoría económica dieron origen a la corriente neoinstitucionalista; esta ha buscado una comprensión más amplia de los fenómenos económicos. Por ejemplo en los años recientes la economía se ha vuelto a preocupar por estudiar los procesos económicos en un entorno más amplio, poniendo el acento en las relaciones entre la economía con la política, sociedad e incluso con la cultura. Estos desarrollos permiten iluminar, desde una nueva perspectiva, áreas de estudios de la economía, desconocidos y promisorios, que simplemente habían sido despreciadas por la arrogancia del pensamiento económico convencional.

Douglas North dio nuevas herramientas para interpretar realidades económicas, se trata realmente de un conjunto de consideraciones y restricciones que según Wiesner (1997), se deben agregar al modelo neoclásico no para sustituirlo sino para complementarlo y darle mayor efectividad.

Respecto al desarrollo del cuerpo teórico institucional, Ayala Espino plantea que las instituciones han sido punto de atención y estudio por parte de economistas desde diferentes perspectivas y escuelas de pensamiento económico. La teoría de las instituciones se agrupa en dos tradiciones. La primera de ellas enfatiza en los beneficios colectivos que se obtienen de la existencia de las instituciones y la segunda enfatiza en los conflictos sociales y distributivos que se generan debido a la “notable desigualdad en el poder y capacidad que tienen los individuos para influir en el diseño, instrumentación, legalización, administración, vigilancia y cumplimiento de las instituciones” (Ayala, 1999, p. 56). Es decir las instituciones no benefician a todos los agentes por igual.

Según menciona el autor precitado, las dos categorías anteriormente mencionadas se pueden dividir en cuatro: neoclásica, contractualista, evolucionistas e históricas.

Para la teoría neoclásica las instituciones son resultado del intercambio que se presenta en el mercado y la competencia es el factor mas importante a la hora de seleccionar dichas instituciones; las contractualistas, explican las instituciones como resultado de una negociación colectiva que se realiza a través del proceso político, de otro lado la corriente evolucionista señala que las instituciones se seleccionan y mantienen porque de acuerdo a su eficiencia se mantienen o desaparecen en el tiempo. Y finalmente las teorías históricas explican la evolución de las instituciones como resultados de cambios en la historia.

Según North, las instituciones están moldeadas por factores históricos que limitan las opciones de los agentes, por ello, el cambio histórico genera unos resultados diferentes a la propuesta neoclásica en la cual los agentes poseen un número ilimitado de instituciones para elegir.

Por eso la historia es importante para lograr entender las instituciones , ya que muestra la evolución de estas en el largo plazo , es decir, el impacto de las instituciones como estructuras construidas con base a una herencia del pasado que continuamente seguimos modificando, es precisamente este cambio lo que provoca la evolución de los sistemas sociales, políticos y económicos.

La historia nos permite observar “la evolución de la instituciones en el largo plazo; es decir, el impacto de las instituciones en el tránsito de sociedades poco complejas a muy complejas, de reglas informales y consuetudinarias a reglas escritas y formalmente establecidas en códigos legales” (Ayala, 1999, p. 60).

De esta manera con estos principios, describimos en este capítulo el proceso de cambio de un sistema centralizado a otro descentralizado, lo que ha generado repercusiones sobre los impuestos municipales y en nuestro objeto de estudio en el impuesto predial unificado.

1.1 PROCESO DESCENTRALIZADOR: NUEVAS REGLAS DE JUEGO

El Estado Colombiano registró durante la mayor parte del siglo XX un proceso continuo de centralización en todos los campos: político, administrativo y económico, pero desde finales de los años setenta comenzaron a vislumbrarse tendencias de cambio.

Tras la tendencia a la desintegración del país, causada en parte por los regímenes federalistas en la segunda mitad del siglo XIX, la necesidad de consolidar e integrar un Estado Nacional impulsó, desde 1886, un proceso creciente de centralización y concentración de funciones. Este proceso, cuya racionalidad se derivó de la importancia de articular regiones y mercados condujo a un estado ineficiente, con una legitimidad política limitada.

Durante casi todo el siglo veinte Colombia se caracterizó por tener un sistema fiscal centralizado, en el cual el gobierno nacional era el principal recaudador de impuestos y proveedor de bienes y servicios públicos. Si bien este proceso se inició con la consolidación del Estado-Nación, consagrado en la Constitución de 1886, su fortalecimiento ocurrió sólo hasta después de la segunda guerra mundial (Ocampo, 1984). Durante este período el gobierno central canalizó a su favor los ingresos fiscales más importantes y asumió la mayoría de los gastos. La expansión del gasto del gobierno se materializó con la creación de organismos nacionales descentralizados encargados de ejercer sus funciones en los entes territoriales.

Con la constitución de 1886 se estableció la subordinación política, administrativa y fiscal de las entidades territoriales del gobierno central anulando la autonomía regional. La constitución estableció la centralización política y una descentralización administrativa en el sentido de que el poder ejecutivo dictaminaba algunas funciones de los gobiernos subnacionales, tales como el cobro de algunos impuestos.

Con la reforma de 1968 se crea el situado fiscal, como una transferencia para estimular y fortalecer, en el nivel departamental, los gastos corrientes de educación primaria y salud.

Pero es en la década de los ochenta donde se apropia el concepto de descentralización fiscal, que avanzó en el fortalecimiento de los municipios. Como estrategia, se buscó la redefinición de la relaciones entre la administración local y el gobierno nacional, generando mayor autonomía en los municipios y trasladándosele funciones y recursos del nivel central.

En el ámbito político¹, se determinó la elección popular de alcaldes; en el aspecto fiscal², se fortalecieron los recursos propios de los entes locales, y se transfirió crecientemente el impuesto al valor agregado –IVA- a los municipios. En el orden administrativo³ se trasladaron funciones a las administraciones locales, y se promulgo el estatuto básico municipal⁴.

Es entonces cuando la reforma constitucional de 1991 consolidó el proceso descentralista, no establece realmente un modelo nuevo de descentralización, sino que ordena y profundiza el proceso anterior. En el área institucional estableció un marco para redefinir las obligaciones y funciones de los distintos niveles aumentando las responsabilidades de los distintos entes sociales, en el caso de Colombia, los agentes u organizaciones ha partir de la descentralización han cambiado su racionalidad.

En ella se toman en consideración aspectos del modelo agente-principal, en el cual los gobiernos territoriales ejecutan básicamente las políticas diseñadas a nivel central, y del modelo de elección pública local, en el cual las entidades territoriales son autónomas en lo que atañe a la definición de sus políticas y la obtención de recursos

De acuerdo con Bautista y Forero (2004) Las nuevas reglas de juego y el deseo del gobierno central por reducir el tamaño del Estado han ocasionado que los gobiernos subnacionales busquen fortalecer sus fuentes de financiamiento propio para garantizar un mejor nivel de vida de sus ciudadanos. Por ello el nuevo marco institucional descentralizado genera una serie de incentivos con base a las nuevas perspectivas que tienen los individuos sobre los beneficios y los costos que se

¹ Acto Legislativo No 1 de 1986

² Ley 14 de 1983

³ Decretos 77 a 81 de 1986, Ley 11 de 1986 y decreto 1333 de 1986

⁴ Con la descentralización administrativa, el municipio adquirió la responsabilidad de: prestar el servicio de agua potable y saneamiento básico; construcción, mantenimiento y dotación de la infraestructura del primer nivel de atención medica.

asocian a la alternativa de tener o carecer fuentes de financiación que viabilicen el progreso de cada ente subnacional.

El proceso de descentralización que contempla la constitución política de 1991, avanza en la ampliación de espacios democráticos y en el fortalecimiento de la autonomía y gestión local, promoviendo la descentralización como un proceso político participativo, que se fundamenta en la transmisión de poder de decisión, recursos y responsabilidades del nivel de gobierno a las entidades territoriales.

De esta manera uno de los fundamentos del nuevo paradigma es la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno para que de manera articulada, cumplan con uno de los objetivos del Estado.

Bés y Hernández (1998), señalan que en el ámbito económico existen varias razones que justifican la adopción de un modelo de descentralización administrativa y fiscal como el reseñado en la constitución. Principalmente, se aumenta la responsabilidad de las entidades territoriales en la prestación de servicios básicos a la población, entendiendo que éstas conocen de cerca las necesidades de sus pobladores y, a la vez, que éstos pueden evaluar y juzgar la calidad de la prestación de dichos servicios. Así, en teoría, se espera que se aumente la eficiencia y equidad del gasto público. Además, las mayores responsabilidades van acompañadas de transferencias desde el gobierno central para financiarlas con el fin de evitar desequilibrios fiscales.

No obstante el crecimiento acelerado de los gastos territoriales ha generado una dependencia de las transferencias nacionales, lo que ha ocasionado un creciente endeudamiento. En el nivel municipal, se presenta un crecimiento dinámico de los ingresos propios, pero a una tasa inferior con respecto a las transferencias.

Según Iregui y Ramos (2001), La poca flexibilidad para generar rentas propias lleva a que los gobiernos territoriales dependan de las transferencias del gobierno nacional. De hecho, este tipo de transferencias nacionales constituyen la fuente de ingresos más importante para la mayoría de los departamentos y de los municipios del país.

La alta dependencia en las transferencias nacionales y su destinación específica, así como la poca capacidad para generar rentas propias, lleva a que las autoridades regionales no tengan mayor discrecionalidad en los procesos presupuestales. De alguna manera, esto indica que la provisión de bienes públicos locales no responde a las preferencias y prioridades de la comunidad, lo que genera una falta de incentivos claros para que los contribuyentes ejerzan control sobre la asignación de los recursos públicos.

La inflexibilidad en el manejo presupuestal por parte de las autoridades, la imposibilidad de que el gasto público regional refleje adecuadamente las preferencias de la comunidad, y la falta de auditoría ciudadana sobre la administración de los recursos, han llevado a que no se desarrolle una cultura de responsabilidad por parte de los políticos regionales hacia el electorado.

Excluyendo las transferencias nacionales, las opciones financieras más atractivas para la provisión de bienes públicos por parte de los gobiernos territoriales son el endeudamiento y el apoyo financiero del gobierno central. Como el gobierno central colombiano de una u otra forma siempre acude al rescate de estos gobiernos, los incentivos para un manejo fiscal responsable son deficientes.

El sobre-endeudamiento regional observado a partir de 1995 y los planes de desempeño territorial son el reflejo de este fenómeno. Cuando existe la posibilidad de una “ayuda” y la magnitud de la misma está relacionada con el tamaño de la deuda, los gobiernos regionales tienden a endeudarse. Aunque desde el punto de

vista de cada gobierno el sobre gasto no es conveniente, la competencia por recursos adicionales del gobierno nacional incentiva una carrera de endeudamiento.⁵

La ausencia de reformas para corregir las inflexibilidades y generar mejores incentivos para el esfuerzo fiscal regional, y la creencia generalizada de que el gobierno nacional es el principal responsable de la provisión de bienes públicos, forman parte de los problemas fundamentales del sistema fiscal colombiano.

Como se anotó antes, la Constitución refuerza el problema cuando perpetúa la dependencia de los gobiernos territoriales en el gobierno central al señalar que “no se descentralizarán responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.”⁶

En la práctica, esto implicó que todas las competencias que se trasladaron a los gobiernos locales debían estar financiadas con los recursos provenientes de las transferencias. Así, el grado con el que los gobiernos locales asumieron las “nuevas competencias” quedó totalmente ligado al monto y la dinámica de las mismas.

En resumen, el sistema fiscal propicia una situación en la cual el gobierno nacional es visto como el principal responsable del gasto público a todo nivel. Tanto los parlamentarios como los políticos regionales actúan de acuerdo con esta convicción. Dentro de sus actividades juega un papel importante la gestión de

⁵ Esta situación se podría ilustrar usando teoría de juegos: asumiendo un juego de dos periodos con un gobierno central y dos gobiernos locales se puede mostrar que una situación en la que el gobierno central asigna recursos de acuerdo a los déficits de los gobiernos locales induce en el primer período al “dilema del prisionero.” Los gobiernos locales reconocen que si sobre gastan en el primer período el gobierno terminará asignando más recursos al distrito mas endeudado en el segundo período.

⁶ Lo curioso del modelo Colombiano es que los gobiernos locales son elegidos por el voto popular. Sin embargo, la responsabilidad del gasto público local no recae completamente sobre ellos, sino sobre el gobierno nacional central.

recursos ante el gobierno nacional.⁷ Esta situación se sigue presentando aún en un contexto de “descentralización fiscal” debido a que en la práctica las reformas sólo se concentraron en la cesión de competencias a los gobiernos subnacionales, y en la distribución de los recursos para financiarlas.

El municipio de Piedecuesta en nuestro caso particular no escapó de esta situación ya que presentaba una crisis fiscal e institucional que le impedía cumplir con eficiencia alguna de sus funciones constitucionales y legales. Lo que generó que en la administración del Doctor Fernando Moreno Rojas, mediante Decreto Municipal 096 del 28 de Diciembre de 2001, adoptara un programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por un período de 7 años que pactó con el Ministerio de Hacienda el 26 de junio del mismo año.

Dicho programa consistió en ajustar los gastos de funcionamiento a los límites establecidos por la ley 617 de 2000, ley que según su categoría, establecía al Municipio, que a partir del año 2004 podía utilizar en Gasto de Funcionamiento hasta el 80% de sus ingresos Corrientes de libre Destinación⁸. En consecuencia, Piedecuesta se comprometió a reducir su elevado Gasto de Personal y reorientar parte de sus ingresos para cancelar deudas con proveedores, pensionados y obligaciones laborales, entre otras, correspondientes a vigencias anteriores.

Sin embargo el comité de Seguimiento del programa de Ajuste Fiscal y Financiero del Municipio de Piedecuesta, en el año 2005 determinó que cumplió con el proceso de Saneamiento Fiscal, que había iniciado el 26 de junio de 2001 y que estaba programada hasta el 2009.

⁷ Con relación a la actividad de los políticos en general no se puede cuestionar la gestión de recursos para proyectos de inversión de impacto nacional que benefician a las regiones. Lo que sí es cuestionable es la solicitud de partidas para financiar proyectos que son estrictamente de carácter regional.

⁸ Son los generados por las actividades propias del Municipio y se dividen en: tributarios, no tributarios y otros ingresos.

Finalmente en el mes de agosto del año 2005 el Municipio canceló la totalidad de sus obligaciones financieras y el déficit acumulado a 31 de diciembre de 2000 lo que le permitió efectuar el cierre y la liquidación definitiva del programa de Saneamiento Fiscal.

1.2 CARACTERIZACIÓN DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA

En la actualidad en Colombia se presenta un incremento en la autonomía financiera de los gobiernos locales, es por esto que bajo este nuevo marco institucional se debe prestar una mayor atención a aquellos ingresos que el municipio de Piedecuesta esta en capacidad de generar por su propio desempeño, por que la posibilidad de suministrar mejores bienes públicos a sus habitantes depende en gran parte de ello.

