

CHEMONICS INTERNATIONAL INC.



COLOMBIA: LA PERSPECTIVA DEL IMPUESTO PREDIAL EN AREAS RURALES

LAC Bureau Poverty Reduction
A Task Order Under the RAISE IQC

Contract No. PCE-I-00-99-00003-00, Task Order 06

Submitted to:
USAID/Washington

Submitted by:
Hernando Garzón y Jaime Vazquez
Chemonics International Inc.
1133 20th St., NW • Washington, DC • 20036
Phone: 202-955-3300
Fax: 202-955-3400
DUNS No. 86-771-4768

May 2004

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo

Introducción

- 1 Diagnóstico: ¿Cuáles son los Principales Obstáculos?
 - 1.1. Obstáculos normativos, institucionales y legales
 - 1.1.1. Desestímulos al recaudo del impuesto predial
 - 1.1.2. Contexto administrativo del impuesto predial: entorno institucional no convergente
 - 1.1.2.1. Nivel nacional
Actuaciones del Congreso
Actuaciones administrativas de entidades nacionales
 - 1.1.2.2. Nivel local
Decisiones locales de política tributaria
 - 1.2. Administrativos y Operacionales
 - 1.2.1. Administración nacional del avalúo catastral
 - 1.2.1.1. Base predial
 - 1.2.1.2. ¿Autoavalúo?
 - 1.2.1.3. Otras posibilidades
 - 1.2.2. Capacidad institucional de los municipios
 - 1.3. Áreas rurales en conflicto armado
 2. Recomendaciones: ¿Cuáles Serían las Medidas Más Relevantes?
 - 2.1. Sobre ordenamiento interinstitucional
 - 2.2. Sobre la ley de procedimiento
 - 2.3. Sobre la base imponible
 - 2.4. Sobre la gestión municipal de administración y el cobro del impuesto
 - 2.5. Sobre la tributación y el conflicto armado
 - 2.6. Sobre las tarifas
 3. Plan de Acción: Pasos Sigüientes
- ANEXO 1: Matrices: Plan de Acción
ANEXO 2: Antigüedad de los Avalúos
ANEXO 3 Ayuda de Memoria
ANEXO 4: Leyes del Impuesto Predial

Bibliografía

Resumen Ejecutivo

1. Es política del gobierno colombiano mejorar la situación con respecto al acceso a la tierra rural con el objetivo de dinamizar la actividad económica en el sector rural. Este objetivo ha cobrado mayor importancia como resultado de estudios¹ recientes que indican una tendencia a la concentración de la tierra rural en Colombia. El Ministerio de Agricultura y Recursos Naturales ha sugerido y puesto en discusión mecanismos de política fiscal (i.e., impuestos a la tierra rural e inversiones en seguridad rural) como una posible estrategia para incentivar un uso más eficiente de la tierra y dinamizar el mercado de las tierras agrícolas. Lo anterior con el propósito de incrementar la productividad agropecuaria y como resultado de estas medidas mejorar el acceso a las tierras agrícolas y pecuarias.
2. Dados estos objetivos, el Gobierno colombiano ha iniciado conversaciones con el Banco Mundial y con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) para evaluar la situación actual, proponer mecanismos y medidas que contribuyan a alcanzar dichos metas y definir alternativas de financiación en el corto y mediano plazo. El presidente Uribe en reunión conjunta, con altos funcionarios de su gobierno y con representantes de la AID y el BM analizó y discutió la problemática sobre la tenencia de la tierra rural y ordenó hacer un uso más eficiente del mecanismo del impuesto predial a la propiedad rural como primera prioridad, antes de considerar incrementos en el rango de las tarifas, o la creación de nuevos impuestos, como un impuesto a la renta presuntiva de la tierra, o mecanismos fiscales similares, que incentiven el sector rural y mejoren el acceso a la tierra a través de un mercado de tierras más dinámico.
3. Es importante resaltar que es más adecuado crear un desincentivo fiscal a la posesión y subutilización de los factores económicos de producción escasos como lo es la tierra, y en particular la de mejor calidad, a través del actual sistema del Impuesto Predial². En este sentido una política fiscal para propiciar el desarrollo del mercado de tierras y del sector rural, podría afectar fundamentalmente el costo de oportunidad de la posesión de dicho factor de producción, utilizando como base una estimación de su valor de mercado y aplicando tarifas que afecten la tasa de retorno de la tenencia improductiva de la tierra. Esto es posible con el mecanismo del impuesto predial vigente³, el cual es en principio neutro en términos del mejor uso económico que debe darse a los predios y como tal es preferible a un sistema que sugiera, directa o indirectamente, niveles de producción específicos como los más ‘adecuados’.

¹ Banco Mundial. Land Policy in Transition. Rural Development Unit. Latin American Region. Washington, D.C. Nov. 19, 2003. El coeficiente Gini sobre tenencia de la tierra es de 0.85 para Colombia, en comparación a Corea 0.35, o Japón 0.38.

² Acto Legislativo No. 3 de 1910; ratificado posteriormente por la Ley 1 de 1913. Las reformas más reciente del impuesto municipal a la propiedad predial se introdujeron por Ley 14 de Julio 6 de 1983, Ley 44 de 1990, Ley 60 de 1993 y Ley 715 del 2001.

³ A este respecto es importante hacer un análisis de simulación con diferentes niveles de tarifas y avalúos para determinar empíricamente el impacto de estos en la tasa de retorno de las explotaciones agropecuarias más típicas.

4. En reuniones con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la participación de representantes del Banco Mundial y de la AID, entre otros, el Ministro de Hacienda ha ratificado las directrices de gobierno del presidente Uribe de fortalecer el impuesto predial a la tierra rural como el mecanismo prioritario para incentivar un uso más eficiente de las tierras y facilitar su acceso vía el mercado de tierras agropecuarias. En respuesta a este interés y a solicitud del gobierno, este informe, con el apoyo técnico y financiero de la AID, ha realizado un diagnóstico de la situación actual del impuesto predial en las áreas rurales, con el objetivo de determinar cuales son sus principales limitaciones en su actual desempeño. Este diagnóstico (i) examina tanto los elementos endógenos (normativos y operacionales) en las principales funciones del ciclo administrativo del impuesto, como los factores exógenos a su administración (principalmente institucionales y legales) que dificultan un mejor desempeño de este impuesto y (ii) estructura una estrategia que combina acciones inmediatas relacionadas con la base catastral con estrategias de mediano plazo para mejorar la administración del impuesto en el nivel municipal.
5. La primera parte del informe identifica y analiza los principales obstáculos de este tributo, entre los cuales se incluyen tanto los elementos normativos, institucionales y legales, como los aspectos administrativos y operacionales, además de las limitaciones generadas en las áreas rurales de conflicto armado. Sobre la base del diagnóstico tanto del nivel nacional como del local, la segunda parte del informe plantea las recomendaciones y medidas relevantes para mejorar y superar cada una de las principales problemáticas analizadas.
6. El principal factor exógeno que ha limitando el desempeño del impuesto predial en las áreas rurales⁴ es el sistema de las transferencias fiscales (participaciones) a los municipios. Los sistemas de transferencias fiscales, por su propia naturaleza, desestimulan el esfuerzo tributario local, a menos que exista un factor de corrección como parte del mismo sistema que premie explícitamente el esfuerzo tributario de los gobiernos municipales. Colombia no es una excepción a este fenómeno, y menos cuando el factor de ‘corrección’ actual es muy pequeño y está fundamentalmente orientado a incentivar el recaudo histórico, más que el nivel de esfuerzo tributario local con respecto al potencial local. En consecuencia, como medida a mediano plazo, este informe recomienda una reforma a la Ley de “Participaciones”, u otro instrumento legal que permita la inclusión de un indicador de ‘esfuerzo tributario’ que le dé un mayor peso relativo a las transferencias que reciban los gobiernos municipales por este concepto, dado su potencial de movilización de ingresos locales.
7. Otro determinante que ha afectado significativamente el desempeño del impuesto predial es la combinación de lo que varios analistas denominan la cultura del ‘no-pago’, la cual se sustenta, en el caso específico de este impuesto, en el problema crónico de una desactualización sustancial de las bases tributarias (i.e., catastros municipales rurales muy antiguos) y el clima de violencia reinante en el país. El 80% de los predios rurales en Colombia no se han reajustado en los últimos cuatro años. Por lo tanto, el informe no solamente recomienda, como medidas de corto plazo, campañas de educación a los

⁴ Aparte del conflicto armado en zonas de violencia

contribuyentes, sino además un sistema de ‘autoavalúos’ como mecanismo ágil para actualizar los ‘catastros fiscales’ de los municipios. Los ‘autoavalúos’ serían obligatorios y no reemplazarían los catastros de los municipios, sino que serían un mecanismo complementario y temporal que contribuiría a una actualización más rápida. Los valores de la propiedad en los catastros antiguos ajustados por el índice de precios servirían como sistema de auditoría al sistema de autoavalúos propuesto en este informe. Los ‘autoavalúos’ estarían sujetos tanto a incentivos fiscales significativos por cumplimiento oportuno, como a sanciones pecuniarias drásticas por su incumplimiento. El informe recomienda como estrategia poner a prueba el sistema de autoavalúo de la propiedad predial en una muestra de municipios que se caractericen por una base económica agropecuaria de un alto desarrollo relativo y donde además se cuente con la voluntad política del gobierno local de mejorar su catastro.