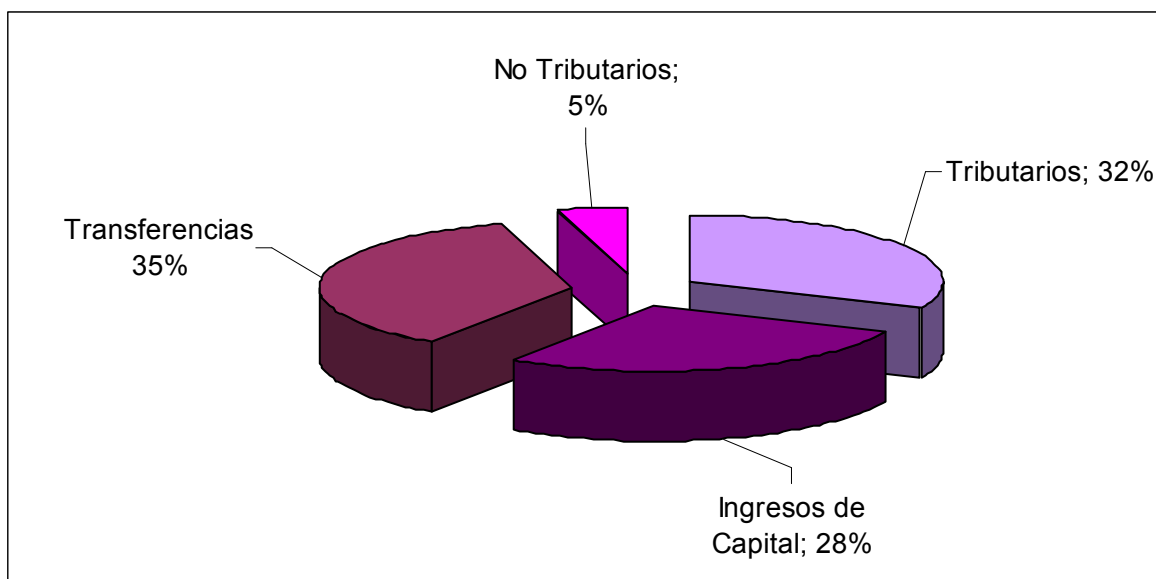
Es necesario resaltar la importancia de una mayor autonomía y responsabilidad de las autoridades locales respecto a la administración de sus tributos. En piedecuesta aunque el impuesto predial unificado es la primera fuente de ingresos tributarios, este no se ha tomado con rigor, debido a que solamente se ha limitado a un aumento anual de la tasa impositiva, lo que ha ocasionado conflictos entre el mercado político y económico, ya que no existen los incentivos necesarios que premien la disciplina fiscal de los contribuyentes.

Las contribuciones por valorización son otra manera en que los gobiernos locales han fortalecido sus recursos, estos son un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de las obras.

En esta parte del trabajo se pretende hacer un seguimiento del comportamiento de los ingresos del municipio con el ánimo de obtener resultados que permitan generar algún tipo de propuesta respecto al impuesto predial.

En el municipio de Piedecuesta durante el año 2005 los ingresos totales ascendieron a 25.694 millones a pesos corrientes que frente a la vigencia anterior significa un incremento en el 40.1%.

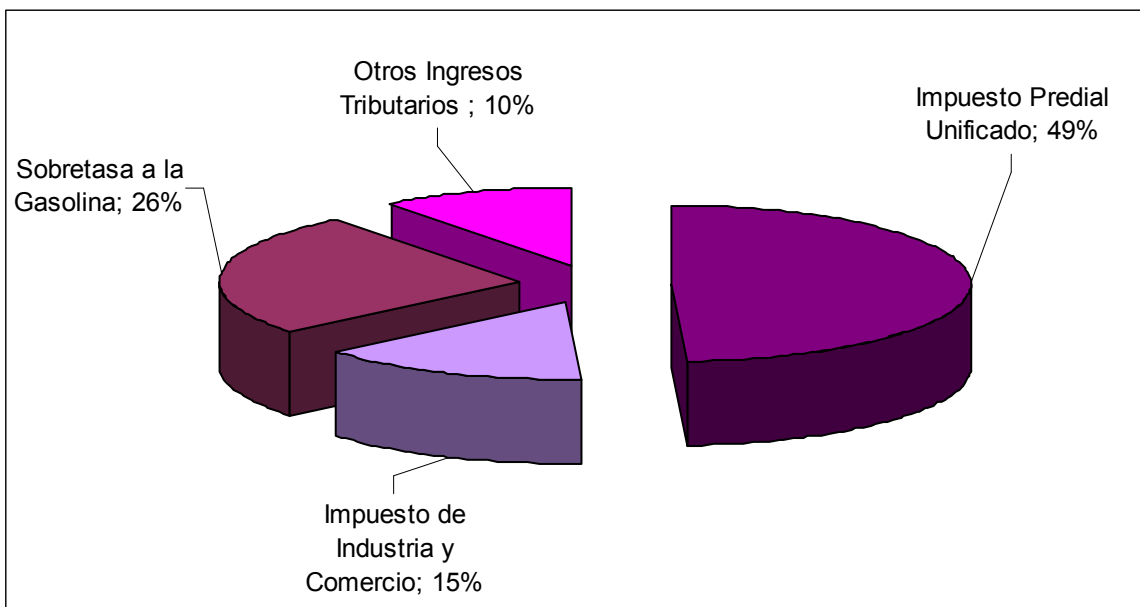
Gráfico 1. Estructura Ingresos Promedio 1995 – 2005



Fuente: cálculos propios basado en datos suministrados por la secretaria Hacienda y Tesoro publico de Piedecuesta.

Durante el período 1995 – 2005 el promedio anual de los ingresos del municipio fue de 13.384 millones a precios corrientes. En el gráfico 1 observamos cómo están compuestos los ingresos promedios, en este período, la composición es la siguiente: 32%, ingresos tributarios, 5% ingresos no tributarios, 35% corresponden a las transferencias del sistema general de participaciones de la Nación y el 28% a recursos de capital.

Grafico 2. Estructura Ingresos Tributarios Promedio 1995 -2005



Fuente: cálculos propios basado en datos suministrados por la secretaria Hacienda y Tesoro publico de Piedecuesta.

Cabe resaltar la importancia del impuesto predial unificado dentro de la composición de los ingresos tributarios, ya que es el impuesto mas importante del municipio, lo que hace necesario establecer la importancia en la estructura de las finanzas municipales, analizarlo y encontrar alternativas que permitan su dinamización

2. IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN EL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA

Un derecho de propiedad para mí significa una protección contra la elección que otras personas pudieran efectuar contra mi voluntad de algún uso de los recursos catalogados como “míos”

(Alchian)

Para el Nuevo Institucionalismo, los derechos de propiedad son decisivos en la creación de incentivos para invertir, ahorrar, innovar, involucrarse en los negocios y en consecuencia restringen las elecciones maximizadoras de los individuos.

Los derechos de propiedad son probablemente las instituciones más relevantes en lo que se refiere a la asignación y uso de recursos disponibles en una sociedad (Ayala, 1999, p 213), porque es un mecanismo que permite coordinación económica entre los agentes, es crucial para el intercambio porque permite acordar, negociar y distribuir los costos sociales, para superar las fallas de mercado: externalidades, monopolios, asimetrías en la información y economías de escala.

Ayala señala que es la existencia del Estado como organización el que debe proporcionar un sistema legal que permita definir, mantener y hacer cumplir los derechos de propiedad.

Para entender el mercado de tierras en Colombia y el lograr un análisis certero del Impuesto Predial en el Municipio de Piedecuesta se hace necesario estudiar el

concepto de catastro como instrumento fiscal que facilita el mercado de la tierra, pero que también controla su uso, lo que permite garantizar los derechos de propiedad sobre la tierra tanto en manos privadas como de uso público.

2.1 CONCEPTO DE CATASTRO

El catastro se entiende como la institución bajo la cual opera el mercado de tierras en Colombia. Es el censo descriptivo de todos los bienes inmuebles pertenecientes a particulares o al Estado. El IGAC⁹ es en Colombia el encargado de conformar, actualizar y vigilar los procesos catastrales.

La administración de la base catastral en Colombia integra cuatro conceptos de la mayor importancia para los efectos de identificar y dar vida jurídica y tributaria a un predio. El seguimiento de la identificación y caracterización física de los predios es el primer elemento que define el catastro físico y económico, proceso fundamental para la obtención de información clara acerca del valor que el predio representa en el mercado, en este proceso se incurre en costos de medición.

El segundo elemento, el catastro jurídico, busca la identificación en principio de propietarios y en su defecto la de los poseedores de los predios. Por medio de este proceso se tiene claridad de quien posee legalmente un predio, los agentes incurren en costos de transacción¹⁰ al tener que pagar por una serie de gastos en los que incurren al obtener las escrituras que les permite mostrar sus derechos de propiedad sobre un bien inmueble.

⁹ Instituto Geográfico Agustín Codazzi

¹⁰ son un amplio espectro de costos atribuibles a la toma de decisiones, la planeación y ejecución de los proyectos, los arreglos y negociaciones institucionales y el establecimiento de contratos, estos costos se elevaran dramáticamente si las instituciones son ineficientes, ambiguas o no existe una autoridad que las haga cumplir.

El tercer elemento, catastro fiscal, agrega la dimensión impositiva al fijar el valor de la base gravable de ese predio específico de ese propietario o poseedor.

Como proceso, las operaciones catastrales a nivel de predio incluyen la llamada *formación* que consiste en la primera aproximación del IGAC al predio. Es el levantamiento inicial de sus aspectos físicos, económicos jurídicos y fiscales. Una vez formado, el predio el sistema catastral lo *conserva* con base en declaraciones obligatorias de los propietarios o poseedores e informes de transformaciones y registros notariales de compraventas.

La conservación catastral se centra principalmente en aspectos físicos y jurídicos de los predios en tanto que su actualización busca principalmente el valor catastral. El valor catastral en la práctica pretende acercarse al comercial. En el lado del *valor catastral*, la conservación depende críticamente de la coordinación e intercambio de información con las oficinas de registro de instrumentos públicos (notarias, registro de la propiedad y titulación de la propiedad).

2.1.1 Determinación Del Avalúo Catastral. Como se mencionó anteriormente, las labores catastrales las realiza el IGAC y las oficinas de catastro de Bogotá, Cali, Medellín, pero es el IGAC el que establece las normas técnicas para todo el país. La normatividad vigente sobre esta materia está contenida en la Resolución 2555 de 1988, por medio de la cual se reglamenta la formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional¹¹.

Las tres etapas mencionadas, de alguna manera, inciden sobre la determinación de los avalúos catastrales que son la base del impuesto predial. Este avalúo “consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario”¹² En general, el

¹¹ En la actualidad el IGAC está trabajando en la revisión de esta norma

¹² Resolución 2555 de 1988, artículo 6,

avalúo de cada predio incluye el avalúo del terreno y el avalúo de las edificaciones.

La primera etapa, es decir la formación catastral, se lleva a cabo mediante la “obtención de información de cada uno de los predios urbanos y rurales de un municipio con base en criterios de carácter físico, jurídico, fiscal y económico”¹³. Toda esta información se consigna en documentos cartográficos que luego permiten medir el área, elaborar el plano del Municipio y las cartas catastrales con su respectiva identificación predial.

Después de formados los predios, se realiza el avalúo correspondiente, para zonas homogéneas geoeconómicas teniendo en cuenta los valores unitarios que determinen las autoridades catastrales para edificaciones y terrenos. Una vez cumplido el trámite de liquidación de avalúos, la Oficina de Catastro elabora las listas de propietarios para el cobro del impuesto predial y complementario.

En general, los predios se pueden clasificar de diversas formas: 1.) De acuerdo con su ubicación en urbanos y rurales. 2.) Por su destinación económica en habitacionales, industriales, comerciales, agropecuarios, mineros, culturales, recreacionales, de salubridad, institucionales o del Estado, mixtos y otros. 3.) Por el uso del suelo en edificios (habitacional, industrial, comercial, etc.); parques, jardines y huertos; cultivos de carácter permanente o semipermanente; tierras de labor irrigadas; tierras de labor no irrigadas; tierras con maleza; tierras improductivas; pastos naturales; pastos artificiales; pastos naturales mejorados; bosques; selvas vírgenes; vías de comunicación; aguas; y mixtos.

La segunda etapa que corresponde a la actualización de la formación catastral, “consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la

¹³ Ibid. , Art. 28

formación catastral.”¹⁴ Esta revisión tiene en cuenta los aspectos físicos y jurídicos del catastro y los aspectos que puedan afectar el avalúo como variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones del mercado inmobiliario. De acuerdo con la Ley, este proceso debe realizarse por lo menos una vez cada 5 años (Leyes 14 de 1983 y 223 de 1995).

La tercera etapa, que es la conservación catastral, busca “mantener al día los documentos catastrales de acuerdo con los cambios que experimente la propiedad inmueble, asegurando la debida conexión entre el Notariado, el Registro y el Catastro”¹⁵. En esta etapa se tienen en cuenta, por ejemplo, todos los cambios de propietario, los ajustes en los límites de los predios, las nuevas edificaciones o demoliciones, los reajustes anuales de los avalúos y la inscripción de nuevos predios.

Es necesario resaltar que por medio de los procesos catastrales anteriormente mencionados que ejecuta el Estado por medio del IGAC se estructura un sistema de información que permite tener claramente definidos los derechos de propiedad en el mercado de tierras en el País, además de aumentar el nivel de información sobre este mercado para los agentes involucrados.

2.1.2 Evolución del Catastro en Colombia. Para tener una visión mas clara sobre el Catastro actual se hace necesaria una revisión de la historia del Catastro en Colombia para poder establecer la evolución que ha tenido a lo largo de esta.

En el análisis de Ramos Rodríguez (2003), la historia del catastro colombiano distingue cuatro épocas que determinan características específicas y permiten apreciar su evolución a través del tiempo, así:

¹⁴ Ibid. Art. 88

¹⁵ Ibid. Art. 92

Época inicial –antes de 1930. En el país encontramos la Ley del 30 de septiembre de 1821 del Congreso de Villa del Rosario de Cúcuta, la primera referencia legislativa denominada «catastro general del cantón» y que el General Francisco de Paula Santander reglamentó en 1825 con una finalidad particularmente fiscalista, dirigida a sostener la guerra de independencia.

En 1908, con la expedición del Decreto 1227 que orientaba la formación del catastro en toda la República y más tarde con la Ley 4 de 1913 que asignaba a las Asambleas la facultad de reglamentar el impuesto sobre la propiedad raíz, éstas crearon su propia reglamentación catastral y sistema de avalúo y tasación – incluyendo metodologías y procedimientos-, lo que generó un catastro escrito fraccionado y desactualizado debido a que los entes creados para realizar los avalúos prediales hacían una revisión lenta y tardía de los mismos y una inequitativa distribución de la carga predial determinada por factores políticos y personales.

Época de consolidación 1930 a 1982. La consolidación del catastro colombiano se inició en 1930 con el trabajo encomendado por Hacienda Pública a la Misión Suiza Kemmerer tendiente a modernizar y racionalizar la tributación. En ese sentido, la Misión desarrolló trabajos dirigidos a la nacionalización del catastro mediante la creación de un organismo encargado de la determinación del avalúo, en sustitución de los entes departamentales y locales existentes. Igualmente, se agregó el elemento jurídico al catastro, al proponer la elaboración de planos prediales para dar a conocer la situación, extensión, área y otros detalles topográficos de las propiedades; y se recomendó la declaración directa de propietarios como método para formar el catastro y el principio de revisión quinquenal de los avalúos.

Como resultado de la Misión Suiza, se emitió la Ley 62 de 1939 que le entregó a la Sección Nacional de Catastro la tarea de deslindar y demarcar las entidades

territoriales, y la Ley 65 del mismo año que le atribuyó la dirección técnica y el control del catastro en todo el territorio nacional, con facultades para dictar normas sobre formación y renovación del catastro y determinar los factores que habrían de tenerse en cuenta para los avalúos de inmuebles.

Con la expedición del Decreto 1301 de 1940, reglamentario de la Ley 65, se constituyó el Estatuto Orgánico del Catastro Técnico, a partir del cual se desarrolló una metodología para la determinación del valor de los inmuebles llamada «*Nivelación de Precios*», caracterizada por ser bastante lenta y costosa, pues implicaba visitar cada uno de los predios para hacer la investigación económica.

Durante esta época se creó, mediante Decreto 140 de 1935, el Instituto Geográfico Militar y Catastral –IGMC, dependiente del Estado Mayor General del Ejército, como organismo dedicado al levantamiento de la carta militar del país para estudios catastrales, el cual fue remplazado en 1957 por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mediante Decreto 290.

Época de dinamismo 1983 a 1989. Se inició con la expedición de la Ley 14 de 1983 denominada «Nueva Era en los Fiscos Regionales » y su Decreto reglamentario 3496 del mismo año, con los que el catastro colombiano adquirió dinamismo y actualidad al introducir innovaciones como:

- 2) el diseño e implementación de un sistema de avalúo masivo mucho más fácil y rápido llamado «*Zonas Homogéneas Físicas y Geoeconómicas*», que consiste en la identificación, a partir de variables físicas (uso del suelo, clima, vías), de zonas homogéneas ó similares en las que se realiza una investigación económica que permite establecer áreas con el mismo valor, denominadas zonas homogéneas geoeconómicas, estableciéndose así el valor en forma masiva y no puntual como se venía haciendo; b) la creación de un nuevo procedimiento catastral denominado *actualización de la*

formación, para corregir en forma masiva disparidades de los elementos físico, jurídico y económico en periodos de 5 años.

En 1988, la Resolución 2555 reglamentó la Formación, Actualización de la Formación y Conservación del Catastro Nacional y se convirtió en la base normativa para el levantamiento del catastro nacional. Tanto la Ley 14 como la Resolución 2555, propiciaron un cambio en la concepción del catastro a causa de la información obtenida, la cual puede ser utilizada para diversos propósitos que tengan como referencia el recurso tierra. De esta manera el país obtiene y empieza a manejar un catastro multipropósitos.

Época actual – 1990 a la fecha. Se caracteriza por la incorporación de herramientas tecnológicas y de comunicaciones tendientes a facilitar la producción y administración de la información y mejorar los procesos catastrales, con el fin de lograr que el catastro se consolide como un Sistema de Información de Tierras.

En ese sentido, el IGAC, con la participación técnica de entidades suizas y la cooperación financiera de los gobiernos colombiano y suizo, inició en la década de los 90 un proyecto de modernización tecnológica con el fin de pasar de un sistema de producción de información geográfica en forma análoga o manual a formato digital. El resultado fue el diseño e implementación del Sistema de Información Geográfica del IGAC-SIGAC, que le permitió, además, dinamizar la producción y comercialización de bienes y servicios y avanzar en temas como la normalización de la información geográfica en Colombia y la construcción de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales –ICDE.

El Proyecto fue complementado en 1993 con el proyecto Modernización de la Gestión Catastral, dirigido a la obtención de aplicaciones y metodologías necesarias para culminar la modernización tecnológica. En 1997 Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo suscribieron un Contrato de Préstamo con el

fin de consolidar el mercado de tierras y garantizar la seguridad legal de la propiedad mediante la modernización e interrelación del catastro – registro y la titulación de terrenos baldíos.

En marzo de 2001 se realizó una modificación contractual al crédito, designando como Organismo Ejecutor del Programa Titulación de Terrenos Baldíos Rurales y Modernización del Registro y Catastro al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con la intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria.

Se puede concluir que es por medio de cambios institucionales que el estado ha podido establecer un catastro donde se definen bien los derechos de propiedad en Colombia, pero estos cambios se han dado a pesar de grupos o agentes que prefieren instituciones socialmente ineficientes debido a que les genera utilidad y actúan como individuos egoístas y maximizadores. Por lo tanto, Ayala Espino, señala que la efectividad de una institución radica no solo en la aceptación que tenga en la sociedad, sino en la capacidad que pueda tener a la hora de estimular un comportamiento más cooperativo de los individuos en el intercambio.

Cabe señalar que los procesos catastrales en el Municipio de Piedecuesta están armonizados con aquellos efectuados a nivel nacional. Lo que permite concluir que este ente tiene un catastro acorde a la legislación y vigente.

2.2 ASPECTOS NORMATIVOS DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

El Impuesto Predial es un tributo Municipal que grava la propiedad raíz con base en los avalúos catastrales establecidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y por las oficinas de catastro Bogotá, Cali, Medellín.

Las normas iniciales sobre el impuesto predial fueron expedidas durante los primeros años del siglo pasado. Con la Ley 34 de 1920 se definió una tarifa máxima del 2 por mil, que luego se incrementó en dos puntos durante la década del cuarenta con el fin de financiar el Fondo de Fomento Municipal y la Policía Rural. Desde la década del cincuenta y hasta comienzos de los ochenta, la legislación no introdujo mayores modificaciones al régimen del impuesto, salvo algunos ajustes tarifarios.

A comienzos de los ochenta, La Misión de Finanzas Intergubernamentales, destacó algunos problemas asociados al impuesto predial, como las deficiencias en la administración de los cobros, la desactualización de los avalúos y el gran número de exenciones, que cobijaban en promedio hasta el 10% de los predios. Por todo lo anterior, la Misión encontró que Colombia era uno de los países latinoamericanos con el rendimiento mas bajo de tributación a la propiedad (Misión de Finanzas Intergubernamentales, 1981).

A partir de las recomendaciones de la Misión y con el objeto de elevar el nivel de los recaudos municipales, se expidió la Ley 14 de 1983, la cual introdujo modificaciones de fondo en el manejo de los impuestos regionales y locales. En el caso del impuesto predial la Ley realizó las siguientes modificaciones: 1) estableció el reajuste de los avalúos catastrales, 2) facultó a los Concejos Municipales para fijar las tarifas del impuesto dentro de un rango entre el 4 y 12 por mil, y 3) definió algunas sobretasas con destinación específica. Posteriormente, la Ley 75 de 1986 realizó algunos ajustes a los criterios y periodos de actualización de los avalúos catastrales definidos en la Ley 14.

Ley 44 de 1990 estableció el impuesto predial unificado, mediante la fusión del impuesto predial, el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa al levantamiento catastral. Así mismo, definió que

la base del impuesto sería el avalúo catastral o el autoavalúo, una vez establecido el mecanismo de la declaración anual del Impuesto.

También se modificó el rango de tarifas para situarlo entre el 1 y el 16 por mil, dejando la posibilidad de gravar con una tarifa de hasta el 33 por mil los lotes urbanizables no urbanizados. Para la definición de estas tarifas los Concejos municipales, siguiendo principios de progresividad, deberían tener en cuenta los siguientes criterios: a) el estrato socioeconómico; b) el uso del suelo en el sector urbano; y c.) la antigüedad de la formación o actualización del catastro.

De otro lado, la Ley señaló que al menos el 10% del recaudo del impuesto se destinaría a financiar un fondo de habilitación de vivienda de estrato bajo y a la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social. Con relación al valor de los avalúos catastrales, la Ley ordenó que el gobierno nacional, previo concepto del CONPES, debería fijar incrementos anuales que no fuesen ni inferiores al 70% ni superior al 100% del IPC observado.

Los criterios para efectuar los reajustes anuales de los avalúos catastrales fueron revisados por la Ley 242 de 1995, que introdujo el criterio de meta de inflación total, y la Ley 388 de 1997, que discriminó los criterios para los incrementos con base en el tipo de predio. Para el caso de Bogotá, el Decreto-Ley 1421 de 1993 señaló que a partir del año gravable de 1994, la base del impuesto sería el valor que mediante autoavalúo estableciera el contribuyente, el cual no podría ser inferior al avalúo catastral del año inmediatamente anterior.

Los Concejos Municipales, a lo largo del tiempo, han venido aprobando una serie de tratamientos preferenciales que incluyen exclusiones, exenciones, y reducciones especiales en la tarifa y en el valor del impuesto predial. En el caso de Bogotá y Medellín, los inmuebles excluidos y exentos incluyen, entre otros, los salones comunales de propiedad de las Juntas de Acción Comunal, los predios

de propiedad de las diferentes iglesias o comunidades religiosas destinados al culto y a la vivienda, los predios de la Defensa Civil Colombiana, los predios definidos legalmente como parques naturales o parques públicos de propiedad de entidades estatales y los edificios declarados como monumentos nacionales.

Durante los últimos años no se han realizado ajustes normativos importantes sobre el impuesto predial. Sin embargo, tanto la Misión del Ingreso Público (MIP) como la Contraloría General de la República (CGR) propusieron una serie de medidas de ajuste para mejorar los niveles de recaudo municipal. En el caso del predial, la CGR recomendó la actualización de los catastros y el aumento del límite inferior del rango de tarifas del 1 al 4 por mil. Por su parte, la MIP hizo énfasis en la necesidad de actualizar los catastros, como resultado del cumplimiento de unas normas de “actualización periódica” asegurando los recursos financieros para llevar a cabo este proceso.

2.3 BASE GRAVABLE DE IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN PIEDECUESTA

2.3.1 Unidad Orgánica Catastral. El Municipio de Piedecuesta limita geográficamente al norte con lo Municipios de Floridablanca y Tona, al oriente con Santa Bárbara, al occidente limita con el municipio de Girón, al sur occidente con los Santos y Aratoca, y al sur con Cepita y Guaca. (Ver anexo A)

2.3.2. Clasificación del suelo. El suelo del Municipio de Piedecuesta está configurado por el actual perímetro urbano, más los suelos a incorporarse por tratamiento de consolidación urbana; el suelo de expansión, el suelo rural, los

sectores suburbanos, y las áreas de protección que en total representa 48,931.95 has. Y esta conformado así: (ver anexo B).

- *Urbano*: 799.80 has. El suelo urbano hace referencia al perímetro urbano que maneja el Municipio.
- *Expansión Urbana*: 331.34 has. el suelo de expansión son los suelos constituidos por la porción del territorio municipal destinado a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano cuando lo determinen los programas de ejecución.
- *Suburbano*: 4,749.33 has. Esta categoría de suelo se localiza dentro del suelo rural en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a los clasificados como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la ley 99 de 1993 y en la ley 142 de 1994.
- *Protección*: 30,783.23 has. Los suelos de protección son suelos que tienen restringida la posibilidad de urbanizarse y/o aprovecharse, Son suelos que por sus características geográficas, paisajistas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o suelos sobre áreas de riesgo no mitigables para la localización de asentamientos humanos, tienen restringido su uso y ocupación.
- *Rural*: 12,267.95 has. El suelo rural corresponde a terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad para su explotación y desarrollo de actividades análogas como también los dedicados a la protección para la

conservación ó Restauración de recursos naturales. Este suelo no afecta el perímetro urbano ni el área de expansión urbana, e incluye todos los elementos físicos, bióticos y socio – económicos permitiendo usos agrícolas y/o forestales garantizando su equilibrio y sostenibilidad.

De acuerdo a la clasificación dada por el IGAC, Piedecuesta tiene en total 30.844 predios para el año 2005 en un área comprendida por 13.400 hectáreas. Actualmente existen 20.754 predios Urbanos que se dividen en 65 barrios, incluyendo sectores subnormales. Así se tienen barrios, del sector antiguo, urbanizaciones desarrolladas por constructoras y los barrios desarrollados progresivamente por asociaciones populares de vivienda, e invasiones.

CUADRO 1. BARRIOS QUE CONFORMAN LA CABECERA MUNICIPAL

Desarrollos Mas Antiguos (Mayores a 10 Años)	
• La Colina	• San Rafael
• Albania	• El Molino
• Candelaria III Etapa	• Suratoque
• Castellana II Etapa	• La Feria
• Candelaria II Etapa	• Hoyo Grande
• San Carlos	• El Trapiche
• Candelaria I Etapa	• Villa Nueva
• Cabecera Del Llano I	• Hoyo Chiquito
• Cabecera Del Llano II Etapa	• Monserrate
• La Cantera	• La Tachuela
• Candelaria Antigua	• Centro
• Castellana I Etapa	• Villa Luz
• San Luís	• Argentina Antigua
Desarrollados Hace 6 a 10 Años	
• San Francisco	• Nueva Candelaria
• San Telmo I Etapa	• Villas De San Juan
• El Paraíso	• Villas Del Rosario
• Los Cisnes	• La Argentina
• San Silvestre	• El Refugio
• Campo Verde	• Cond. Campestre Santillana
Desarrollados en los Últimos 5 Años	
• Altos De Granada	• Pinares De Granada
• Villa Lina	• Paysandú
• Bellavista	• San Telmo II Etapa
• Balcones De La Castellana	• Bariloche
• Habitares De La Macarena	• Chacarita
• La Rioja	• Camino Del Parque
• Divino Niño	• San Marcos
• Callejuelas	• Quinta Granada
• Villas Del Río	
Desarrollo Progresivo y Subnormales	
• Los Cisnes	• Granadillo
• Cerros Del Mediterráneo	• El Mirador
• San Silvestre	• Villas De San Juan
Invasiones	
• Villa Amar	• Altos De Guatiguará, éstas dos últimas ubicadas en la vereda Guatiguará
• Nueva Colombia,	
Fuente: Secretaria de Planeación, Municipio de Piedecuesta. 2006	

En cuanto al sector Rural, comprende un área de 12.267,95 y cuenta con 57 veredas con un número actual de 10.090 predios. (Ver anexo C)

2.3.3 Uso del Suelo. De acuerdo con su destino económico los predios en el municipio se encuentran clasificados en habitacional con 23.590; industrial con 185; comercial con 4.935; cultural que comprende establecimientos educativos y religiosos 80; salubridad 15 predios; recreacional 10 predios; institucional 5 predios; y no edificados con 2.064 (Ver anexo D)

Cabe señalar que el uso del suelo en el Municipio de Piedecuesta, corresponde al uso establecido en el código de urbanismo y que se refleja en el plan básico de ordenamiento territorial, plan establecido para los próximos doce años.