8. El informe considera además que una de las limitaciones del impuesto predial es la débil capacidad institucional (de gestión y operativa) de la mayoría de los gobiernos municipales. Por lo tanto el fortalecimiento de la capacidad institucional local es condición necesaria para un mejor desempeño del impuesto predial. Un Programa Piloto de autoavalúos, como se recomienda adelante contribuiría a lograr el fortalecimiento de los ingresos locales, de los catastros municipales y en general de la institucionalidad local.
9. Una de las mayores limitaciones para la actualización de la base predial es de orden financiero para la formación, conservación y actualización de la base impositiva. La principal recomendación del informe es poner en práctica el sistema de autoavalúos el cual está debidamente establecido en la ley del impuesto y del cual ya se ha hecho uso de manera exitosa en el Distrito Especial de Bogotá. La estrategia del autoavalúo tiene la ventaja de que rompe con el círculo vicioso de que no hay catastros actualizados porque no hay recursos para financiarlos y no hay recursos financieros en los presupuestos de los gobiernos municipales porque no tienen sus catastros actualizados. Los autoavalúos, se pueden llevar a cabo a un costo fiscal menor y en un tiempo mucho más corto que los avalúos multifinalitarios y sirven como insumo a estos últimos, como parte del proceso de actualización de la formación catastral municipal.
10. Un resumen de la problemática, recomendaciones y acciones específicas (i.e., Plan de Acción) se encuentra en las matrices anexas al documento. Las matrices cubren el Programa Piloto de Autoavalúos y se han subdividido en tres grupos: (i) aquellas que hacen referencias a la planeación y diseño del programa en una muestra de municipios piloto; (ii) aquellas que describen las acciones que tienen que ver con la implementación del programa y (iii) aquellas que hacen referencia a las necesidades de cambios legales para mejorar el desempeño del impuesto. El Plan de Acción diferencia entre actividades que podrían realizarse inmediatamente (acciones de corto plazo que no requieren de reformas legales), y aquellas de mediano plazo, las cuales dada su naturaleza, en su mayoría requieren de reformas legales para fortalecer el desempeño del impuesto. En principio, la AID apoyaría principalmente el plan de acción relacionado con el “Programa Piloto de Autoavalúos”, el cual incluye diseño, desarrollo e implementación, y se refiere a actividades que pueden realizarse inmediatamente. El Banco Mundial apoyaría actividades de nivel nacional, especialmente relativas al fortalecimiento de las instituciones de orden nacional como las

oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y las oficinas del Catastro Nacional del IGAC. Parte de las actividades propuestas a este nivel requieren de estudios detallados de la situación actual.

11. El inicio de las actividades del plan de acción idealmente debería contar con un apoyo explícito del Gobierno Central mediante un acuerdo interinstitucional entre IGAC, las municipalidades piloto y la DAF, en coordinación con las entidades bilaterales y multilaterales (AID y BM) interesadas en apoyarlo técnica y financieramente. Los elementos y acciones específicas de dicho plan de acción se detallan en las matrices anteriormente mencionadas y anexas a este informe. Las matrices identifican la problemática, formulan las recomendaciones correspondientes y proponen un plan de acciones para su implementación. .

Introducción

En este documento se presentan los hallazgos y el análisis de la situación administrativa del impuesto predial con especial énfasis en lo que respecta al gravamen de la propiedad rural. El documento se basa en parte en la información obtenida durante la misión de la AID constituida por los profesores Hernando Garzón (líder de la misión) y Richard Bird (consultor) entre el 3 y 13 de abril de 2004. Los autores agradecen los comentarios y la colaboración del José Abelino Ospina (experto en administración de impuestos locales), el Sr. Paul Davis, economista principal de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en Bogotá y del gerente, el asesor y los expertos de ARD en Colombia .

Además de contener un análisis de los aspectos tributarios sustantivos (base, exenciones, contribuyentes, tarifas y procedimientos) en este trabajo se analiza fundamentalmente el aspecto institucional. Contrario a una tendencia que analiza lo local en forma desligada del sistema intergubernamental fiscal y administrativo establecido por las leyes colombianas, en este documento se maneja un concepto global (holístico) que busca encontrar en el diseño legal incongruencias e inconsistencias que pueden explicar mejor por qué los concejos municipales y los alcaldes, en especial de los municipios pequeños⁵, han dejado casi de lado la administración del impuesto. Este enfoque apunta a reconocer problemas inherentes a *sistemas complejos*⁶ cuya reducción a la órbita local únicamente, sería una pérdida crítica en términos de perspectiva del análisis. Sin embargo, esto no significa no reconocer las deficiencias en términos de capacidad institucional del nivel local, las cuales son claramente una realidad en Colombia y necesariamente hacen parte principal del sistema y de esta discusión.

Según las teorías recientes, un sistema complejo y adaptable tiene varios niveles de organización, con agentes que en un determinado nivel sirven de bloques que soportan a otros y en esta medida influyen su comportamiento. Estos sistemas tienden a ser altamente dispersos en forma de red, en la que los agentes actúan en paralelo reorganizando permanentemente la estructura de acuerdo a

⁵ Evidencia sobre los pequeños municipios indica que no sólo el atraso en las actualizaciones es muy alto sino que el manejo administrativo de la gestión de recaudo y cobro es muy pobre. Un indicador importante es la relación de la cartera morosa sobre los pagos corrientes que algunos municipios varía entre el 100 y el 300%. Lamentablemente, no existe una visión global del problema que permita tener una estadística de carácter nacional sobre la magnitud de este problema en los municipios del país.

⁶ Desde que en la década de los años 50 del Siglo XX Ludwig von Bertalanffy y Kenneth Boulding reconocieron la importancia que tendría en la posteridad el análisis de sistemas complejos para el estudio de los problemas económicos y sociales, la aplicación extensa de estas teorías no ha sido tan frecuente como en la biología y las ciencias de la naturaleza. La explicación causal de los fenómenos relacionados con la organización social y los ordenamientos institucionales no ha cedido paso a las hipótesis relacionadas con la complejidad, en tanto cuentan con una mayor facilidad para ser modeladas mediante técnicas de medición. Los problemas que escapan a la explicación funcional básica han abierto caminos a estas nuevas teorías en tiempos recientes. Situaciones en las que la relación entre las variables no es regular o estable y su aislamiento difícil, abren camino al análisis de la totalidad de los problemas como una aproximación que corresponde a la complejidad de las interrelaciones. Recientemente, el análisis de la complejidad ha sido especialmente útil para el estudio de la convergencia de los sistemas financieros; sin embargo, la investigación de sistemas tributarios, en tanto sistemas legales, puede comenzar a ser el nuevo campo de aplicación de estos planteamientos. (Bertalanffy, Ludwig von (1956). "General System Theory", *General Systems*, Vol. 1, pp. 1-10, Boulding, Kenneth E. (1956), "General Systems Theory-The Skeleton of Science", *Management Science*, Vol. 2, pp.1956, Hölz, Werner (2003), "Convergence of Financial Systems: Towards an Evolutionary Perspective", *Wirtschaftsuniversität Wien, Working Paper Series-Growth and Employment in Europe: Sustainability and Competitiveness*, WP 31)

los aprendizajes empíricos obtenidos mediante la interacción⁷. Esta descripción se ajusta sin duda a la realidad de los sistemas tributarios. Los problemas complejos pueden definirse en cuanto cumplen con ciertos criterios: a) interacción dispersa, b) insuficiencia de un control central, c) orden jerárquico transversal, d) adaptación continua, e) innovación permanente y f) dinámica fuera del equilibrio.⁸ Este orden de características enmarca el análisis institucional que aquí se propone para el impuesto predial.

Es importante destacar que algunos autores (Leibovich, 2003, por ejemplo) proponen como eje del problema la administración municipal del impuesto. Al ampliar la perspectiva de análisis este estudio se aparta de esta apreciación y propone como alternativa la visión del sistema en su conjunto. Es también importante destacar que como un esfuerzo de análisis de sistemas complejos en el presente trabajo se discuten conexiones poco usuales en los estudios relacionados con los aspectos fiscales intergubernamentales. Sin embargo, se considera que no hacerlo de esta manera significaría omitir un elemento crítico para la adecuada comprensión y coordinación del sistema tributario del predial.

En este orden de ideas, los temas analizados incluyen los desestímulos exógenos identificados para el recaudo del impuesto predial, la problemática de coordinación interinstitucional y de relaciones fiscales intergubernamentales. Se analizan además los problemas legales (endógenos y exógenos) de definición de base gravable y de la implementación del impuesto por los concejos municipales en términos de exenciones, tarifas y descuentos. Complementariamente se incluye el análisis de las diversas dimensiones de las definiciones técnicas y operativas del concepto *avalúo catastral* y su actualización como eje administrativo central de la base gravable. Finalmente se consideran también la dimensión administrativa local del impuesto, y los problemas de violencia y sus efectos en la recaudación y administración del impuesto predial y, en general, de los impuestos locales.

La conclusión general es que el problema del impuesto predial es de una dimensión tan compleja que hace necesario analizar en forma independiente sus elementos para poder proponer una manera de integrarlos en un sistema complejo pero coherente. Aunque muchas soluciones requieren modificaciones legales, es posible pensar en una mejora inmediata derivada de una mejor coordinación y administración en todos los niveles de manejo que lo conforman en la actualidad.⁹ Evidentemente que el paquete de medidas que aquí se propone requerirá del desarrollo de un consenso alrededor del mismo, el cual resulta difícil lograr cuando los objetivos de las instituciones involucradas no siempre convergen. Sin embargo, dado que la simultaneidad en la aplicación de las medidas que no requieren ley genera sinergias, se recomienda crear una situación y ambiente institucional que garantice el logro de estas sinergias.

Las recomendaciones que se presentan se sintetizan en tres conjuntos de matrices temáticas que describen en detalle un Programa Piloto de Autoavalúos. Las matrices identifican la

⁷ Waldrop, M. Mitchell, *Complexity*, Nueva York: Simon & Schuster, 1992, pp. 144-146.

⁸ W. Brian Arthur, Steven Durlauf and David A. Lane, "Process and Emergence in the Economy," en: *The Economy as an Evolving Complex System II*, Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1997.