2.4 SISTEMA TARIFARIO

Las características de un sistema tributario deseable según Stiglitz son: 1) *eficacia económica*: “el sistema tributario no debe obstaculizar una eficiente asignación de los recursos; 2) *simplicidad administrativa*: debe ser simple y poco costoso desde el punto de vista administrativo; 3) *flexible*: “el sistema tributario debe poder reaccionar con facilidad, y en algunos casos (automáticamente) al cambio de las condiciones económicas; 4) *transparente desde el punto de vista político*: debe ser formulado de tal modo que los contribuyentes sean conscientes de lo que pagan, de manera que el proceso político pueda reflejar más esmeradamente las preferencias de los ciudadanos; y 5) *equitativo*: en trato relativo a los diversos contribuyentes debe conseguir que haya imparcialidad incluso del punto de vista de la justicia distributiva con impuestos proporcionales a la renta personal¹⁶.

¹⁶ STIGLITZ, Joseph E. La economía del sector público, (Antoni Bosch Editor, Barcelona), 1988, capítulo II.

El análisis anterior se enfocó en mostrar las herramientas que permiten tener mayor información acerca de la eficiencia económica del Impuesto Predial en Piedecuesta, que se refiere a que el sistema tributario no debe obstaculizar una eficiente asignación de los recursos.

La justicia como característica de un sistema tributario deseable nos muestra un trato relativo a los diversos contribuyentes, ya que debe conseguir la imparcialidad incluso del punto de vista de la justicia a la renta personal. Lo cual hace necesario un análisis de las tarifas para establecer la manera en que son tratados los diferentes contribuyentes dentro el sistema impositivo del municipio de Piedecuesta.

Las tarifas del Impuesto Predial Unificado son determinadas por el Concejo Municipal, facultad otorgada por la ley 44 de 1990, la cual dicta normas de catastro y propiedad raíz. Las tarifas se establecen como se mencionó, teniendo en cuenta el avalúo catastral. Por medio del cual se realiza la clasificación las tarifas de acuerdo al uso del suelo y al estrato socioeconómico en el cual se encuentra ubicado el predio.

En el periodo 1995 – 2005 el Concejo municipal ha pactado dos acuerdos para dictaminar las tarifas del impuesto predial unificado, las cuales corresponden al acuerdo número 038 de 2002, y 005 de 2006 por medio del cual se dictan algunas disposiciones en materia tributaria. A continuación se muestran las tarifas establecidas en cada uno de los acuerdos mencionado

CUADRO 2. MUNICIPIO DE PIEDECUESTA – TARIFAS IMPTO PREDIAL UNIFICADO

MUNICIPIO DE PIEDECUESTA – TARIFAS IMPTO PREDIAL UNIFICADO			
<i>PREDIOS URBANOS EDIFICADOS</i>			
ACUERDO No 038 DE 2002		ACUERDO No 005 de 2006	
AVALUO	TARIFA	TARIFA	VARIACION %
De 0 SMLMV a 20 SMLMV	8.0 por mil	8.0 por mil	0.00
De mas de 20 SMLMV	10.0 por mil	10.0 por mil	0.00
Inmuebles Comerciales	11.0 por mil	11.0 por mil	0.00
Inmuebles Industriales	11.0 por mil	11.0 por mil	0.00
Inmuebles de Servicios	12.0 por mil	12.0 por mil	0.00
Inmuebles Vinculados al Sector financiero	16.0 por mil	16.0 por mil	0.00
Inmuebles vinculados en forma mixta	13.0 por mil	10.0 por mil	-0.30
Edificaciones que amenacen Ruina	25.0 por mil	25.0 por mil	0.00
Donde SMLMV. Significa Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes			
<i>PREDIOS URBANOS NO EDIFICADOS</i>			
Predios urbanizables no urbanizados y predios urbanizados no edificados dentro del perímetro urbano			
CLASIFICACIÓN	TARIFA	TARIFA	VARIACION %
De 0.00 MC a 2.500 M.C.	16.0 por mil	10.0 por mil	-0.60
De mas de 2.500 M.C.	30.0 por mil	16.0 por mil	-0.87
<i>PREDIOS RURALES CON DESTINACIÓN ECONÓMICA</i>			
CLASIFICACIÓN	TARIFA	TARIFA	VARIACION %
Parcelaciones, fincas de recreo, condominios, conjuntos residenciales cerrados, urbanizaciones campestres, fincas destinadas al sector industrial, recreo , turismo, educación, uso mixto	16.00 por mil	16.00 por mil	0.00
Propiedad rural destinada al sector agropecuario.	10 por mil	10 por mil	0.00
Propiedad rural destinada a la agroindustria o no clasificada en los literales anteriores	12 por mil	12 por mil	0.00

Fuente: Secretaria de Hacienda y Tesoro Publico. Municipio de Piedecuesta

Podemos observar en el cuadro No 1 que las tarifas no se han modificado en su mayoría, vemos que las principales modificaciones se presentan en la tarifa de los predios urbanos no edificados y en los inmuebles que tienen destinación mixta, que han tenido una significativa disminución.

Uno de los aspectos más complejos a la hora de establecer tarifas de un impuesto tiene que ver con los criterios de equidad, no obstante Stiglitz señala la existencia de dos criterios de equidad: horizontal y vertical.

El impacto de los impuestos en los distintos sectores de la población relaciona con la meta de alcanzar la equidad o justicia, en un doble desafío:

Equidad horizontal: los contribuyentes en igual posición económica deben ser tratados de igual manera. Equidad vertical: la sociedad debe decidir hasta qué punto quienes tienen mayor capacidad contributiva deben pagar proporcionalmente más, empleando instrumentos tributarios que eviten colisionar con el objetivo de la eficiencia.

Debido a la dificultad para definir explícitamente el concepto de “posiciones económicas similares”, la equidad horizontal tiene muchas interpretaciones. Una mayor neutralidad en los sistemas impositivos suele ser consistente con la equidad horizontal.

Para evaluar el grado de equidad vertical se deben tener en cuenta, nuevamente, problemas de definición: ¿Cuáles son los niveles de ingresos compatibles con una vida digna? o ¿Cuál es el nivel de capacidad contributiva a partir del cual un contribuyente debe transferir ingresos hacia los sectores de menores recursos?.

Se puede entonces decir que el Municipio de Piedecuesta cuenta con un sistema tributario con criterios de equidad vertical en la estructura del sistema tarifario, de

hecho aunque es complejo llegar a un acuerdo sobre la forma para medir la capacidad de pago, es aun más complejo garantizar respeto del criterio adoptado.

Para que la equidad sea posible, la política fiscal del gobierno que pretenda lograrla debe cumplir ciertas condiciones previas: ser claramente aceptada por los ciudadanos, ser perfectamente justificable, ser públicamente controlable, ser permanentemente evaluada en cuanto a la relación costo-beneficio económico-social y de esta manera generar incentivos para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias.

2.5 PROCEDIMIENTO DE RECAUDACION

Otra característica relevante señalada por Stiglitz que debe tener un sistema tributario es la sencillez administrativa. La administración del sistema fiscal tiene costos importantes. La recaudación de los impuestos requiere el consumo de recursos por parte de las autoridades fiscales: costos de personal de equipos informáticos, de registro histórico de datos, entre otros. Es lo que se determina costos directos de administración tributaria.

También los contribuyentes incurren en costos durante el proceso de cumplimiento de las obligaciones fiscales llamados costos indirectos o de cumplimientos. Un sistema fiscal aparentemente equitativo y eficiente puede resultar indeseable por ser excesivamente complejo y costosa su administración.

En el Municipio de Piedecuesta el procedimiento que se lleva a cabo es ordenado ya que permite cierto grado de sencillez en la administración del impuesto predial esta estructurado en una serie de procesos que van desde la actualización de las bases del IPU, generación de facturas, pago del impuesto, expedición de

paz y salvos, y en caso de no pago, inicio de cobro coactivo, cada procedimiento establece responsabilidades, organizaciones participantes, medidas de control y requisitos. (Ver anexo E).

Para finalizar mencionamos otra de las características que señala Stiglitz como fundamentales en un sistema tributario; *transparente desde el punto de vista político*: debe ser formulado de tal modo que los contribuyentes sean conscientes de lo que pagan, de manera que el proceso político pueda reflejar más esmeradamente las preferencias de los ciudadanos

3. IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO: DIAGNÓSTICO MUNICIPIO DE PIEDECUESTA

Los impuestos son diferentes de la mayoría de transferencias de dinero de un individuo a otro, debido fundamentalmente a su obligatoriedad, la cual se sustenta en la necesidad de contribuciones para financiar la oferta de bienes públicos.

(Stiglitz, 1995).

En teoría, los impuestos en la sociedad cumplen un rol fundamental: facilitar los procesos de redistribución al interior de la comunidad. Como se planteó en la Introducción, es esta una de las funciones que el enfoque neoinstitucional le asigna al Estado. A la vez, esta imperante necesidad subyace en la propia asignación primaria de los recursos. Así, bajo una retrospectiva histórica podría ser bastante acertado plantear que el punto de partida del capitalismo en Colombia (y en el mundo) reflejaba un reparto bastante asimétrico de los “bienes iniciales”.

Aunado a lo anterior, es claro que la economía de mercado, *per se*, no auxilia los procesos de asignación “justa” en la sociedad. Desde luego, favorece aspectos netamente económicos como la asignación eficiente de los recursos, pero poco puede hacer respecto del nivel de calidad de vida de las personas. Desde esta perspectiva, los impuestos aparecen como una especie de compensación obligatoria emitida desde los más pudientes hacia aquéllos agentes que ostentan

menor cantidad de recursos. Desde luego, la transacción forzosa no es realizada de individuo a individuo sino intermediada por el representante de los mismos en la sociedad: el Estado.

Es él quien decide cómo habrán de canalizarse los ingresos, por concepto de las cargas impositivas, de tal forma que se satisfaga el criterio de “equidad” popularmente aceptado por la comunidad. Los canales, heredados básicamente del Estado Benefactor, son variados: infraestructura, educación, salud, subsidios de vivienda y alimentación, entre otros. A su vez, se hace inevitable que el Estado se apropie de cierta parte de los ingresos tributarios, dado que aparece como una de las pocas alternativas contra los fallos del mercado. En términos crematísticos, la existencia del Estado se legitima desde esta perspectiva. Aún cuando varios autores (librecambistas, en su mayoría) esgriman que el sistema de mercado libre y cero intervenciones es una situación ideal, es claro que este ideal no posee sustento válido especialmente cuando se introducen los altos costos de transacción y problemas de información existentes en la realidad.

Para decirlo en palabras de un estudioso del tema, “Se hace entonces necesaria una intervención del Estado para el manejo de ciertas cuestiones, en donde éste aprovecha economías de escala para rebajar estos costos y procurar aumentar la certidumbre en las transacciones entre agentes privados” (Quintero, 2001)

Los recursos destinados a tales fines son obtenidos de dos fuentes primordialmente: 1) las utilidades de las empresas estatales y 2) cargas impositivas¹⁷. En teoría, es posible esperar la creación de cierta especie de juego simbiótico entre contribuyentes y Estado, puesto que mientras los contribuyentes

¹⁷ Sin embargo podría existir una tercera fuente: los empréstitos y donaciones de gobiernos internacionales de libre destino. Por otra parte, el creciente proceso de privatización de las empresas estatales en aras de un mayor nivel de eficiencia y una menor intervención estatal (aspectos tendientes a alcanzar el ideal de competencia perfecta), privan parcialmente al gobierno de esta alternativa a la par que el gasto público no muestra verdaderos signos de estar disminuyendo. Todo ello conlleva a un escenario impositivo insostenible para los contribuyentes del país

“donan” parte de sus riquezas, a cambio, el Estado ofrece bienes públicos que pueden ser aprovechados por los primeros.

Uno de los temas mas estudiados en la literatura neoinstitucional tiene que ver con la producción de bienes públicos y con los incentivos perversos que puede generar en la sociedad su provisión por parte del Estado. Esto tiene que ver con el hecho que los bienes públicos al “ser de todos pero, a su vez de nadie” no incentivan un compromiso serio por parte de los individuos. Un compromiso en el sentido de aportar y disfrutar, en la medida en que ello sea posible. Desde esta óptica, las posibilidades de evasión al sistema tributario crea en los bienes públicos el extensamente conocido problema del *free rider*, que ha sido destacado por autores de la Nueva Economía Institucional como Olson y North.

La situación planteada en el párrafo anterior describe un escenario en el cual la aceptación que los contribuyentes le dan al impuesto es mínima, efecto que, por supuesto, deslegitima al mismo. Si el impuesto permanece, su recaudación generará costos excesivos disminuyendo a la par su eficiencia; si éste desaparece, los ingresos del Estado se verán disminuidos y, suponiendo un escenario de transparencia en el manejo público, el bienestar de la sociedad en general.

3.1 ANÁLISIS DEL IMPUESTO PREDIAL EN PIEDECUESTA

Esta sección del trabajo abordará, tanto el análisis económico como el financiero del IPU. Para ello, se tomarán como base los indicadores proporcionados por el DNP (Departamento Nacional de Planeación, 2003). Se busca ilustrar los comportamientos exhibidos por los aspectos más relevantes del IPU. De ninguna manera se pretende limitar el estudio del Impuesto Predial Unificado a los indicadores expuestos más adelante, sino más bien presentar un panorama

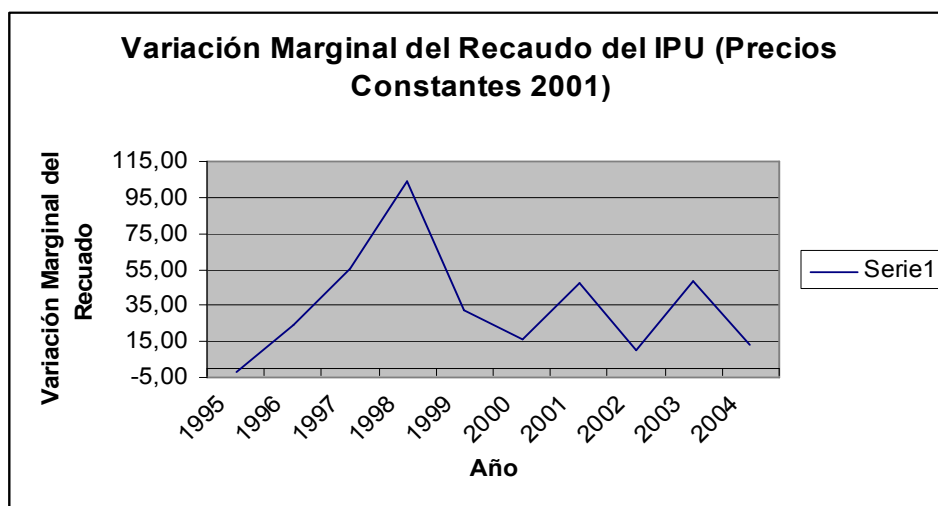
global que permita determinar qué tipo de comportamiento ostenta este ítem constitutivo del recaudo.

A su vez, las posibles propuestas tendientes a mejorar aspectos puntuales del impuesto no pueden ser observadas como un hecho con iguales posibilidades de aplicación en todos los entes territoriales, puesto que la homogeneidad geográfica, social, cultural, económica, política se visualiza más como una excepción que como una regla. Este punto es de máxima importancia, dado que la labor de los indicadores es reflejar tendencias acerca de aspectos con posibilidades de mensurabilidad. En ningún momento, la comparación de indicadores entre territorios diferentes será capaz de revelar (y de hacerlo, sólo será parcialmente) particularidades relevantes en el aspecto analítico.

La taxonomía del análisis referente a los indicadores de desempeño fiscal será la siguiente: el primer paso a seguir será la observación del recaudo marginal en Piedecuesta; acto seguido, se busca establecer el crecimiento real promedio del recaudo. El tercer indicador develará la elasticidad recaudo de los impuestos frente a la evolución del PIB departamental y un cuarto elemento busca determinar la participación porcentual del impuesto en los ingresos tributarios y en los ingresos corrientes. El esfuerzo fiscal real será la sexta medida utilizada. Los indicadores precedentes buscan presentar la estructura fiscal del municipio, rescatando la tendencia del IPU como rubro importante en la composición de los ingresos fiscales.

3.1.1 Análisis Cuantitativo

Gráfico 3. Variación Marginal del recaudo del IPU (1995-2005)



FUENTE: Cálculos hechos por el autor del proyecto, basado en datos suministrados por la secretaria de Hacienda de Piedecuesta.

El objetivo de este indicador es examinar las variaciones que el IPU ha observado a lo largo de los años que abarca el estudio. Como queda ilustrado, existen dos patrones bastante claros que revelan una tendencia clara. En 1996, comienza un fuerte incremento en el IPU cuyo valor máximo se encuentra en el año de 1999. El segundo patrón obedece a un comportamiento ondulatorio originado en la fuerte caída de la variación marginal del recaudo cuyo inicio data del año 2000.

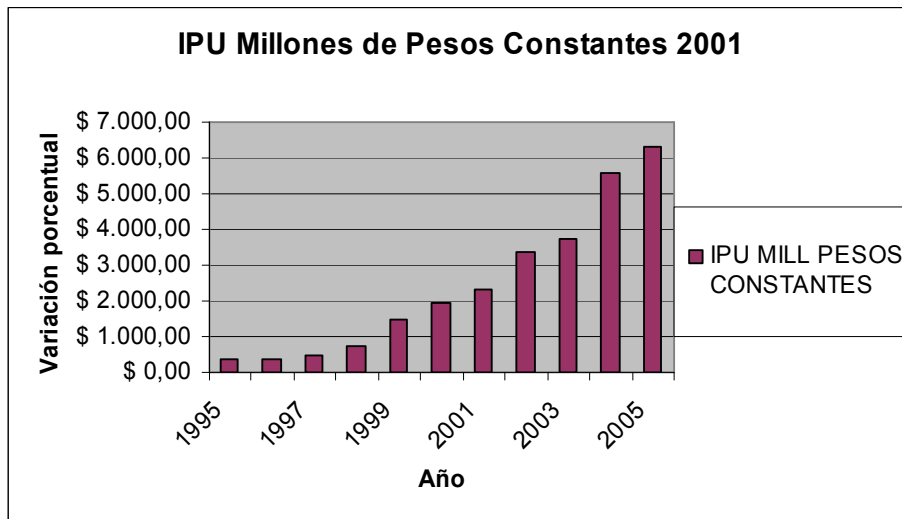
La máxima variación alcanza data del año 1999 (103,55%). Recordemos que la economía venía en franco ascenso desde la primera década de los noventa, jalonada principalmente por los sectores financiero y construcción. Éste *boom* sectorial, no solamente se sucedió en las ciudades principales sino que alcanzó sus áreas metropolitanas.

Muy a pesar de que los primeros síntomas de involución económica empezaron a sentirse en 1996, las expectativas de los individuos seguían siendo bastante buenas. En últimas, en 1998 los individuos apuntaban a que la tendencia de la primera mitad de la década de los noventa se mantendría. Dicho comportamiento, llevaba a constantes alzas en el IPU, dada la demanda de terrenos con posibilidades de convertirse en asentamientos urbanos.

Sin embargo, 1999 trae consigo el mayor desastre económico del país (y, por ende, de cada una de sus regiones) después de la crisis del treinta (la tasa de crecimiento en ese momento llegó al -4.2%), hecatombe precipitada por el estallido de la burbuja especulativa en la construcción. Este hecho parece explicar bastante bien por qué el recaudo marginal para el año 2000 disminuyó drásticamente (32.27%).

Después de 1999, la variación marginal del IPU en Piedecuesta no ha logrado alcanzar los niveles de dicho año. Si se observa el comportamiento de la serie desde una perspectiva general, es claro que desde finales de la década del noventa la variación marginal ha decrecido hasta alcanzar casi el 13%. Ello podría indicar que el exceso de demanda propio de los años 1996-1999 habría desaparecido.

Gráfico 4. Crecimiento Real Promedio del Recaudo



FUENTE: Cálculos hechos por el autor del proyecto, basado en datos suministrados por la secretaria de Hacienda de Piedecuesta.

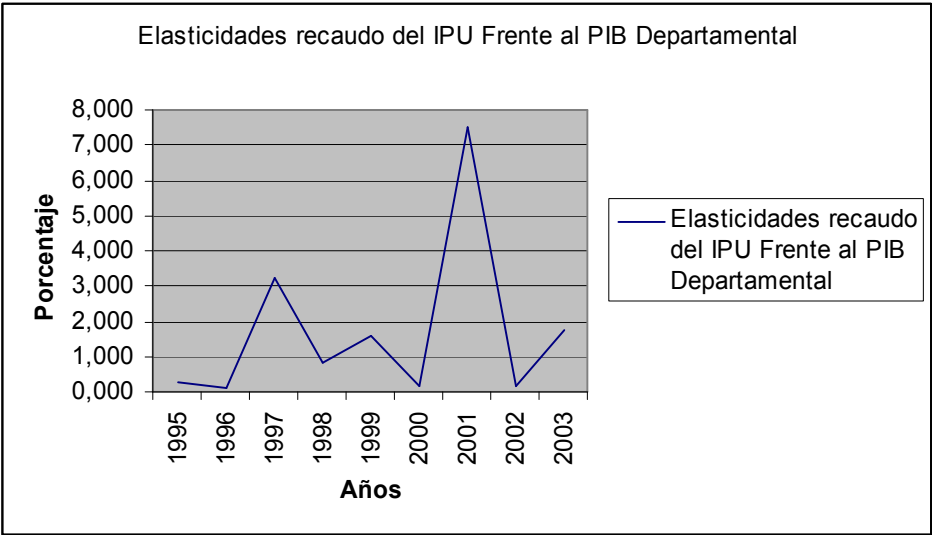
El objetivo de este indicador es mostrar el crecimiento real que ha detentado el IPU durante el horizonte de tiempo propuesto. El comportamiento de las series revela si las variaciones en el rubro tributario son suficientes para opacar el efecto inflacionario registrado en la segunda mitad de la década de los noventa o si, por el contrario, el velo inflacionario afectó decididamente el recaudo impositivo permitiendo crecimientos reales de tipo negativo.

La tendencia real de la serie permite afirmar que el recaudo del IPU en Piedecuesta ha aumentado sistemáticamente más allá de los excesivos niveles inflacionarios observados en la segunda mitad de los 90's. Un análisis conjunto de los gráficos, permite proponer la hipótesis siguiente: el advenimiento de la crisis económica trajo aparejada la disminución marginal del recaudo, pero no la disminución de su valor real.

Los sistemáticos incrementos de la variación marginal jalaron, en gran parte, el crecimiento real del recaudo del IPU hasta 1999. La razón de este fenómeno se encontraría en la excesiva demanda de predios con posibilidades de urbanización coadyuvada por la rigidez intrínseca de la oferta predial. Todo ello, se generaba en un destacado ambiente inflacionario (que alcanzó los dos dígitos, siendo 1996 el año de mayor inflación -21.63%).

El desmoronamiento del sector de la construcción, que quedó plasmado en el segundo semestre de 1999, no se habría constituido en fuerza capaz de detener el ascenso del recaudo real del IPU. Una explicación válida se centra en el progresivo descenso de los niveles de inflación. *Ceteris paribus*, al disminuir la inflación, el recaudo real se ve fortalecido merced del incremento en el poder adquisitivo del mismo.

Gráfico 5. Elasticidad Recaudo del Impuesto Predial Unificado Frente a la Evolución del PIB Departamental



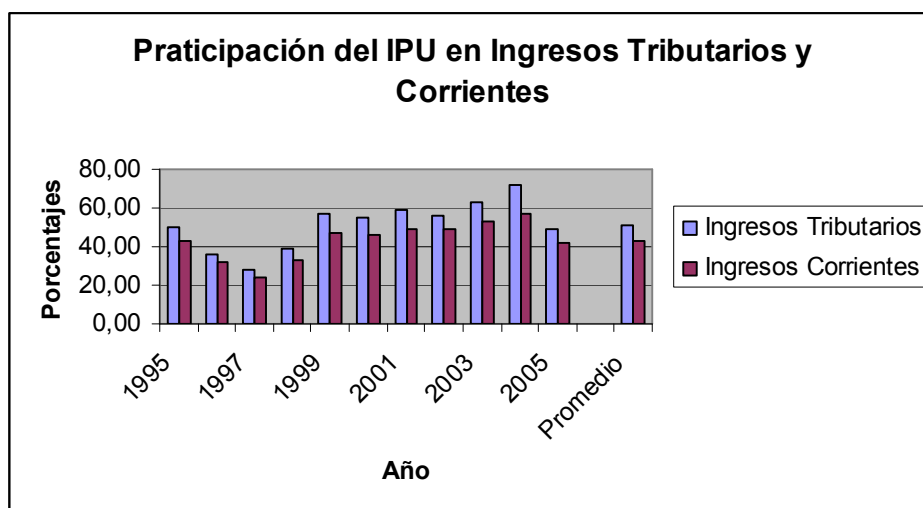
La pertinencia de este indicador se explica por la posibilidad de diagnosticar si el municipio se beneficia tributariamente merced de los incrementos registrados en el

PIB departamental. Si la razón de este indicador supera la unidad, se concluye que ante aumentos en la actividad económica departamental existe un beneficio municipal vía recaudo del IPU y viceversa.

El cálculo de este indicador muestra un valor bastante significativo para el municipio en el año 2002 (7.481). Desde esta perspectiva es verosímil afirmar que el municipio se está beneficiando del incremento en el producto regional. Este razonamiento se refuerza dado el promedio (su valor asciende a 1.73) que muestra este indicador durante el tiempo en el cual la existencia de cifras de producto departamental permitieron el análisis: 1995-2003.

Todo lo anterior, parecería indicar que los procedimientos inherentes al recaudo de este impuesto son bastante adecuados, lo que dicho en términos neoinstitucionales significaría que existen mecanismos de coerción que hacen de ésta una institución eficiente. Empero, la confrontación de esta medida frente a la de recaudo marginal desmiente esta posición.

Gráfico 6. Participación del IPU en los Ingresos Tributarios y los Ingresos Corrientes



El gráfico anterior pone de manifiesto la indudable importancia que tiene para el municipio de Piedecuesta el IPU en cuanto ingresos tributarios se refiere. Durante el período analizado, la media de participación relativa se ubica en el 51.34%, siendo los años 1997 y 2004 aquéllos que presentan la menor y mayor participación del IPU (27,95% y 72,48% respectivamente). Por su parte, los ingresos corrientes presentaron un promedio del 43.21%, reportándose los mismos años como valores extremos (56.76% y 24.18%, para cada categoría).

Esfuerzo Fiscal

Buscando captar el esfuerzo fiscal realizado por la municipalidad de Piedecuesta, se aplicará el indicador Elasticidad Arco. Esta medida es clasificada como un indicador de respuesta positiva y posee la ventaja de indicar qué tipo de transformación experimentan los ingresos del municipio, dado un aumento en las transferencias. Existe una opción pertinente para el análisis del esfuerzo fiscal: los indicadores de variación positiva, sin embargo la información necesaria para la construcción de los mismos es inexistente.

Formalmente, la elasticidad arco se define como

$$\eta_{yp,tr} = \left(\frac{\Delta yp}{\Delta tr} \right) * \left(\frac{tr^*}{yp^*} \right)$$

Donde $\eta_{yp,tr}$ es la elasticidad arco, yp es el valor promedio de los ingresos durante el horizonte de tiempo elegido (en este caso, 1995- 2005) y tr es el valor promedio de la transferencia en dicho período.

La relación $\frac{\Delta yp}{\Delta tr}$ explica el cambio acaecido en los ingresos tributarios propios dada una variación en las transferencias. Tratando de establecer esta importante relación, se recurre en este momento a la medición económica (ver anexo F).

Es importante destacar que el coeficiente que acompaña la variable transferencias al ser multiplicado por la razón: ingresos corrientes/transferencias arroja finalmente la elasticidad arco. En este caso, el valor del indicador asciende a 0.86, lo cual muestra que las transferencias se constituyen en elemento positivo en cuanto a autosostenibilidad financiera se refiere. Así, “en lenguaje neoinstitucional, se podría firmar que [el municipio] se está consolidando en un marco de incentivos positivos, [buscando] responder con eficacia a los nuevos referentes de la política fiscal colombiana”. (Bautista y Forero, 2004).

En perspectiva, se puede afirmar que el Impuesto Predial Unificado para el municipio de Piedecuesta presenta resultados ambiguos. Si solamente se toma como punto de análisis los valores reales del recaudo, se entenderá que el comportamiento del impuesto es satisfactorio, dada su tendencia creciente.

Sin embargo, sería improcedente afirmar que el comportamiento del IPU presenta una inmejorable situación puesto que la variación marginal de su recaudo presenta una tendencia decreciente. En esa medida, es acertado afirmar que existen problemas en la recaudación del mismo. Esta hipótesis se sustenta en las tendencias contrarias que muestran estos indicadores.