⁹ El caso de la gestión catastral-predial en Bogotá puede ser un buen modelo de reflexión en relación con el tema de sincronía y sinergia institucionales en contextos de sistemas complejos. La productividad recaudatoria de la gestión catastral aunada a la gestión directa de la administración por parte de la Dirección Distrital de Impuestos en términos de motivación, gestión de recaudo y cobro potenciaron el nivel recaudatorio a niveles muy altos en relación con el pasado y con otras ciudades del país.

problemática, formulan la recomendación respectiva y proponen un plan de acción para su implementación. Las acciones se clasifican según su ejecución requiera actuación legal o no y se propone encargar una o varias entidades de gobierno de la actividad identificada. Se sugiere, finalmente considerar la importancia de lograr un apoyo interinstitucional entre IGAC, la DAF y las municipalidades piloto, y coordinar con las entidades bilaterales y multilaterales (AID y BM) interesadas en apoyar este programa técnica y financieramente.

1. Diagnóstico: ¿Cuáles Son Los Principales Obstáculos?

En esta parte se propone el diagnóstico detallado de los problemas que aquejan el impuesto predial. Los principales obstáculos a su buen funcionamiento se han clasificado en dos grupos (a) normativos, institucionales y legales y, (b) administrativos y operacionales.

2.1. Obstáculos Normativos, Institucionales y Legales

2.1.1. Desestímulos al recaudo del impuesto predial

Es importante examinar los efectos actuales del sistema de transferencias fiscales (el “Sistema General de Participaciones”) sobre el esfuerzo tributario local. Lo anterior teniendo en cuenta que todo sistema de transferencias fiscales a los gobiernos locales tiende a desestimular el recaudo de ingresos tributarios locales, a menos que exista un factor de corrección de este efecto en la fórmula de distribución que incentive el esfuerzo tributario local. Este efecto negativo parece ser de especial importancia en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 que comprenden el segmento del área rural en donde esta localizada la base tributaria local más importante. Los municipios en las categorías 1 y 2 incluyen principalmente las áreas urbanas del país donde la urbanización aumenta la importancia relativa de los cascos urbanos.

Varios analistas del Gobierno, al igual que consultores privados, argumentan que el actual diseño del sistema de transferencias fiscales desestimula el esfuerzo tributario local y en particular el recaudo del impuesto predial. Debe anotarse que el actual factor de corrección al desestímulo inherente al esfuerzo de movilización de recursos propios (que hace parte de la fórmula de las transferencias) es extremadamente pequeño por lo tanto muy probablemente no corrige el efecto negativo sobre el esfuerzo tributario local. Aparentemente, los incentivos actuales son tan pequeños que no son considerados en la gestión fiscal de los alcaldes ni de las tesorerías locales, como si lo son los programas de cofinanciación, por ejemplo. En la fórmula inicial de 1993 el esfuerzo al recaudo tributario local se premiaba con solamente 2.4%¹⁰ del total de las transferencias. Posteriormente, la Ley 715 del 2001 (Art. 79) establece que 10% del total de las transferencias deben asignarse con base en la eficiencia en el recaudo tributario.

2.1.2. Contexto administrativo del impuesto predial: entorno institucional no convergente

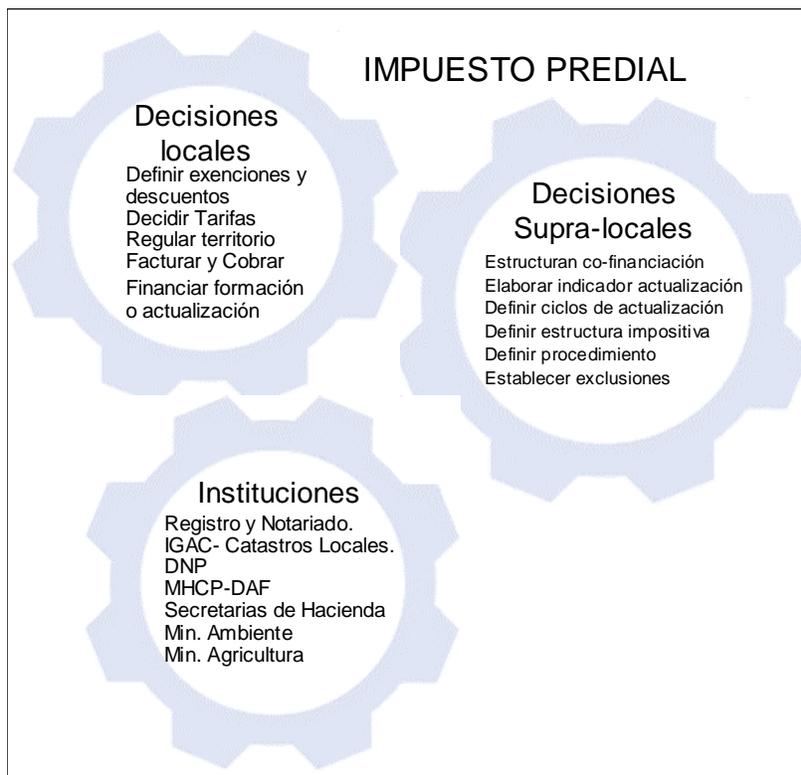
Una gran parte de la problemática del impuesto predial resulta de desajustes administrativos explicados por la complejidad del diseño institucional establecido por diversas leyes, reglamentos y prácticas administrativas. En este sentido gran parte de lo que se formula en este informe para mejorarlo se centra en buscar darle ‘administrabilidad’ al impuesto a partir de ajustes institucionales.

Clave para ello es contar con la información necesaria tanto para tomar decisiones de política tributaria local y nacional como para evaluar políticas y gestión administrativa. La ausencia de una base de datos fiscales completa que incluya la información sobre el potencial de recaudo, estimativos del recaudo programado del impuesto predial, los recaudos efectivamente realizados, el valor de los impuestos en mora y la distinción entre el recaudo rural y urbano limita

¹⁰ La ley 60 de 1993 establece que 6% del 40% (es decir 2.4% del total) de los recursos de las transferencias a los municipios sean asignadas por ‘eficiencia fiscal’.

sustancialmente un análisis adecuado de la situación. Sin esta información es, desde luego difícil poder cuantificar el impacto de cambios en la política fiscal nacional y local con respecto a las tarifas del impuesto, cambios en la cobertura de la base impositiva, y mejoras en la recaudación tributaria y la administración del impuesto, entre otros aspectos.

Gráfica No. 1 Convergencia institucional de decisiones necesarias para el desempeño predial



La recaudación del impuesto predial sobre un valor actualizado de la propiedad inmueble supone de antemano el ensamble y alineación de decisiones políticas discrecionales tales como actualizar avalúos, definir índices de ajuste de valor, decretar la vigencia de los avalúos, establecer sistemas de facturación por parte del gobierno municipal, además del monitoreo del desempeño y coordinación de los catastros municipales, las oficinas de registro de la propiedad y las secretarías de hacienda o tesorerías municipales (ver gráfica 1). Como resultado de la alineación se esperaría obtener una buena calidad en los nuevos avalúos, información real de los predios y propietarios, decisión política y capacidad técnica y administrativa de cobrar el impuesto. La sincronización o convergencia de estas instancias parece no existir para la mayor parte de los municipios colombianos.

El mandato legal de realizar obligatoriamente por lo menos cada cinco años avalúos catastrales de los municipios no es suficiente. Su éxito depende además de la decisión política local para aplicarlos y de la capacidad administrativa y fiscal para financiarlos por el respectivo municipio. Además, el IGAC tiene la autoridad y prácticamente el mandato exclusivo para realizar avalúos y por lo tanto, el municipio depende de la disponibilidad de recursos humanos y equipo del Instituto para ejecutarlos.

Por razones de diseño institucional, la administración del impuesto predial integra de hecho actuaciones relativamente independientes (legislativas y administrativas) de diversos niveles de Estado. En la determinación de su estructura convergen las autoridades legislativas nacionales las cuales definen los sistemas de valuación (autoavalúo o avalúo catastral), exenciones y exclusiones, elementos del impuesto, rangos y criterios para las tarifas, ciclos de actualización y procedimientos. Por otra parte, en el nivel municipal interviene el Concejo en las decisiones relacionadas con la especificación de sus tarifas, definición de exenciones, decisiones de financiar y poner en vigencia avalúos actualizados. La alcaldía municipal por su parte ejecuta el desarrollo, montaje y operación de los sistemas de recaudo y cobro del impuesto predial. Las entidades encargadas de planificación local, conservación ambiental y estratificación también intervienen indirectamente. Se trata, sin duda, de un arreglo institucional singularmente complejo. En este contexto, el análisis administrativo se sitúa en dos planos, nacional y local, cada uno con su complejidad inherente.

2.1.2.1. Nivel nacional

Actuaciones del Congreso

El Congreso actúa directamente en la definición del régimen del impuesto predial mediante la emisión de leyes específicas como las Leyes 14 de 1983 y 44 de 1990 donde se proponen rangos de tarifas impositivas, bases, exenciones y exclusiones, por ejemplo, a las propiedades de uso público, iglesias, representaciones diplomáticas y bienes de conservación histórica, límites y ciclos de actualización catastral. El Congreso actúa asimismo decretando inorgánicamente exenciones “al azar” en otras leyes.¹¹ También establece los procedimientos y leyes que afectan el “entorno” del impuesto como las leyes sobre tenencia de la propiedad y las relacionadas con el ordenamiento jurídico-administrativo de los niveles subnacionales de gobierno. Finalmente, actúa decretando las leyes de ajuste fiscal que necesariamente tienen que condicionar ambas la gestión nacional y la municipal. Una revisión del número de leyes que han tratado temas catastrales y prediales (obtenida de la base de datos sobre leyes del Banco de la República y aumentada por los autores) identificó 71 leyes que afectan estos conceptos. El multiuso del concepto avalúo catastral es visible en dichas leyes. Los avalúos catastrales son un capital social para los legisladores que los usan para regulaciones sobre, por ejemplo, arrendamientos, impuestos, exenciones, zonificaciones, etc.

Las leyes de ordenamiento del impuesto predial no permiten¹² aumentos del impuesto superiores al 100 por ciento de un año a otro. Desde el lado de los contribuyentes estos límites premian propietarios y poseedores con predios en los municipios con avalúos más antiguos. Algunos analistas argumentan que este ‘premio’ puede ser una razón mas de la desactualización de los catastros. Ya que simplemente los propietarios no “permiten”, políticamente que se lleve a cabo la actualización. Podría argumentarse por otra parte que el esquema castiga más que proporcionalmente a los residentes —propietarios o no—de municipios que han dejado retrasar

¹¹ Por ejemplo, las leyes 65 de 1986, exención para el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, CERLALC, 491 de 1990 exención para los establecimientos públicos, las superintendencias, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, del orden departamental, ley 133 de 1994 , 299 de 1996, 322 de 1996, 400 de 1997 y 418 de 1997.

¹² Ley 44 de 1990, artículo 6°.

las formaciones y actualizaciones y perjudica a los propietarios en términos de una ineficiente provisión de servicios públicos para sus predios.

Dado que lo que se persigue con la actualización es reflejar el cambio en el valor comercial de los predios, sean estos generados individualmente por mutaciones no capturadas por los catastros durante un tiempo determinado o socialmente por el impacto del desarrollo sobre el valor de los inmuebles, la norma anterior resulta no sólo contraria a la eficiencia recaudatoria del impuesto sino a su equidad.

Las exenciones decretadas aleatoriamente que obligan a los municipios a no gravar ciertos bienes que a juicio del Congreso deben excluirse o eximirse, pueden marcar una tendencia contraria al saneamiento fiscal municipal ordenado en las leyes dictadas para tal propósito. Aunque la DAF ha identificado algunas de esas leyes, no se conoce con exactitud la importancia local de su impacto fiscal.

Por otra parte, algunas de estas exenciones son de carácter conceptual para ser desarrolladas por los Concejos con base en parámetros de la ley. Un ejemplo de esta situación es el tratamiento de las zonas de protección arquitectónica o las edificaciones consideradas patrimonio histórico que permiten su exclusión de la base imponible. En consecuencia, es importante evaluar el impacto fiscal de estas normas (exenciones y exclusiones) para poder determinar su importancia relativa en las finanzas locales.

Las leyes establecen también el procedimiento tributario y las sanciones por su incumplimiento. En Colombia estos aspectos cruciales del sistema se definieron bajo los parámetros de los impuestos nacionales que no son compatibles con los impuestos locales, cuyo diseño y parámetros son distintos: (a) son menores en términos del valor de las bases imponibles y de las tarifas y, por ende, menores en términos absolutos, (b) se centran en la facturación y no en la declaración y (c) su capacidad institucional es muy limitada si se la compara con la de la DIAN.

Actuaciones administrativas de entidades nacionales

Gobierno Nacional. El gobierno nacional actúa en el nivel normativo como autoridad reglamentaria de las leyes y en el nivel operativo del impuesto el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) es la autoridad responsable del control, monitoreo y puesta en vigencia de los avalúos catastrales. Por implicación, las oficinas de registro de instrumentos públicos son un insumo al proceso de actualización catastral.¹³

El Gobierno ha participado en el desarrollo legislativo del impuesto y ha intervenido su gestión por la vía reglamentaria y en ejercicio de atribuciones otorgadas por leyes específicas. En el período 1986-2004 ha expedido 47 decretos que inciden en el avalúo catastral y por lo tanto afectan el impuesto. Sin embargo, el verificar en detalle el contenido de estas normas reglamentarias y su consistencia interna e intertemporal no hace parte del alcance del presente análisis.

¹³ Es importante anotar que para los autoavalúos que se proponen, en casos de municipios piloto, el IGAC también tendría la potestad por Ley de ponerlos en vigencia.

IGAC. Como autoridad reguladora y operativa, el Instituto actúa como interventor y proveedor de los servicios de valuación catastral (formación, actualización y conservación) o como ente regulador en el departamento de Antioquia y las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín, las cuales por razones históricas recibieron un tratamiento legal diferenciado en el arreglo institucional. Sin embargo, en el contexto organizativo actual, el Instituto no tiene la potestad de definir por sí solo cuando se hacen los avalúos pues independientemente del mandato que establece la obligación de hacer avalúos por los menos cada 5 años, son los gobiernos locales los que deciden cuando hacerlos. Esta situación arroja un resultado aleatorio que no es lo más deseable en términos de efectividad, eficiencia de costos de formaciones, actualizaciones y en últimas del recaudo mismo del impuesto. La combinación de factores políticos, transferencias fiscales libres de compromisos, e incapacidad administrativa explican en buena parte que el atraso de los avalúos sea de cerca del 50 por ciento en los predios urbanos y de cerca del 80 por ciento en los predios rurales. Es importante anotar que el atraso en las formaciones catastrales no es un problema nuevo, o posterior a las leyes de austeridad en el gasto municipal, este ha sido un problema tan antiguo como la existencia del impuesto mismo.

Los cambios de la Ley 14 de 1983 alinearon las metodologías de valuación del IGAC con los conceptos y prácticas más avanzados de la época. Sin embargo, el Instituto ha mantenido un esquema operativo que incluye tanto la producción de catastros fiscales, como ‘físicos’ y ‘jurídicos’, dentro del concepto de catastro de uso múltiple que se analiza más adelante. Esto ha hecho que el proceso de producción requiera de un periodo de tiempo relativamente amplio para poder cumplir con la cobertura actual del sistema.

Debe anotarse que la desactualización catastral en Colombia ha sido un problema cuya solución no se ha logrado a pesar de varias reformas administrativas y estructurales encaminadas a resolverlo. Antes de 1988, la valuación catastral era considerada como un bien público de provisión nacional¹⁴ a cargo del IGAC¹⁵. I. Subsecuentemente, se ha optado por asignarle al municipio la responsabilidad financiera de la actualización de su catastro. En adelante, el IGAC sería el organismo asesor y organizador de las actualizaciones catastrales en función de la demanda de los diversos municipios. Como contraprestación el Instituto cobra un valor por los catastros que provee. Sin embargo, en la práctica los costos de los ‘catastros fiscales’ requeridos por los municipios aparentemente cubren también el costo total de los catastros multifinalitarios, ya que los otros beneficiarios sólo se han convocado recientemente a contribuir financieramente en esta tarea.

De otro lado, la coordinación e intercambio de información con las oficinas de registro de instrumentos públicos no es fluida a pesar de la obligatoriedad legal y los términos perentorios que existen para el suministro de información. Por lo tanto, las ineficiencias e inconsistencias en los datos de los propietarios se mantienen, afectando las bases y la administración del impuesto. Sobre este problema no parece haber sido suficiente la intención plasmada en una obligación legal y se hace necesario considerar posibles armonizaciones futuras de estas entidades con planes, plazos y sanciones para su cumplimiento.

¹⁴ Salvo por los catastros de Antioquia, Bogotá, Cali y Medellín que eran también bienes públicos cuya provisión estaba a cargo de del departamento y las ciudades, respectivamente.

¹⁵ Por ley, el IGAC recibía una renta con destinación específica.

2.1.2.2. Nivel local

El nivel local en Colombia muestra una gran variación según se trate de grandes o pequeños municipios. La congruencia institucional entre los desarrollos en materia de actualizaciones masivas (o inventario periódico de la situación de los predios) de la base catastral y del registro de propiedad y propietarios y la puesta en marcha de una administración tributaria pendiente de su mandato de servir al contribuyente, recaudar los impuestos y controlar su cumplimiento, colocan a Bogotá en el extremo positivo de la eficiencia administrativa.¹⁶ Esta situación contrasta con el otro extremo en el que se encuentran aquellos municipios en donde la primera formación catastral en el área rural aún no ha ocurrido y donde, a pesar de ser su mandato, las autoridades locales no tienen conocimiento de las dimensiones del problema administrativo tributario ni conciencia del rol que les corresponde en este respecto. En el medio se encuentran municipios con gran atraso en la actualización y, para el caso en estudio, aquellos que han optado por acordar con el IGAC sólo llevar a cabo avalúos en su casco urbano, dejando rezagada la actualización de los predios rurales en los cuales pueden encontrarse alcaldes preocupados por sus finanzas o alcaldes completamente desentendidos.

Decisiones locales de política tributaria

Exenciones, tarifas y descuentos. Otro elemento del compromiso con la recaudación local surge del ejercicio de las facultades de los concejos de fijar las tarifas dentro de los rangos de la ley y otorgar exenciones y descuentos por pronto pago en materia de impuesto predial. En la actualidad, el valor de estos beneficios otorgados por los concejos no es muy conocido.

Regulación de usos del suelo local. La ejecución de los planes de ordenamiento territorial (POT) se inició en los años noventa y su posible impacto fiscal, equidad e incidencia no se ha estudiado. Al zonificar usos del suelo, los POT han automáticamente afectado tanto los precios absolutos y relativos de la propiedad. Además si la aplicación de las tarifas impositivas, se hace en forma diferencial por zonas (industrial, comercial, institucional, rural, etc.); Esto resultaría en serias inequidades horizontales. Dado que la bonificación por áreas no es homogénea a su interior el uso de tarifas diferenciales por zonas introduciría tratamientos tributarios desiguales a contribuyentes en condiciones de igualdad, por estar localizados en diferentes zonas.