Como bien lo ha señalado North (1993), las instituciones se perciben como las reglas de juego que limitan y determinan los comportamientos de los agentes en la esfera del mercado. En ese orden de ideas, deben existir mecanismos de beneficio y castigo para quienes interactúan bajo este esquema normativo. Como se planteó en el marco de referencia inicial, los impuestos son uno de los tantos

elementos que configuran las reglas de juego. Al mismo tiempo que sus complementarios, su violación debe ser sancionada y, contrario a ello, su cumplimiento estricto debe ser compensado.

Sin embargo, los factores coercitivos (especialmente en el caso de incumplimiento de los compromisos tributarios) pueden no resultar efectivos para superar algunos problemas relacionados con evasión o elusión de impuestos. Para los institucionalistas, con North a la cabeza, esto se explica por el fuerte impacto que sobre el comportamiento económico pueden tener instituciones informales como la ideología, o la “visión del mundo” de las personas. En el caso particular de las instituciones tributarias, un elemento determinante es la percepción que la comunidad tenga sobre la equidad y transparencia de los procesos, por lo que las entidades encargadas de garantizar su existencia deben mostrarse creíbles ante cualquier situación.

La apertura de períodos de indulgencia fiscal castiga severamente la credibilidad de tales organizaciones perdiendo, con ello, el poder persuasivo y la capacidad operacional. Aquí es interesante anotar que las interpretaciones institucionales del “Desarrollo”, surgidas en los últimos tiempos como una extensión de las primeras preocupaciones que dieron origen a esta corriente, le asignan un papel importante a las relaciones de confianza entre la sociedad civil y las organizaciones estatales como determinantes en la conformación del llamado “capital social”, considerado como el eje del desarrollo integral. Pese a las diferencias en el tratamiento del término de capital social, la mayoría de los estudios coinciden en señalarlo como un factor generador de matrices institucionales eficientes, a tal punto que el PNUD y el Banco Mundial han asimilado esta influencia renovadora, como se puede comprobar en el documento de este último organismo titulado “Mas allá del consenso de Washington: las instituciones importan (2001). Lo anterior permite concluir que, en trabajos posteriores, sería interesante visualizar el peso de este factor en el comportamiento tributario de los colombianos.

Aunado al impacto sobre la credibilidad que mencionábamos atrás, estas prácticas terminan por generar un estado de incertidumbre fiscal en la cual los agentes asignan probabilidades a las posibilidades de castigo y recompensa. Generalmente, al existir ingentes costos de monitoreo, los agentes visualizan como opción maximizadora de utilidad el estado de no pago del impuesto.

Se entiende que el recaudo se dificulta dados los escenarios de información asimétrica. Empero, las nuevas tendencias comunicativas rebajan la posibilidad de evasión. Este mecanismo parece no haber sido empleado por la municipalidad de Piedecuesta. Explicando el argumento, nuevamente, se recurre a la tendencia decreciente del recaudo marginal del IPU. El problema es gran envergadura, máxime cuando se analizan las cifras de participación que posee el IPU tanto en los ingresos corrientes como en los tributarios.

Otro problema detectado (pero, complementario al precedente) tiene que ver con el incumplimiento de la entidad encargada del recaudo como garante en la disminución de la incertidumbre fiscal. Como garante de las reglas de juego debe tener a disposición de la comunidad las cifras correspondientes al desempeño fiscal y, por tanto, a la viabilidad municipal.

Desde esta óptica, es necesario mencionar la ínfima disponibilidad a facilitar información para análisis de este tipo. Fenómeno que podría explicarse por dos razones: 1) falta de planeación fiscal y 2) manejo de información asimétrica tendiente a ocultar manejos inviables. Situaciones para nada recomendables de cara a la credibilidad misma de la organización. La primera razón redundaría en la imposibilidad de conocer el estado fiscal del municipio evitando, a su vez, tomar medidas pertinentes que conduzcan a una situación fiscal sustentable. Este efecto podría generar un crecimiento no sostenido que más temprano que tarde habría de truncar el desarrollo económico del territorio.

Es imposible, a su vez, detectar agentes económicos con conductas oportunistas que pueden llevar al languidecimiento de la inversiones en materia social con los altos costos en materia social y política que ello conlleva. El manejo de información asimétrica fortalece la incertidumbre individual e instiga a la evasión impositiva. Si los agentes no conocen el destino de sus recaudos lo más probables es que opten por el no pago de las obligaciones tributarias. Nuevamente, esta clase de comportamientos no favorece la relación simbiótica entre gobierno e individuos plasmándose en el rompimiento cooperativo y el irrespeto a las reglas de juego.

Por estas razones no es recomendable para el municipio carecer de información precisa de la fuente de sus ingresos y el destino de los mismos. Las decisiones en materia presupuestal (infladas o infravaloradas) acarrearán costos de tipo económico, social y político.

4. RECOMENDACIONES FINALES

“La estructura institucional provee los incentivos que dictan las clases de habilidades y conocimientos percibidos para la maximización de resultados....economía exitosa han estado históricamente vinculadas con la evolución de los gobiernos representativos y derechos de propiedad seguros con el estado de derecho.... Quiero atribuir un papel mucho más fundamental a las instituciones en las sociedades.... Son el determinante subyacente del desempeño de las economías”

(North, 1993).

El marco teórico Neoinstitucionalista en particular, es una herramienta apropiada y poderosa para el análisis de impuestos. Además de estudiar los efectos de alterar los derechos de propiedad, hace énfasis en los incentivos que traen las instituciones, en este caso los impuestos y el mismo Estado, y en los resultados económicos y de comportamiento de los agentes.

Los Neoinstitucionalistas proporcionan en su análisis conceptos útiles respecto a los impuestos y a los efectos que tienen en los derechos de propiedad y la relación Estado-Ciudadano en general. El requisito para el crecimiento económico, dice North, es la existencia de una organización institucional eficaz.¹⁸

¹⁸ NORTH, Douglass, El nacimiento del Mundo Occidental, México ,Siglo XXI Editores, 1991 PG 147

El sistema de mercado libre y cero intervenciones, aunque en una situación ideal podría ser deseable, no tiene un desempeño óptimo cuando se introducen los altos costos de transacción y problemas de información que existen en la realidad. Se hace entonces necesaria una intervención del Estado para el manejo de ciertas cuestiones, en donde éste aprovecha economías de escala para rebajar estos costos y procurar aumentar la certidumbre en las transacciones entre agentes privados.

La existencia del Estado requiere una fuente de financiación que le permita cumplir con sus responsabilidades: además de las utilidades de las empresas estatales, la actividad pública se financia con impuestos.

Se crea un juego simbiótico en donde el Estado ofrece bienes públicos y recauda impuestos, mientras que los contribuyentes entregan parte de su riqueza y utilizan los bienes ofrecidos por el Estado, nada radicalmente diferente a una transacción de mercado de no ser por la obligatoriedad del pago. En la práctica, los mismos costos de transacción y de información dificultan el monitoreo entre las partes, dando lugar a que los intereses individuales de cada una se intenten imponer sobre el común: esta búsqueda miope del bienestar individual lleva muchas veces a situaciones peores que la que se dan cuando ambas partes se ven obligadas a cooperar¹⁹.

En busca de esta seguridad tributaria, las acciones del Estado deben presentar responsabilidad en el manejo de los recaudos y tener límites imposibles de violar arbitrariamente. Desde esta óptica ven los neoinstitucionalistas los impuestos y las instituciones que los rigen: el crecimiento económico, y la democratización y liberalización política y económica, requieren instituciones que controlen el comportamiento del Estado respecto a sus ingresos por un lado, y otras que aseguren la capacidad de recaudar esos ingresos por otro.

¹⁹ FURUBOTH Y RICHTER. Institutions and Economic Theory, Michigan University Press. Pag 261.

Los impuestos son una institución más, que dirigen el comportamiento de los agentes económicos, dan incentivos e información. El hecho de que tengan aceptación entre los contribuyentes le da al impuesto la legitimidad necesaria para que permanezca y su recaudación no presente costos excesivos que disminuyan su eficiencia, o, la conviertan prohibitiva.

Según (Cowell, 2000), analizando los incentivos, se puede llegar a una relación entre el diseño de esos incentivos dentro del impuesto y fenómenos como la evasión. Aunque la utilidad de los agentes privados puede incluir el beneficio que trae el gasto público financiado con sus impuestos, en general el individuo considera que su aporte individual no es significativo para el buen desarrollo de ese gasto público, lo que hace conveniente no tributar y disfrutar de los bienes públicos proporcionados: el fenómeno del *free-rider*

Es importante pues implementar incentivos que impidan este comportamiento en el funcionamiento de un impuesto, disminuyendo costos de transacción y vigilancia, por lo anterior, en esta parte del trabajo se pretende sugerir algunas propuestas que se reflejen en el buen manejo de las finanzas municipales, enmarcadas dentro del marco neoinstitucional.

4.1 SISTEMA DE AUTOAVALUO

Desde 1994 Bogotá adoptó el impuesto predial unificado, siendo la primera entidad territorial en el país en modernizar su institución de impuesto predial (Quintero 2001). El impuesto predial unificado reunió y reemplazó a: el impuesto predial regulado por el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), el impuesto de parques y arborización (Decreto 1333 de 1986), el impuesto de estratificación socio-económica (Ley 9 de 1989), y la sobretasa de levantamiento catastral (ley 128 de 1941, ley 50 de 1984, ley 9 de 1989 y L. 44/90 art.1º). Se estructuró en la ley 44 de 1990. Por eso se hace interesante presentar la

propuesta de autoavalúo para el municipio de Piedecuesta y que se adopte como prueba piloto.

Cabe señalar que el Neoinstitucionalismo ha desarrollado herramientas esenciales para el diseño de los impuestos, que son como un contrato entre el ciudadano y el Estado, involucrando el análisis de incentivos. Las instituciones dirigen el comportamiento de los agentes y pueden lograr cambios permanentes de forma gradual en el tiempo (Kalmanovitz, 2001), pues los agentes “aprenden” (North, 1993) dependiendo de los incentivos que intrínsecamente incluya la institución. El cumplimiento a largo plazo de los contratos se dará o no, dependiendo de las acciones tomadas por los agentes y los costos de vigilancia que éstas impliquen.

La situación óptima se da cuando la vigilancia no es necesaria, porque cada agente cumple el contrato como resultado de su maximización individual de utilidad, pues cumplirlo le conviene más que incumplirlo (North, 1990).

Este tipo de contratos se denominan contratos autoobligatorios o de ejecución obligatoria, Cowel señala que “Alguien es honesto sólo cuando la honestidad o la apariencia de honestidad, paga más que la deshonestidad”²⁰. Una situación así se puede dar cuando *cada parte tienen un gran conocimiento de la otra, se hacen intercambios repetitivos entre las mismas partes y no hay período final*.

Los impuestos pueden ser vistos como contratos en cuanto son arreglos que implican un traspaso de bienes o servicios a cambio de otro bien o servicio (en este caso las acciones del Estado), y presentan una relación agente-principal²¹; su ejecución autoobligatoria depende de su diseño, y el del impuesto predial unificado

²⁰ FURUBOTH Y RICHTER. Institutions and Economic Theory, Michigan University Press. Pag 262

²¹ En las relaciones de agente-principal, el principal es el individuo que ordena, a cambio de un pago, al agente efectuar una tarea estipulada en un contrato. El principal enfrenta un problema de riesgo moral cuando observa de manera imperfecta la acción emprendida por el agente (acción oculta) o cuando no conoce la acción que el agente hubiera debido emprender para actuar según el interés del principal (información oculta). El problema del principal reside entonces en encontrar un incentivo para que el agente actúe de acuerdo con su interés.

muestra buen desempeño en algunos de los aspectos mencionados. El autoavalúo, por ejemplo, baja los costos de evaluación catastral, y permite la actualización del catastro de forma sostenible, ágil y eficiente. Además, los intercambios son repetitivos (el impuesto es anual).

A pesar de todo lo anterior, la estrategia de tener un tercer agente que vigila, mencionada por North, puede no ser muy conveniente, pues el agente es comúnmente el Estado, y en este caso es una de las partes del contrato.

En los incentivos que propone tiene el impuesto predial unificado sus principales fortalezas, pues la expectativa de una venta futura del predio a precio alto y el castigo de un eventual impuesto a la ganancia extraordinaria, llevan a que el maximizador de utilidad sea honesto en el pago del impuesto.

La economía institucional presenta herramientas valiosas para analizar los impuestos por medio de los incentivos, y los efectos de éstos en los contribuyentes y en el desempeño de los impuestos mismos. La tributación con representación²² es un compromiso necesario que tiene que asumir el Estado para asegurar una sociedad democrática liberal. Es necesario crear condiciones de protección de los derechos de propiedad dando estabilidad y seguridad a los tributos.

Por otro lado, es necesario que el recaudo sea conforme al proyectado inicialmente para que haya estabilidad en las finanzas del Estado. Un déficit fiscal grande, causado por fenómenos de evasión tributaria, impedirá el buen desarrollo del Estado y la prestación de los bienes y servicios públicos necesarios para el buen funcionamiento de la sociedad y el desarrollo económico (Cowell, 2000).

²² La misma Constitución Política de Colombia acepta este principio en su Art. 150-12 de 1991

Por lo tanto, el impuesto ideal es una institución que toma la actitud maximizadora de los agentes, restringida por las instituciones, y la usa enviando señales de tal forma que el comportamiento óptimo sea someterse a éste.

Si se ven como contratos, esta última condición hace del impuesto óptimo un contrato de cumplimiento obligatorio, uno de los principales objetivos a tenerse en cuenta el diseño de impuestos. Este tipo de impuestos de cumplimiento obligatorio minimizará los costos de cumplimiento y aumentará los beneficios para ambas partes.

El impuesto predial tiene como hecho generador la existencia del predio y la propiedad del bien inmueble el día del vencimiento del período fiscal respectivo. El hecho imponible o manifestación económica es la posesión material del predio, reflejada en su explotación. La base gravable es el avalúo catastral vigente, ajustado por incrementos del IPC.

Según la ley 144 de 1990 esta base gravable también la puede establecer el propietario mediante autoavalúo, apoyándose en el avalúo catastral inicial y siguiendo unas pautas requeridas. El autoavalúo deberá:

- Ser mayor al avalúo catastral o autoavalúo del año inmediatamente anterior. Si hay un decremento extraordinario debe pedirse autorización para declarar el menor valor.
- Si el impuesto resultante es mayor al doble del monto declarado el año inmediatamente anterior, solo se liquidará como incremento el cien por ciento del valor anterior.

El autoavalúo se debe realizar teniendo en cuenta el área del terreno, el área construida, el valor del metro cuadrado de la zona donde esté situado, entre otros factores. En general, también se debe tener en cuenta que el valor declarado no

puede ser menor que el valor estricto de la suma de los valores de cada metro cuadrado (hectárea para la zona rural).