2.2. Administrativos y Operacionales

2.2.1. Administración nacional del avalúo catastral

La política local de la administración tributaria es otro elemento de singular relevancia. La complejidad de las normas catastrales y prediales exige un mínimo básico de capacidad administrativa. El montaje de infraestructuras administrativas adecuadas para gestionar la recaudación y cobro de los impuestos locales en general y del impuesto predial en particular es requisito indispensable para el manejo de los impuestos. Los montajes administrativos para la facturación y el cobro de los impuestos prediales así como para administrar sistemas de autoavalúo son requerimientos significativos frente al nivel gerencial en la mayoría de los municipios colombianos. Al no existir una capacidad de autocapacitación, autodefinición y

¹⁶ A pesar de tener serios problemas con aspectos relacionados con la conservación catastral (inventario permanente).

enfoque propio es necesario desarrollar esta capacidad desde otros ámbitos de gobierno. Por ser una actividad *transversal*—válida para grupos de municipios—el generar una capacidad central resultaría plenamente justificable y podría ser una función del nivel departamental (oficinas de planeación) o en el nivel nacional (DAF).

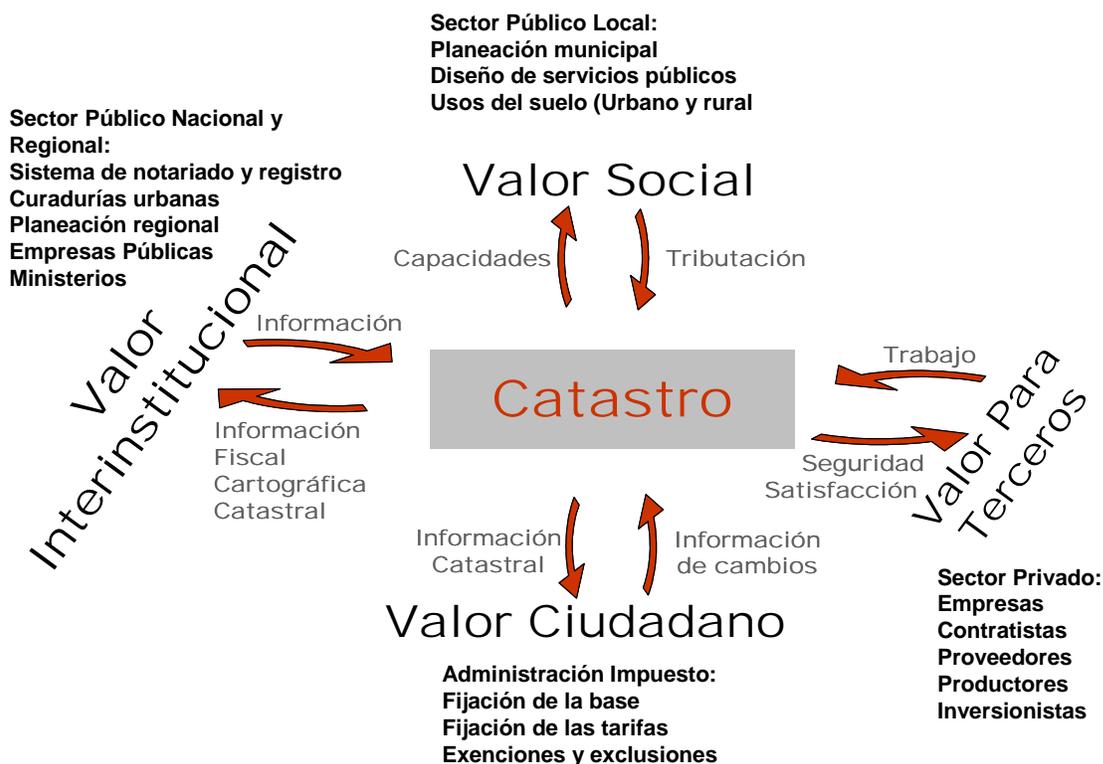
La administración de la base catastral en Colombia integra tres conceptos de la mayor importancia para los efectos de identificar y dar vida jurídica y tributaria a un predio. El seguimiento de la identificación y caracterización física de los predios es el primer elemento que define el catastro físico. El segundo elemento, el catastro jurídico, busca la identificación en principio de propietarios y en su defecto la de los poseedores de los predios. 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, 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 mutaciones 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).

2.2.1.1. Base predial

En Colombia desde 1990, la Ley 44 estableció dos procedimientos para la determinación de la base gravable del impuesto: El avalúo catastral y el autoavalúo por declaración privada. Para Bogotá, el Decreto ley 1421 de 1993 introdujo un tercer procedimiento, el sistema de autoavalúo sobre valores comerciales el cual dejó de aplicarse en el año 2001. Fuera de la experiencia de Bogotá y algunas experiencias negativas en Cali y Barranquilla, el autoavalúo no ha cobrado fuerza en el país a pesar de la posibilidad legal de hacerlo y a pesar del éxito logrado en Bogotá. El rol que el autoavalúo jugó en Bogotá fue crucial para la actualización del catastro del distrito y para mejorar sus finanzas.

Como se mencionó anteriormente, la obligación de poner en vigencia la *actualización* del valor catastral depende primariamente de las autoridades municipales quienes deben hacerlo dentro de los cinco años siguientes al avalúo anterior (Leyes 14 de 1983 y 223 de 1995).

Gráfico 2. Catastro Multiusuario

El catastro multiusuario recibe una variedad de insumos y genera numerosos productos. Algunos los produce directamente, como cartografías, planos, índices de medición socioeconómica y levantamientos socioeconómicos y mediciones de campo. Otros los recibe de entidades del Estado como el notariado y registro, las curadurías urbanas y las oficinas de planeación municipal. También recibe información directamente de los ciudadanos interesados. Su gestión se enmarca en las pautas de acción y gestión que contienen las leyes y normas establecidas. El gráfico 2 presenta la dimensión en términos de usuarios y relaciones del Catastro.¹⁷

Con esta diversidad de insumos realiza procesos internos de tipo técnico, económico y de registro automatizado de la información, hasta llegar a la obtención de un acervo de documentos, datos y archivos sistematizados que contienen la información de los predios individualizados y con los niveles de agregación útiles para un gran número de actividades.

Las salidas de producción en forma de mapas, documentos y certificados tiene como destino diversos usuarios, que en general son los mismos que suministran insumos. El municipio es uno de estos usuarios: su producto es el listado de los propietarios con avalúos actualizados de sus predios dentro de su jurisdicción.

¹⁷ Este gráfico fue adaptado de la descripción para el caso de Bogotá de Vázquez Caro-Cristancho (2004).

2.2.1.2. ¿Autoavalúo?

Una medida complementaria útil sería la implementación de sistemas muy sencillos de autoavalúo, basados en la situación del atraso crónico del municipio frente al catastro. Como instrumento que captura información básica, el autoavalúo puede proveer y facilitar el proceso de actualización y conservación catastral, a través de la declaración juramentada de los predios poseídos por los propietarios, de las mutaciones que afectan el valor del predio y el estimativo o autoavalúo del valor comercial para propósitos fiscales, tenga o no la propiedad un valor catastral antiguo. Las ineficiencias originadas en el registro y valuación de las propiedades se eliminarían y todos los predios contribuirían a los programas de inversiones locales en bienes y servicios públicos financiadas por los gobiernos municipales con los recursos del impuesto.

El ‘autoavalúo’ del valor comercial de la tierra sería una alternativa práctica no solamente al problema crónico de la desactualización de los avalúos. Lo sería también para resolver las limitaciones inherentes¹⁸ del índice de precios, que por si solo, no ha podido, ni podría solucionar los problemas de desactualización. En una perspectiva administrativa, el autoavalúo rompe el círculo vicioso de que: no hay recursos porque no existe un catastro actualizado, y no existe un catastro actualizado porque no hay recursos. Con buena visión, la Ley del Impuesto predial en Colombia faculta actualmente a los gobiernos locales para utilizar un sistema de autoavalúo, lo cual indudablemente constituye una oportunidad a costos relativamente bajos que no debería desaprovecharse. Es importante aclarar que la propuesta de autoavalúo no sustituiría la formación y actualización catastral, sino que sería un mecanismo complementario de apoyo a esta gestión a un costo relativo menor, como lo fue en el caso de Bogota. Con el autoavalúo, las bases gravables actualizadas en períodos cortos determinan el potencial¹⁹ recaudatorio y generan mayor justicia y equidad del impuesto.

Además, las gestiones de conservación de los catastros deben convertirse en ocasión para autoevaluar. Las implicaciones en valor de inclusión de predios nuevos, mutaciones y cambios de uso deberían ser parte del valor reportado y capturados como parte del sistema de declaración tributaria obligatoria.

¹⁸ Un índice de precios de la tierra por definición asume que todas las propiedades en el área correspondiente incrementaron sus valores en forma igual a la de la propiedad promedio y por lo tanto no tiene en cuenta cambios en los ‘precios relativos’ a través de los años.

¹⁹ Este ‘potencial’ podría posteriormente utilizarse como un indicador de la ‘capacidad fiscal municipal’ para efectos de medir, por ejemplo, el ‘esfuerzo tributario local’. Esto es de particular importancia dado que actualmente los indicadores de ‘potencial fiscal local’ son escasos.

Algunas Dimensiones de la Puesta en Marcha del Sistema de Autoavalúo en los Municipios Piloto

- Definición de procedimientos administrativos y operativos adecuados a los diferentes tipos de municipalidades, para facilitar su realización.
- Definición explícita de los incentivos²⁰ y desincentivos²¹ para el buen desempeño del sistema.
- Identificación o creación de instituciones de apoyo a las municipalidades en esta materia y de mecanismos de cofinanciamiento y asistencia técnica.
- Definición de las áreas agropecuarias prioritarias, dado su potencial económico, y sus correspondientes jurisdicciones municipales.
- Identificación de los catastros 'rurales' más antiguos en las áreas prioritarias e identificar aquellas que muestren interés de participar y cofinanciar esta actividad.
- Elaboración de un inventario en las áreas prioritarias de la capacidad administrativa y operativa de los municipios para manejar catastro, facturar y realizar los cobros respectivos.
- Diseño de un programa de apoyo de nivel nacional con metas en el tiempo para la realización de los 'autoavalúos' en las áreas prioritarias.
- Definición de modelos, por tipos de municipalidad, de un Acuerdo del Concejo Municipal para implementarlo.
- Definición del Formulario de Autoavalúo.
- Vinculación del 'autoavalúo' con la actualización catastral como parte de un mismo programa de trabajo de nivel nacional y municipal
- Asignación de recursos provenientes del impuesto predial para obras y servicios municipales específicos especialmente seguridad ciudadana.
- Difusión de las experiencias de municipalidades exitosas a aquellas interesadas en participar en un programa piloto de apoyo nacional al sistema del impuesto predial, que utilice 'autoavalúos'.
- Identificación, apoyo y difusión de casos piloto de municipios rurales y distritos que ya aplican exitosamente el sistema de 'autoavalúos'.
- Difusión de la experiencia internacional de gobiernos locales que utilizan sistemas similares. Considerar visitas de estudio.

El Autoavalúo en Bogotá

El sistema de autoavalúo se utilizó en Bogotá a mediados de los años noventa como método de formación y actualización catastral. El sistema determinó que el auto avalúo debía ser como mínimo el mayor de dos parámetros: 50% del valor comercial o el valor catastral vigente al momento del autoavalúo.

Contaba con dos incentivos para acercarse en mayor grado al valor comercial: i) El mayor valor autoavaluado era aceptable como costo fiscal para el impuesto a las ganancias ocasionales y ii) había sanción por inexactitud por declarar valores inferiores al 50% del valor comercial.

Estos dos incentivos para ajustar hacia arriba el autoavalúo, perdieron con rapidez su eficacia pero ya la información estaba capturada. En consecuencia esta pérdida en eficacia relativa no tuvo trascendencia. La ley 174 de 1994 creó restricciones para evitar que se abusara del valor del autoavalúo como costo fiscal y el Consejo de Estado declaró la nulidad de la aplicación de la sanción por inexactitud por considerar arbitraria una sanción sobre un valor incierto y carente de parámetros para su estimación.

El sistema de declaración para el impuesto predial en Bogotá demostró efectividad inmediata al aumentar el recaudo en 28% por incremento de los avalúos preexistentes y 89% por la incorporación de 453 mil nuevos declarantes.²² Es decir, fue la *formación* catastral la que contribuyó a ampliar en grandes proporciones la base del impuesto. Es importante anotar que si el autoavalúo es efectivo, es decir que todos los propietarios reportan sus predios y sus valores estimados, esto es necesario hacerlo una sola vez. De ahí en adelante solo sería mantener la base de datos (el catastro) actualizada.

²⁰ Tales como descuentos en la obligación tributaria por declaración de la propiedad y autoavalúo antes de la fecha límite.

²¹ Se refiere a las sanciones por no declarar la propiedad a tiempo, o por subvaluación por debajo de un nivel mínimo. Este último definido, por ejemplo, como el valor del último avalúo, incluyendo o no cierta magnitud por ajustes sobre la base del índice de precios, dependiendo de la región en particular.

²² Estudio elaborado para la Contraloría Distrital por Juan Gonzalo Zapata, Fedesarrollo, Jorge Armando Rodríguez Universidad Nacional, Fernando Zarama Vásquez y Fidel Castaño Duque Consultores Privados

El autoavalúo en Bogotá (continuado)

En la experiencia de Bogotá se identifican algunos puntos negativos a pesar de su gran efecto recaudatorio y de actualización del catastro en casi medio millón de nuevos propietarios, que pueden servir para el posible diseño del autoavalúo propuesto como alternativa a la ineficiencia de los avalúos catastrales:

- i. Alta probabilidad de error en la información declarada, en especial cuando existen bajos niveles de alfabetismo tributario, lo cual se podrían evitar con un formulario mucho más adecuado y con un mayor apoyo al contribuyente.
- ii. Mayor exigencia a la administración en términos de manejo de información, manejo y soporte de sistemas y control de evasión. Para ello se puede fortalecer a los municipios mediante el desarrollo de software de facturación y autoavalúo y aumento de la capacidad de control local.
- iii. Falta de convergencia del autoavalúo con los valores catastrales, por falta de parametrización y homologación previa de la información de identificación del predio.
- iv. Vulnerabilidad de los incentivos del sistema cuando se los hace dependientes de otros sistemas, que pueden cambiar exógenamente. (costo fiscal y ganancias ocasionales).

El autoavalúo aunque fue efectivo, perdió su relevancia en la medida que la administración catastral logro mejorar sus procesos de formación y actualización catastral y la actividad constructora perdió dinamismo.

Sin embargo, a pesar de que existe evidencia de que el ‘autoavalúo’ en general funcionó *temporalmente* en Bogotá como se requería, existe la preocupación de que quizás no funcione para la propiedad rural. El argumento que plantean algunos analistas en contra del autoavalúo rural es de que la movilidad de la propiedad rural es muy poca y como tal las expectativas sobre el pago de un impuesto de ganancias ocasionales es remota, y por lo tanto no constituiría un gran incentivo. El otro argumento que se da es el de la relativa escasez de información sobre precios de la tierra rural, el cual es en realidad una consecuencia de la poca movilidad de la propiedad sobre la tierra rural. Este argumento como un todo es valido y en parte constituye también una dificultad para los avalúos que realiza el IGAC. No obstante, los mercados donde no existen precios ya establecidos en general inician, o reactiva sus operaciones, con lo que los vendedores consideran que es el valor de sus bienes (en cierta forma un autoavalúo de sus propiedades) y con lo que los compradores están dispuestos a pagar por dichas propiedades (otra forma de ‘autoavalúo’). En la práctica, existe una diferencia entre áreas rurales y áreas agropecuarias. Para los objetivos del mercado de tierras las más importantes son las tierras agropecuarias. En general los precios de las tierras agropecuarias son más conocidos que los precios de tierra rural fuera del área agropecuaria. En consecuencia se espera que esta limitante no sea de tal magnitud que comprometa la viabilidad del sistema del autoavalúo. De ahí la justificación de iniciar el sistema en una muestra de municipalidades piloto, antes de intentar su aplicación sin los beneficios de una experiencia previa en áreas agropecuarias y rurales en general.

Por otra parte si se tiene en cuenta que el sistema de ‘autoavalúo’ no sería un sistema voluntario, sino obligatorio, como lo es el tributo mismo, y por lo tanto estaría sujeto a sanciones, las posibilidades de actualizar los avalúos existentes por medio de ‘autoavalúos’ sería viable siempre y cuando exista un elemento de riesgo de no hacerlo o de hacerlo inadecuadamente. Los principales elementos de riesgo que se ponen a consideración del gobierno son los siguientes: (i)

dictaminar que el Estado tendría la potestad para poner en venta²³, por el valor del autoavalúo, aquellas propiedades que se consideren sustancialmente subvaloradas; y (ii) el Estado continúa con la autoridad para estimar el valor comercial de aquellas propiedades que la administración tributaria considere que han sido subvaluadas.

Los propietarios o poseedores estarían en la obligación de declarar mutaciones en las oficinas de registro, en particular, cambios de valor y de área construida, esto en general no ocurre ni siquiera cuando se presentan transacciones que contemplan la posibilidad de minimizar el impuesto de ganancia ocasional. De alguna manera, la declaración del impuesto constituye un medio en donde se revive esta posibilidad por cuanto captura en forma sucinta los mismo datos de la formación catastral.

Finalmente, es importante anotar que estudios empíricos (Garzón, 1985) que comparan los autoavalúos con los avalúos de expertos en finca raíz han encontrado que existe una tendencia a la sobreestimación de la propiedad de menor valor y a la subestimación de la propiedad de mayor valor. La razón en las propiedades de menor valor aparentemente es el incentivo al acceso a crédito y la posibilidad del uso de la propiedad como garantía. Por otra parte, el subavalúo en los predios de alto valor aparentemente está relacionado con la capacidad de los propietarios de asumir un mayor nivel de riesgo financiero por subvaluación. En cualquier caso, parecería útil vincular formalmente los autoavalúos como un elemento en las solicitudes de crédito comercial dentro del sistema bancario, sujeto a los ajustes correspondientes.

2.2.1.3. Otras posibilidades

Reingeniería del proceso catastral. Por otra parte, la reingeniería del proceso de valoración catastral, facilitaría el objetivo de mantener las bases actualizadas. El proceso detallado y exhaustivo dificulta la rapidez requerida en los avalúos. Además, parte del esfuerzo se pierde por las decisiones políticas posteriores a la formación, por la manera como se definen los índices de actualización y los porcentajes en que se aplica dicho factor, modificando a la larga el esfuerzo de avalúo de los predios. Estudios recientes (Vázquez-Cristancho 2004) basados en la aplicación de la teoría de costos de transacción a la organización del sector público han propuesto la separación del proceso de valoración, de los innumerables procesos asociados al avalúo multipropósito e inclusive sugieren su completa delegación a las entidades recaudadoras como partes más interesadas en el mismo. Esta opción desde luego no significa que deban descuidarse los otros elementos de los catastros multifinalitarios.

2.2.2. Capacidad institucional de los municipios

Aun si la gestión de la base gravable es eficiente por parte del IGAC ello no garantiza el éxito de la gestión del impuesto predial. Esta gestión desata simplemente un proceso de administración tributaria el cual, teóricamente, debe desarrollarse *en y por* los municipios. La capacidad institucional de los municipios frente al impuesto es un concepto relativo al mandato legal del

²³ Esta medida de utilizar el ‘mercado de la propiedad raíz’ como un mecanismo para hacer que se cumpla el sistema de autoavalúos ha sido concebida como una alternativa a la compra de la propiedad por el estado, por el valor del autoavalúo declarado, lo cual es poco viable fiscalmente para grandes números de predios; y como tal es poco creíble. Este mecanismo ha sido ampliamente discutido por John Strasma en “Market–Enforced Self-Assessment for Real Estate Taxes”, en el “Bulletin for International Fiscal Documentation”; October 1965.

impuesto. Un impuesto simple facilita la gestión tributaria en el nivel local. Uno complejo la dificulta. La suma de la complejidad de la base a lo inadecuado de las normas de procedimiento tributario crea un ambiente de incumplimiento y desidia. Los agentes operadores simplemente se apartan éticamente del nivel de sanciones que les resulta inadecuado²⁴ en la escala municipal. La incapacidad de formular política tributaria local en términos de sostenibilidad²⁵ crea una complejidad adicional en términos de inestabilidad del mandato administrativo para los secretarios de hacienda.