El autoavalúo constituye un indicador del valor comercial del predio. La determinación del valor comercial obliga al Estado en el momento de que quiera adquirir un predio privado, a pagar un valor equivalente al declarado por el propietario para efectos del impuesto predial unificado, más un veinticinco por ciento, y adiciones y mejoras que se hayan hecho entre el último autoavalúo y la fecha de enajenación. Aun en transacciones de predios entre agentes privados, el valor en que se vende el predio está efectivamente ligado al valor declarado, o costo fiscal.

La aplicación de los incentivos que se desprenden del autoavalúo según Quintero es el relacionado con el impuesto a la ganancia ocasional, que es un tributo que se suma al de renta cuando una parte de ésta no proviene de la actividad económica regular. Si hay un incremento extraordinario en los ingresos por renta, entonces se cobrará el impuesto a la ganancia ocasional el año en que esta ocurrió. En el caso de los predios, el costo fiscal es la valoración catastral para un período inicial y el autoavalúo en los siguientes. Las tarifas del impuesto a la ganancia extraordinaria distan entre las personas naturales y las jurídicas.

El proceso de autoavalúo reduce los costos de medición anuales que se tienen al medir el valor de las propiedades, y agiliza el proceso para evitar el atraso en términos de valoración que se tiene normalmente. El valor del autoavalúo servirá como costo fiscal para determinar el monto aproximado a recibir al momento de la enajenación del predio ²³ y determinar si la ganancia fue simplemente una transferencia por los derechos de propiedad del predio, o existió ganancia extraordinaria.

²³ ALZATE CARDONA, Gonzalo. Lo que necesita saber sobre el Catastro y el Impuesto Predial Unificado. Universidad Externado de Colombia. 1999 PG 3

El autoavalúo, al no requerir constante vigilancia por parte de las autoridades catastrales y análisis del IGAC, antes responsable de avalúos periódicos, logra una rebaja considerable de los costos de transacción. Entre otros resultados, se tiene menos intermediarios, y a un aumento en el recaudo.

El autoavalúo es el eje sobre el que gira el juego de incentivos al que se enfrenta el contribuyente: puede declarar el valor que él crea que de verdad tiene el inmueble, o aun uno mayor si espera que la enajenación de este le signifique una renta considerable, al tiempo que aumenta su aporte al Estado; o, por otro lado, puede solamente hacer los incrementos mínimos (encubriendo valorizaciones) si no tiene interés en vender el predio en el futuro (en este último caso no estaría recibiendo beneficios monetarios tangibles por la valorizaciones extras de las que sea objeto el predio). Estos diferentes tipos de incentivos podrían llevar, haciendo algunos supuestos, a decir que el impuesto implica una diferencia en los efectos en diferentes estratos que va más allá de la simple diferenciación de tarifas.

Aunque no se ofrecen estadísticas sobre el tiempo promedio de posesión de un predio en diferentes estratos, es razonable pensar que los estratos bajos, tienden a tener más tiempo sus predios; En este caso los incentivos serán a presentar un autoavalúo con el mínimo de incremento para minimizar el monto tributado. Los estratos altos por el contrario, tienen mayor oportunidad de cambio de sus bienes inmuebles; los estratos medios tienen también mayores posibilidades de enajenar la propiedad para cambiarla por otra. Los incentivos radicarán en declarar un autoavalúo que represente el verdadero valor de la propiedad, o incluso uno mayor, y sus valorizaciones respectivas, para vender por un precio elevado posteriormente y evitar el impuesto a la ganancia extraordinaria.

Desde este punto de vista, el impuesto es diferencial: suscita una actitud diferente en cada contribuyente dependiendo de las expectativas futuras individuales;

además, esta característica lo hace conveniente para los intereses y preferencias de cada uno, y resta controversia al impuesto; al moldearse a los intereses de cada tipo de contribuyente, refuerza su legitimidad y aceptación, hecho que lleva a disminuir la evasión.

Es importante anotar que el sistema de auto avalúo, aunque tiene sus méritos propios, surge principalmente como una solución efectiva a las dificultades inherentes del proceso de inventario periódico de la propiedad raíz, y de la estimación de sus valores catastrales. En este sentido, el auto avalúo es una respuesta a la situación de muchos municipios que no tienen suficientes recursos propios porque sus catastros están desactualizados y continúan desactualizados por insuficiencia de recursos financieros para poner al día sus registros de contribuyentes.

Un medio para solucionar este círculo vicioso es la opción de realizar auto avalúo. Este mecanismo tiene la ventaja de que los contribuyentes al impuesto predial que han sido tradicionalmente sujetos pasivos ante la obligación tributaria pasen a ser sujetos activos. La opción de incluir la colaboración de los propietarios en la función de “identificación de predios y propietarios” constituye una de las ventajas y diferencias entre el sistema actual y el sistema con auto avalúo. La principal característica del sistema actual es la de un diseño que en la práctica depende exclusivamente de los esfuerzos del sector público, en contraste con un sistema en el cual ambos el sector público y privado colaboran de manera coordinada.

En este sentido el auto avalúo y el catastro no son sistemas sustitutos sino por el contrario son sistemas que se complementan el uno al otro. Es decir, el auto avalúo no reemplaza ni puede reemplazar los catastros. Por el contrario es un mecanismo para fortalecerlos con información, (la cual es necesaria para el mecanismo del auto avalúo) y viabiliza financieramente la actualización de los catastros.

4.2 MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

El mejoramiento del sistema de información del impuesto predial unificado, debe ser mas que un software informático, debe ser ante todo un cambio profundo en la administración de este tributo municipal, debe mostrarse como un sistema integrador de información, con el ánimo de mejorar y actualizar los medios y recursos empleados para llevar a cabo esta labor.

El objeto de esta propuesta es proporcionar una solución integral que permita al municipio manejar adecuadamente este proceso bajo la modalidad de OUTSOURCING.

EL Outsourcing consiste en que una firma especializada en redes y computadoras proporciones al municipio una solución completa en la cual se incluyan equipos, software, soporte técnico, operativo y mantenimiento software y hardware, además de la actualización tecnológica sin sobre costo.

El sistema propuesto es una herramienta de entorno grafico que permita conocer de manera detallada y diariamente la totalidad de los movimientos generales de los de impuestos, sanciones y derechos en forma automatizada, controlar la cartera morosa y manejar el archivo electrónico de los predios.

El sistema deberá estar conformado de la siguiente manera:

- Modulo de control de información; manejará el registro y la actualización de los predios, en todas sus clasificaciones.
- Módulo de Consulta de Obligaciones; debe permitir a los contribuyentes consultar directamente sus obligaciones pendientes de pago, campañas institucionales diseñadas por la administración municipal y los tramites de

autoavalúo y pago de impuestos, en un dispensador de información ubicado en la Secretaria de Hacienda y Tesoro Publico.

- Modulo de Control de pagos; diseñado para orientar al cliente respecto al avalúo, pago y sanciones de las obligaciones.
- Modulo de Administración; procesa la información y genera los siguientes listados: movimientos diarios, semanales y mensuales, estadística de cartera morosa y recaudo.
- Modulo de Ejecuciones Fiscales: se encarga propender inicialmente un cobro persuasivo, y finalmente de un cobro coactivo o jurídico.

Dicho sistema debe permitir a la Administración Municipal cumplir los siguientes objetivos:

- Tener mecanismos y prácticas de control para evitar escenarios de corrupción.
- Proveer información al contribuyente que permitan garantizar transparencia en las finanzas municipales.
- Tener acceso inmediato y confiable a información actualizada, que permita la toma de decisiones
- Permitir planificar el recaudo y uso de los recursos de una manera más efectiva.
- Facilitar la administración, ejecución y recaudo del IPU
- Presentar información estadísticas fiscales de manera oportuna y confiable.

- Permitir el tratamiento de la información de manera que se garantice el seguimiento a las operaciones y la integración a sus procedimientos para facilitar el control interno.
- Facilitar y simplificar los procesos administrativos.
- Agilizar el cobro persuasivo y coactivo disminuyendo costos de transacción.

Es necesario señalar que la adopción de este sistema de información debe ser un sistema basado en la concentración normativa endógena y exógena de manera que se garantice el cumplimiento de las disposiciones legales a las cuales esta sujeta el municipio.

4.3 CONTROL DE LA TRANSPARENCIA FISCAL

Proveer a los ciudadanos un sistema de información sobre las finanzas públicas con el ánimo de controlar la transparencia fiscal, de esta manera se estimula una tributación ciudadana responsable, con el ánimo de consolidar una cultura ciudadana que genere un cambio institucional reflejado en un desarrollo económico y social integral.

Finalmente, con las anteriores propuestas se quiere llegar a una aproximación diferente a las comúnmente planteadas que se reducen solo al aumento del recaudo como tal, dejando de lado los verdaderos problemas de la tributación. Este trabajo constituye un primer acercamiento a los problemas que presenta el impuesto predial en el municipio de Piedecuesta, y que se ha abordado de una manera que permite dejar abierto el debate con relación al mismo.

BIBLIOGRAFIA

ACUERDOS MUNICIPALES (compilación) Archivo del Consejo Municipal de Piedecuesta.

ALZATE CARDONA, Gonzalo. Lo que necesita saber sobre el Catastro y el Impuesto Predial Unificado. Universidad Externado de Colombia. 1999.

ARÉVALO, Andrés y SÁNCHEZ, Yaneth. Análisis y Mejoramiento del recaudo del Impuesto predial en el municipio de Floridablanca. Trabajo de Grado. UIS. Bucaramanga. 2002

AYALA E. José. Instituciones y Economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica. México. 1999

BAUTISTA, Libardo y FORERO, Fabio. El impuesto predial en Bucaramanga 1992-2002: análisis y propuestas alternativas. Trabajo de Grado. UIS. Bucaramanga. 2004

Cámara de Comercio de Bucaramanga, “Análisis de las Finanzas Públicas” - Municipios del AMB: Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, 2000 – 2005.

CARRASCAL, Ursicino y otros. Análisis Econométrico con Eviews. Editorial Alfa omega. Madrid, España. 2001

CATASTRO NACIONAL. Reglamentación sobre catastro, conceptos, normas y procedimientos. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. 1990

CHICA, Jacqueline. Políticas públicas y desempeño económico: un análisis teórico desde el neoinstitucionalismo. Trabajo de grado. UIS. Bucaramanga. 2001.

COASE, Ronald. La empresa, el mercado y la ley, Madrid, Alianza Editorial. 1994

COWELL, Frank. Engañar al Estado. Editorial Profile. Londres. 2000

DNP, Técnicas para el Análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales. 2003.

FURUBOTH Y RICHTER. Institutions and Economic Theory, Michigan University Press. 2000.

KALMANOVITZ, Salomón, Las Instituciones y el desarrollo económico en Colombia, Editorial Norma, 2001,

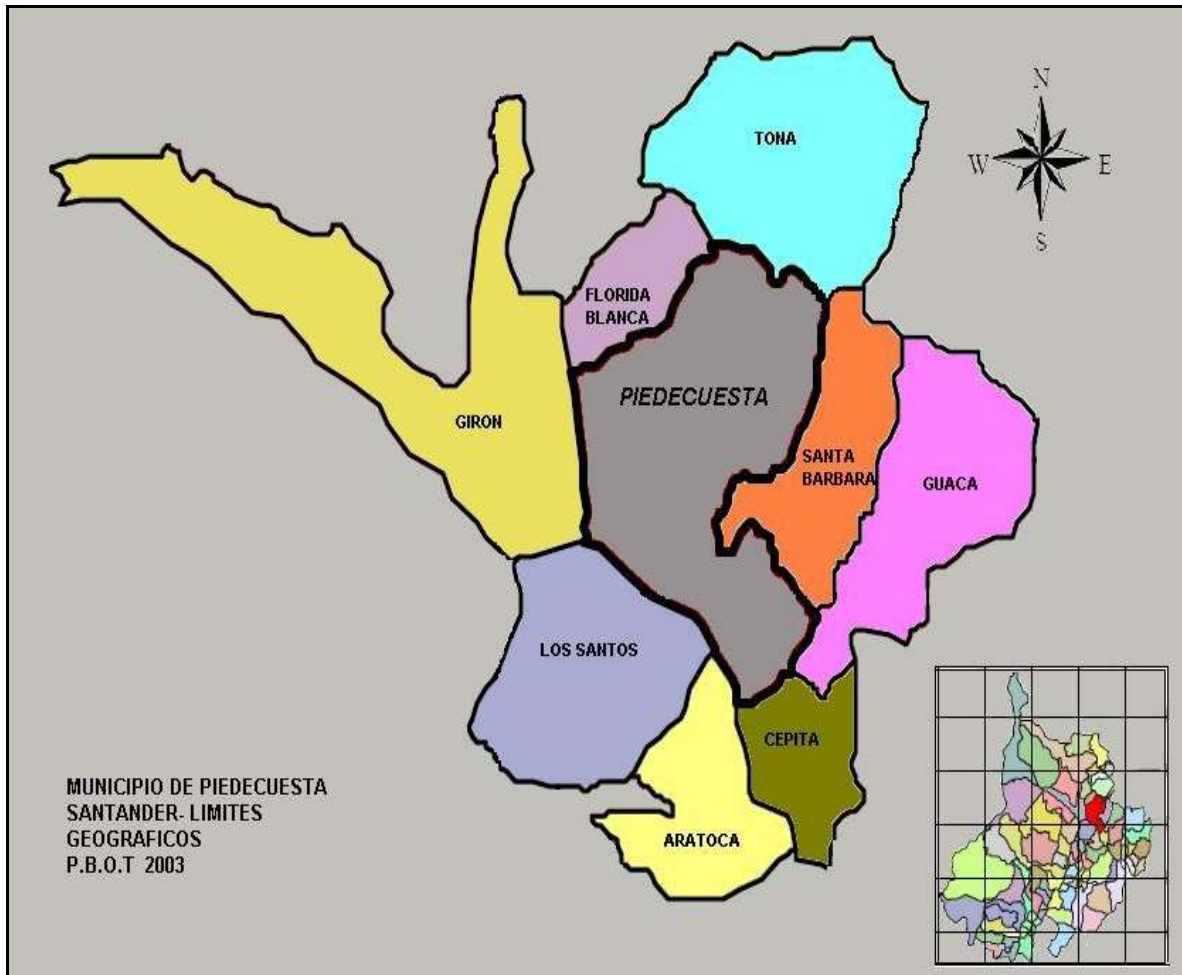
NORTH, Douglass, El nacimiento del Mundo Occidental, México, Siglo XXI Editores, 1991

NORTH, Douglass, Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño económico. México, fondo de cultura económica, 1993.