A pesar de ello, la situación actual permite mejoras sustanciales en las funciones municipales de la gestión del impuesto predial. Lo primero es apoyar la capacidad municipal para entender la situación compleja en que se encuentra y desarrollar capacidades de medición de las decisiones de política y administración tributaria local. No se conoce, por ejemplo, el costo fiscal de las exenciones. Continúa el problema de la gerencia de la administración tributaria. Los alcaldes y secretarios de hacienda municipales no han desarrollado capacidades efectivas de recaudación en términos de atención a los contribuyentes. No existen en general capacidades de promover socialmente el pago de impuestos como lo hizo, por ejemplo, la administración Mockus en Bogotá, ni de administrar el recaudo de los pagos voluntarios como un sistema de facturación basado en una cuenta corriente que incluya las actualizaciones catastrales del IGAC. En varios municipios colombianos el impuesto no se cobra debidamente por la incapacidad administrativa del gobierno municipal para cumplir con esta función a pesar de disponer de los listados (en medio magnético) de actualización catastral suministrados por el IGAC. Simplemente no existen capacidades gerenciales ni institucionales para hacerlo. Se ha acumulado un gran “debido cobrar” de impuestos municipales. Por ser el predial el principal rubro, la deuda morosa se concentra en este impuesto. No hay, por último, estrategias para persuadir, ni para dar seguimiento a la cartera morosa actual, ni sistemas rápidos de cobro persuasivo, ni capacidad de cobro coactivo, jurídico, ni una clasificación entre grandes contribuyentes y casos difíciles y pequeños contribuyentes.

La gestión de la administración tributaria está en general desfinanciada y en lugar de pensar en desarrollarla, muchos municipios la han entregado en contratos a terceros (“*outsourcing*”) sin haber considerado cuidadosamente las implicaciones de este tipo de contratos. Algunos han tenido éxito, otros no. Evidencia en ciertos municipios con gran potencial económico y fiscal (Valledupar, por ejemplo) muestra como, independientemente de la situación de atraso catastral, cuando así lo decide, el municipio puede aumentar su recaudación tributaria poniendo en orden su administración y creando conciencia de pago entre los contribuyentes. En el caso de Valledupar este nivel de mejora tuvo también que ver con diversas experiencias, inicialmente malas y posteriormente corregidas a favor del municipio, de contratos con terceros (“*outsourcing*”) para recaudar los ingresos que finalmente nivelaron la relación de las partes. Evidencia adicional de esta situación fue discutida por la misión con ejecutivos y personal técnico de la firma consultora ARD, quienes realizan labores de asistencia técnica en aproximadamente 200 municipios principalmente en las regiones de conflicto del país. La experiencia del programa de la USAID sobre “Iniciativa sobre las Finanzas de los Gobiernos

²⁴ Por ejemplo tener que aplicar la sanción mínima del nivel nacional de gobierno (\$180.000) para contribuyentes que pagan \$5.000 o \$10.000 de impuesto predial o la sanción por no declara que puede llegar al 1% del patrimonio líquido del contribuyente, resultan inadecuadas.

²⁵ Diversidad de exenciones, inestabilidad en la política tarifaria local y numerosos descuentos

locales” indica que las posibilidades de aumentar el recaudo del impuesto predial son sustanciales. En algunas municipalidades el recaudo se multiplico varias veces y se ha mantenido boyante. En promedio los ingresos del predial en estos municipios aumentaron aproximadamente en 50% con respecto al recaudo histórico.

2.3. Áreas Rurales en Conflicto Armado

Como es bien sabido, otra de las razones por las cuales no se han hecho formaciones y actualizaciones catastrales ni tampoco se han hecho los cobros correspondientes del impuesto predial es la inseguridad en algunas zonas rurales del país. La administración Uribe Vélez recibió el país con 165 gobiernos municipales prácticamente destruidos por la violencia. Las alcaldías de muchos municipios debieron cerrar sus puertas en la localidad muchas veces por períodos entre uno y dos años y mantuvieron atención desde las capitales de los departamentos, las tesorerías cerraron y muchos propietarios salieron de sus tierras. La emigración del campo a la ciudad ha sido sustancialmente alta y muchas tierras fueron abandonadas. En consecuencia, la deuda tributaria por concepto del impuesto predial se ha acumulado grandemente en estos casos. Todo lo anterior sugiere que este problema debe aislarse y tener un conjunto de tratamientos diferenciados según el grado de recuperación y riesgo de estos municipios. Los enormes esfuerzos por recuperar el territorio nacional han, sin duda, tenido un efecto positivo general que se refleja en particular, en los mercados de la tierra y los avalúos catastrales. No obstante la sostenibilidad de lo alcanzado está por consolidarse y seguramente tomará tiempo medir y entender toda la dimensión del conflicto.

Como es bien sabido en el país, evidencias sobre Meta y Cundinamarca²⁶ señalan que el enraizamiento de la violencia en los municipios pasa por mecanismos prácticamente de captura de parte del presupuesto público en términos de contratación de obras públicas locales, el establecimiento de sistemas paralelos de ‘tributación’ con niveles ‘sancionatorios’ que llegan hasta el desplazamiento forzoso y la pérdida de toda capacidad de producción económica, o el secuestro y la ejecución de los propietarios. Los municipios destruidos probablemente resistieron esta captura y los agentes de violencia utilizaron el terror para forzar e implantar sistemas paralelos. Así mismo, en varios municipios se ha retornado a un mayor nivel de seguridad ciudadana y se han estabilizado las operaciones de los gobiernos municipales tanto en las áreas urbanas como en las áreas rurales.

No fue posible precisar durante la visita de la misión cuales son las áreas rurales (municipios) que se han visto afectados por estos conflictos. Es importante tener información al respecto que permita determinar la magnitud de este problema, así como la identificación de los municipios mas afectados y los efectos directos sobre el recaudo. Lo que resulta evidente es que por la caída en sus ingresos propios, es preciso proponer medidas solidarias para compensar sus perdidas fiscales.

²⁶ Ver, José Abelino Ospina, Los Efectos Fiscales de Hechos Violencia, Federación Colombiana de Municipios-GTZ Diciembre 2003.

3. Recomendaciones: ¿Cuáles Serían las Medidas Más Relevantes?

3.1. Sobre Ordenamiento Interinstitucional

Mejor ordenamiento institucional. Es necesario ordenar las instituciones que interactúan en el proceso catastral como un sistema que converja en sus objetivos. El ordenamiento institucional para el manejo del impuesto predial debe ser completo, coherente y incongruente. Ni la administración de la base catastral ni la gestión tributaria local tienen responsable definido ni “doliente institucional” en términos de resultados recaudatorios, eficacia, eficiencia y efectividad del sistema ni como parte de la política económica e impacto distributivo y equidad a pesar de que esas instancias existan en forma fraccionada en las normas de organización y funciones de diversas entidades (Gobiernos municipales, IGAC, DNP, DAF, MAG, Gobernaciones). Por otra parte, el arreglo institucional municipios-IGAC no parece satisfacer las necesidades de muchos municipios que se beneficiarían, junto con otras instituciones, de una mayor transparencia sobre el valor que les *factura* el Instituto por sus servicios de gerencia y ejecución de los procesos de valoración. En síntesis, el andamiaje institucional no constituye la totalidad del *capital social* que se requiere para la gestión eficiente del impuesto.

En un plano más amplio el desarreglo institucional comentado es sólo un síntoma de un desarreglo institucional mayor, el déficit fiscal estructural, del cual hace parte. La tensión entre la descentralización de los ochenta y las leyes de re-centralización de los noventa y dos mil son parte y han creado y agravado cada una el problema, a pesar de siempre quererlo resolver estas últimas.

Se recomienda:

- Estudiar y mejorar las relaciones y necesidades de coordinación interinstitucional con base en la identificación y clasificación de funciones gerenciales y operativas que actualmente se incumplen en la gestión del impuesto predial. Para actividades *transversales*—válidas para todos o grupos significativos de municipios—se deben generar capacidades centrales como funciones precisas del nivel departamental o del nivel nacional;
- Realizar un estudio sobre el efecto de las transferencias en el esfuerzo tributario de las municipalidades. Subsecuentemente, considerar la importancia de un incremento del peso relativo del ‘esfuerzo de recaudo’ en la fórmula de las transferencias y proponer indicadores de esfuerzo con respecto al ‘potencial de recaudo’ local y no con respecto a los recaudos en base a tendencias históricas.
- Desarrollar e instalar sistemas transversales de gestión predial municipal que eviten sobrecostos y relaciones contractuales en áreas de informática por encima de la capacidad institucional de la mayor parte de los municipios.
- Hacer explícito el sistema de costeo y fijación de precios para la realización de avalúos en los municipios

- Definir formas de intervención y coordinación interinstitucional que articulen e integren la gestión catastral en sus diversos niveles; conjuntamente, definir responsabilidades específicas e instancias de control administrativo y vincular todo ello dentro especificaciones de los controles fiscales, disciplinarios y penales mediante acuerdos interinstitucionales con la Contraloría, la Procuraduría y la Fiscalía.