PRATS I. Joan. Administración Pública y Desarrollo en América Latina: Un enfoque neointitucionalista, En CLAD Reforma y Democracia No 11 (Jun. 1998).

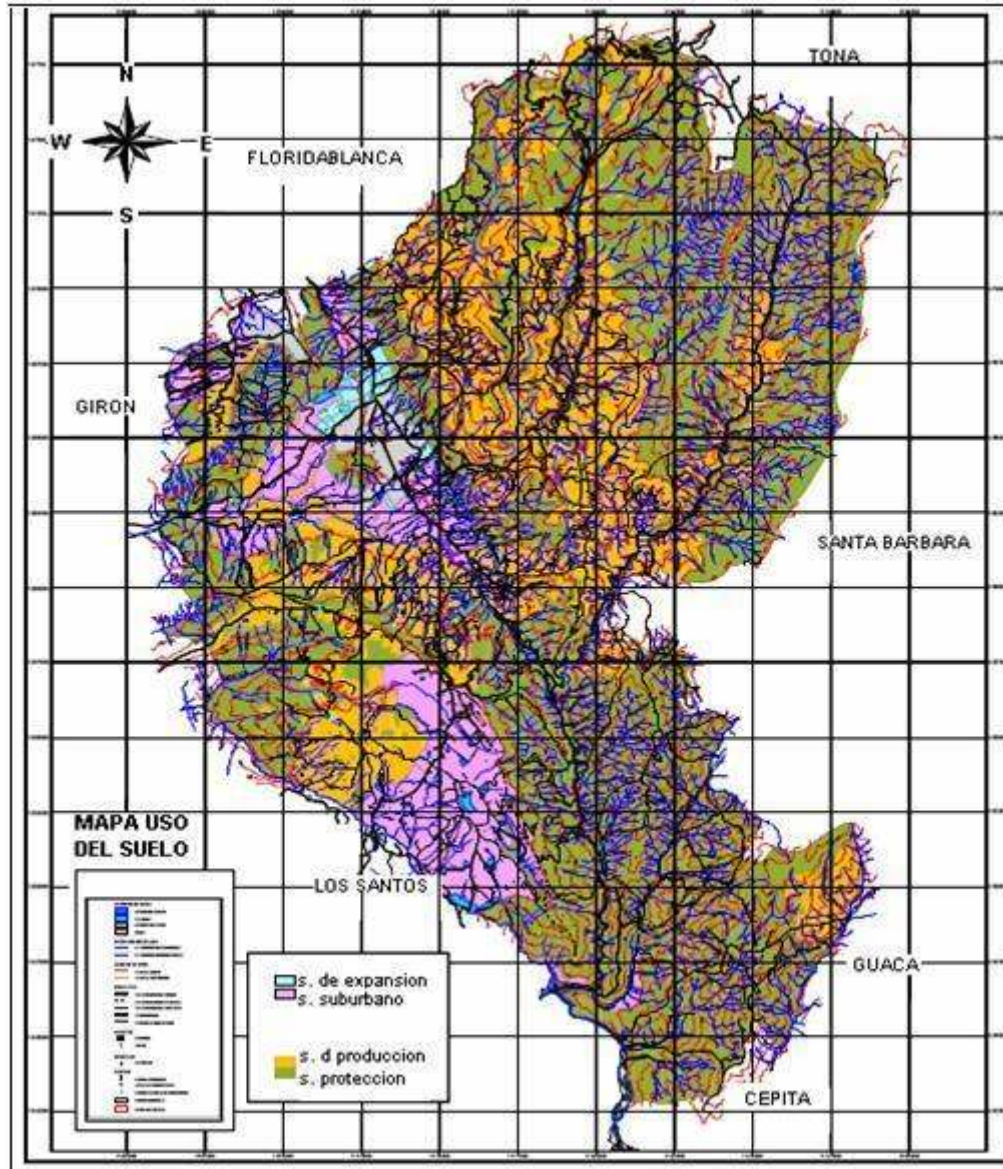
STIGLITZ, Joseph E. La economía del sector público, (Antoni Bosch Editor, Barcelona), 1988, capítulo II.

ANEXO A



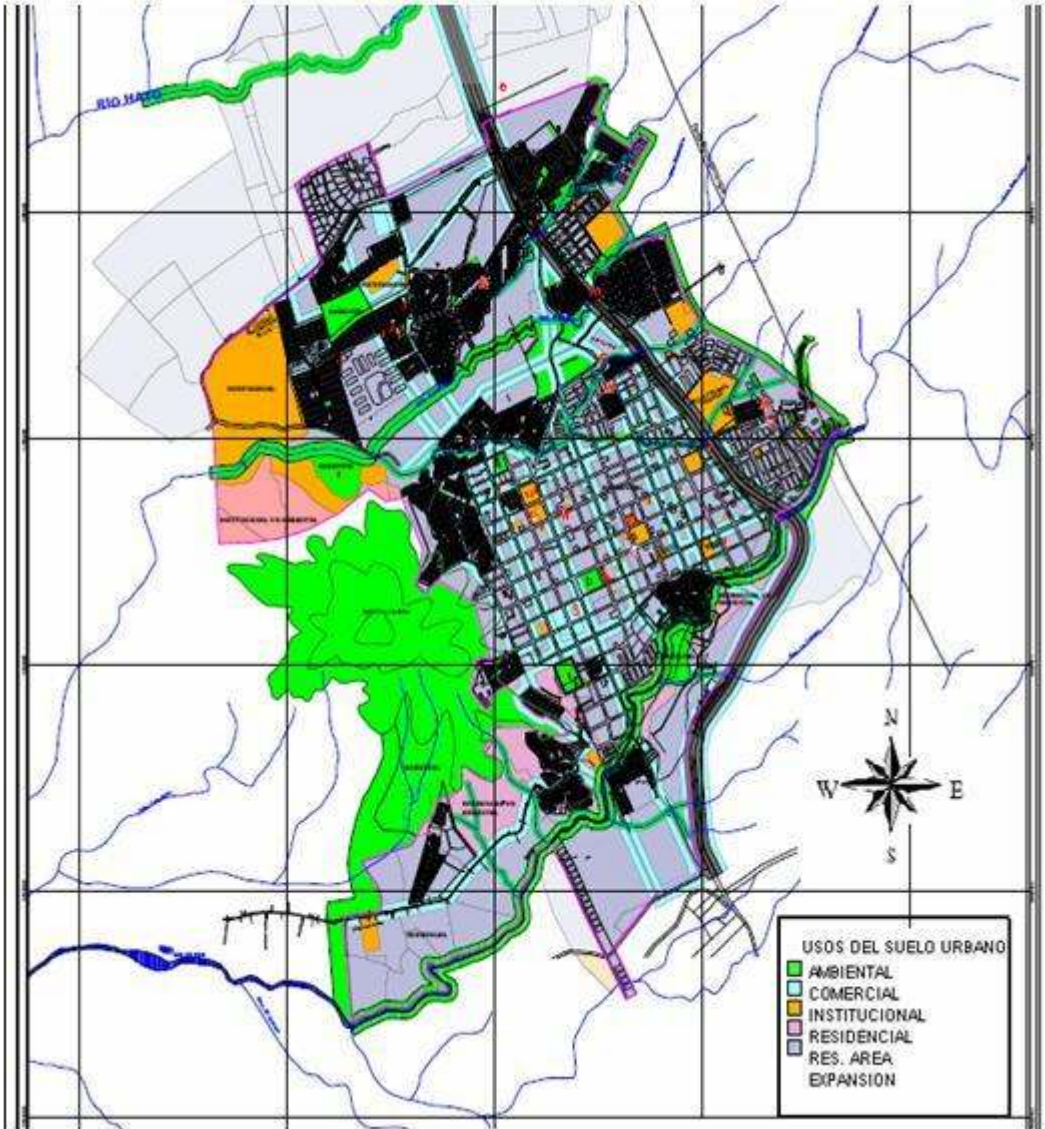
FUENTE: Plan Básico de Ordenamiento Territorial, Municipio de Piedecuesta.2003

ANEXO B



FUENTE: Plan Básico de Ordenamiento Territorial, Municipio de Piedecuesta.2003

ANEXO D



FUENTE: Plan Básico de Ordenamiento Territorial, Municipio de Piedecuesta.2003

ANEXO E

Actividades (Flujograma)	Como se Hace	Documentación
		Registros
		Referencia
	<p>1. COORDINADOR DE IMPUESTOS: Recibe el formulario o los documentos mediante los cuales el usuario solicita el servicio y verifica que cumplan con lo requisitos de conformidad con la normatividad vigente.</p> <p>2. COORDINADOR DE IMPUESTOS: Clasifica la información según los documentos presentados por el contribuyente y determina a que tipo de impuesto corresponde, ya sea Predial o Industria y comercio.</p> <p>3. COORDINADOR DE IMPUESTOS: Identifica el motivo de la solicitud con base en los documentos presentados.</p> <p>3.A) Si no es un nuevo contribuyente, determina a que clase de novedad corresponde la solicitud. Si es para facturación continúa con el paso 6, si es para Modificación continúa con el paso 5 y si es Cancelación, verifica el cumplimiento de los requisitos de acuerdo a la normatividad vigente. Si cumple con los requisitos, elabora un Acto Administrativo, lo remite al Secretario de Despacho para su revisión y firma, elabora un oficio mediante el cual cita al contribuyente para notificación, y continúa con el paso 10; de lo contrario le informa al contribuyente las razones por las cuales no cumple con los requisitos ya sea en forma verbal o escrita, según haya sido presentada la solicitud y continúa con el paso 10.</p> <p>3.B) Si es un nuevo contribuyente se continúa con el procedimiento.</p> <p>4. COORDINADOR DE IMPUESTOS: Verifica el cumplimiento de los requisitos de acuerdo a la normatividad vigente para la inscripción de contribuyentes mediante la realización de visitas o a través del cruce de información con otras entidades.</p>	<p>Documentos del Contribuyente</p> <p>Resolución Oficio</p> <p>Ley 14 Decreto 1333 Ley 44 Acuerdo 040</p> <p>Ley 14 Decreto 1333 Ley 44 Acuerdo 040</p>

Actividades (Flujograma)	Como se Hace	Registros	Documentación Referencia
	<p>4.A) Si no cumple con los requisitos, le informa al contribuyente las razones por las cuales no cumple, ya sea en forma verbal o escrita, según haya sido presentada la solicitud y continúa con el paso 10.</p> <p>4.B) Si cumple con los requisitos, clasifica a los Contribuyentes según el asunto y de acuerdo al tipo de impuesto, así: si es Predial se clasifica de acuerdo a las características del inmueble, ubicación, destino económico, área y avalúo catastral. Si es Industria y Comercio, clasifica actividad económica, tarifa e ingresos.</p> <p>5. COORDINADOR DE IMPUESTOS: Elabora un Acto Administrativo según las normas que lo regulan y lo remite al Secretario de Despacho para su revisión y firma.</p> <p>6. COORDINADOR DE IMPUESTOS: Con la colaboración de los Auxiliares, elabora el listado resumen de facturación, elabora la factura por el valor determinado según la clasificación realizada al contribuyente y solicita mediante un oficio, el servicio de entrega al proveedor con el fin de hacer llegar la factura al contribuyente.</p> <p>7. COORDINADOR DE IMPUESTOS: Verifica la entrega de facturación a través de la revisión de las pruebas de entrega o la realización de llamadas aleatorias a los contribuyentes:</p> <p>7.A) Si la facturación no es entregada al contribuyente, analiza las causas por las cuales no fue entregada con el fin de hacer los ajustes en caso de errores de dirección de cobro en la factura o realizar reclamación al proveedor; solicita el reenvío de la facturación y regresa al paso 7.</p> <p>7.B) Si la facturación es entregada, se continúa con el procedimiento.</p> <p>8. COORDINADOR DE IMPUESTOS: Con la colaboración de los Auxiliares, identifica la reclamación del contribuyente:</p> <p>8.A) Si el contribuyente no está conforme, el Coordinador de Impuestos recibe la reclamación, evalúa la validez de ésta según la información del contribuyente y procede a dar solución determinando si la factura requiere ajustes. Si es necesario ajustar la factura, realiza las modificaciones requeridas; elabora una nueva factura o un Acto Administrativo si se requiere y continúa con el paso 9, de lo contrario, simplemente continúa con el paso 9.</p>	<p>Resolución</p> <p>Listado Resumen de Facturación Oficio</p> <p>Resolución</p>	<p>Ley 14 Decreto 1333 Ley 44 Acuerdo 040</p> <p>Acuerdo 040</p> <p>Pruebas de Entrega</p>

Actividades (Flujograma)	Como se Hace
<pre> graph TD Start([2]) --> A[Aplicar procedimiento para el recaudo] A --> B{Contribuyentes morosos?} B -- Si --> C[Ejecutar proceso de cobros] B -- No --> D[Conservar los documentos de acuerdo al procedimiento para el Control de los Registros p. J.M.002] C --> E([Fin]) D --> E </pre>	<p>8.B) Si el contribuyente está conforme, se continúa con el procedimiento.</p> <p>9. RECAUDADOR: Aplica el procedimiento para el Recaudo, y efectúa seguimiento al pago;</p> <p>9.A) Si hay contribuyentes morosos, se efectúa el proceso de cobro de acuerdo a la normatividad legal vigente.</p> <p>9.B) Si no hay contribuyentes morosos, se continúa con el procedimiento.</p> <p>10. COORDINADOR DE IMPUESTOS: Conserva los documentos de acuerdo al Procedimiento para el Control de los Registros y a lo descrito en el Formato para el Control de los Documentos con el fin de dejar evidencia de las actividades realizadas, y finaliza el procedimiento.</p>

ANEXO F

Luego, de observar y solucionar los problemas inherentes a la medición económica, la relación establecida entre los ingresos corrientes y las transferencias es como se muestra a continuación:

$$\text{Ingresos Corrientes} = 0.9586987225 * \text{Transferencias} + 710.3526523$$

Con base en la ecuación anterior es posibles afirmar que por millón de pesos que recibe el municipio por cuenta de este rubro fiscal, logra generar ingresos corrientes equivalentes a 950.000 pesos.

Los estadísticos más relevantes y los resultados finales del modelo son los siguientes:

Dependent Variable: Ingresos Corrientes
Method: Least Squares
Date: 10/08/06 Time: 10:14
Sample: 1995 2005
Included observations: 11

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Transferencias	0.958699	0.215447	4.449822	0.0016
Constantes	710.3527	1158.728	0.613045	0.5550
R-squared	0.687510	Mean dependent var		5559.364
Adjusted R-squared	0.652789	S.D. dependent var		2217.290
S.E. of regression	1306.530	Akaike info criterion		17.35110
Sum squared resid	15363191	Schwarz criterion		17.42345
Log likelihood	-93.43107	F-statistic		19.80091
Durbin-Watson stat	2.423093	Prob(F-statistic)		0.001601