3.2. Sobre la Ley de Procedimiento

Ajuste de la ley de procedimiento para impuestos locales. La definición legal del marco nacional de obligaciones de hacer (declarar, retener, contabilizar, etc.) por parte del contribuyente, así como sus derechos de defensa y las facultades y poder sancionatorio del Estado para controlar el cumplimiento, se transplantó a los municipios. Los mismos procedimientos administrativos establecidos para los impuestos de renta, IVA y demás grandes impuestos nacionales son obligatoriamente parte de los códigos de rentas municipales. Esta medida fue inapropiada no solamente por las diferencias en capacidades institucionales entre niveles de gobierno sino por lo inadecuado del diseño para el nivel local. Esta situación se ha vivido por los municipios durante los últimos diez años.

Se recomienda:

- Redefinir el procedimiento administrativo y el sistema de sanciones ajustándolos específicamente al mandato sustantivo del impuesto predial y a escalas locales de capacidad de gestión.

3.3. Sobre la Base

Mejoras exógenas en la base gravable. La base gravable se afecta por razones extratributarias como son el crecimiento de la economía, la estabilidad en la definición de los derechos de propiedad y la regulación local sobre usos del suelo. De una parte, la indefinición de derechos de propiedad es un obstáculo al adecuado funcionamiento del impuesto por dificultades en la determinación del propietario y por los conflictos que supone esta indefinición. De otra, los planes de ordenamiento territorial (POT) se iniciaron en los años noventa y su impacto fiscal e incidencia aun no ha sido estudiado. Al reclasificar usos del suelo, los POT han afectado la oferta relativa de tierras y por lo tanto los precios de la propiedad.

- Estudiar el estado de la definición de derechos de propiedad en una muestra de municipios, incluyendo las propiedades del Estado utilizadas por particulares
- Incentivar la conclusión de procesos de sucesión mediante el establecimiento de una sobretasa predial sobre las sucesiones que no se liquiden después de dos años de fallecimiento del causante.
- Realizar un estudio detallado, para una muestra de municipios, de los efectos del POT en la base tributaria, en el recaudo, en la aplicación de las tarifas y la equidad horizontal de estas, dada la zonificación de usos del suelo. A este respecto es importante mencionar que el impuesto predial no es un impuesto al ingreso, sino al

valor de mercado de las propiedades. Como tal, una misma tasa impositiva en las propiedades de mayor valor genera mayores obligaciones tributarias, en términos absolutos, que en las propiedades de menor valor. Es decir, el sistema impositivo del predial ya incluye un elemento de equidad ‘vertical’ y ‘horizontal’ con respecto al valor de las propiedades que no requeriría de una ‘zonificación’ del impuesto para hacerlo más equitativo.

- Basar el reordenamiento legal e informático en el ordenamiento político-administrativo de los gobiernos subnacionales.

Mejoras endógenas en la definición de la base gravable. Una forma de gravar la tierra productiva es excluir de su base las construcciones y mejoras.²⁷ La medida de gravar la tierra sin mejoras sería un incentivo para la inversión en el campo y facilitaría sustancialmente la ejecución de los avalúos catastrales.

Se recomienda:

- Estudiar el peso y el costo administrativo de incluir las construcciones en el valor de la base catastral. Determinar el rendimiento relativo de esta base con respecto al de la tierra, dados los costos unitarios de sus avalúos y su correspondiente generación de obligaciones tributarias.
- Si el costo fiscal es relativamente bajo y se compensa con actualizaciones más frecuentes, o con aumentos de la tarifa, decretar como base gravable del impuesto predial rural los avalúos (o autoavalúos) actualizados de la tierra sin construcciones.

Control de la erosión de la base causada a nivel nacional. Las exenciones otorgadas por la nación pueden ser muy grandes y su cuantía y justificación deben analizarse en detalle. Análisis de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio sugieren que las leyes expedidas por el Congreso pueden haber erosionado la base imponible y en consecuencia la capacidad efectiva de recaudo del impuesto predial.

Para racionalizar la expedición de exenciones desde la órbita nacional se recomienda:

- Hacer un inventario y determinar el costo fiscal y el impacto local de las exenciones de impuesto predial decretadas por el Congreso.
- Preparar un proyecto de ley reduciéndolas y ordenando la obligación del pago del impuesto predial correspondiente, por parte de la nación, a los municipios afectados. Existe el precedente del pago de impuestos locales correspondientes a los resguardos indígenas por parte del gobierno nacional.

²⁷ Esta práctica es utilizada no solamente en las áreas rurales sino además en algunas áreas urbanas donde la base del impuesto se define como el valor de la tierra sin construcciones. Por ejemplo, este es el caso en Singapur, Jamaica y Dominica (Garzón, 1997).

- En un plano más general, es preciso revisar íntegramente el mandato legal predial para eliminar incentivos como la perpetuación del atraso en las actualizaciones al fijar límites arbitrarios al monto del aumento del avalúo durante la actualización y cualquier otro incentivo que tenga este tipo de efectos.

Control de la erosión de la base causada a nivel municipal. En uso de sus facultades legales algunos municipios ha comprometido la elasticidad y estabilidad en el recaudo del impuesto. Algunos Concejos Municipales han decretado reducciones de tarifas y descuentos para mitigar el impacto de las actualizaciones catastrales contrarrestando el esfuerzo de actualización y prácticamente ignorando sus costos.

Se recomienda revisar los mecanismos que permiten volatilidad e inestabilidad en las tarifas del impuesto predial a partir de decisiones del nivel local mediante el establecimiento de reglas tales como:

- Establecer un sistema de introducción gradual del avalúo o autoavalúo actualizado para evitar ajustes discrecionales de las tarifas y los descuentos.
- Determinar el costo fiscal de las exenciones y descuentos otorgados a nivel local así como su conformación.

Mejora en la administración de la base catastral. La administración actual de la base catastral basada en conceptos válidos de catastros multiusuario hace el proceso de actualización de valores catastrales más lento y costoso generando así un costo fiscal endógeno no explícitamente reconocido por el sistema.

Se recomienda:

- Establecer, dentro o fuera de las autoridades catastrales una vía rápida para actualización de valores catastrales independiente del levantamiento de los aspectos físicos y jurídicos, que si bien son validos, cuando cambian son por lo general inmutables o irrelevantes para el cobro del impuesto predial. Sin embargo, de ninguna manera deben descuidarse las actuales funciones del IGAC con respecto a los aspectos físicos y jurídicos de los catastros.
- Adoptar el autoavalúo como mecanismo complementario a la actualización catastral
- Considerar como parte fundamental del sistema de autoavalúo ordenar al IGAC, en coordinación con los municipios piloto, expedir y enviar a los propietarios o poseedores formularios con el avalúo mínimo (o sugerido como lo hace Bogotá) en el que se identifique el respectivo predio y se dé una base de valor actualizado por índices desde el último avalúo.
- Utilizar este valor mínimo de la propiedad para la auditoria del sistema de autoavalúo.

- Especificar los mecanismos alternativos de implementación del autoavalúo para los casos en que no existe mapa catastral.
- Organizar el proceso de actualización catastral en términos plurianuales y financiados por todos los beneficiados (municipios, corporaciones regionales, gobernaciones, gobierno nacional y sus instituciones, etc.) mediante un plan de acción entre IGAC y la municipalidad respectiva con el apoyo de la DAF. Los municipios que reserven fondos para la actualización y que estén interesados en usar el autoavalúo se les otorgaría un préstamo que lo pagarían con parte de los ingresos del impuesto predial.
- Crear fondo local para la actualización catastral en lugar de acudir a costosas financiaciones.
- Actualizar oficialmente el valor en máximo cuatro años
- Revisar la capacidad institucional del IGAC (procesos catastrales, automatización, capacidad de respuesta)
- Estudiar los procesos, la sistematización, los costos del IGAC y de los cargos hechos a los municipios por los avalúos.
- Estudiar los conceptos básicos utilizados en el IGAC (concepto múltiple del catastro: jurídico, físico y fiscal), en el contexto de las necesidades del impuesto predial
- Modificar el orden de prioridad entre municipios y sus áreas y realizar actualizaciones rurales

3.4. Sobre la Gestión Municipal de Administración y el Cobro del Impuesto

Mejora en la gestión tributaria municipal. El plano municipal ha recibido inmerecidamente el mayor número de críticas en términos de la responsabilidad que le compete en la administración del impuesto predial .

Se recomienda:

- Estructurar el recaudo mediante la creación de un sistema de facturación basado en una cuenta corriente utilizando actualizaciones catastrales del IGAC, del sector privado, o de autoavalúos.
- Estructurar el cobro del impuesto
 - capacitar para cobro
 - fortalecer las capacidades de cobro coactivo
 - condicionar los créditos comerciales, entre otros requerimientos, al pago del impuesto predial (y exigir un paz y salvo)

- utilizar para las vigencias actuales sistemas rápidos de cobro persuasivo como lo hace el sector privado
 - armar procedimientos basados en acuerdos de pago
 - inclusión del cobro del predial en las facturas de prestación de servicios públicos, tales como electrificación rural, servicios de riego, UMATA, etc.)
 - considerar la creación de una central de cobro por departamentos para casos de contribuyentes difíciles con apoyo de la DAF
- Desarrollar y aplicar capacidades institucionales de medición de costo fiscal en el nivel local de las exenciones.
 - Financiar adecuadamente la gestión tributaria local.

3.5. Sobre la Tributación y el Conflicto Armado

Manejo especial de situaciones en zonas de conflicto. Las zonas de conflicto han sido además un problema en términos fiscales. Mientras que los municipios tratan de mantener su nivel de gastos y a veces se ven forzados a aumentarlos bajo condiciones de amenaza, los ingresos tributarios tienden a caer muy rápidamente por el impacto de la violencia en la producción y en el desplazamiento de personas. Los grupos armados crean el equivalente a ‘sistemas tributarios paralelos’ que afectan la capacidad de pago del impuesto de quienes optan por quedarse en las áreas rurales de los municipios. Sin embargo, es estratégico concentrar esfuerzos en aquellas áreas donde se ha recobrado cierto nivel de seguridad. En estas áreas debe buscarse la estabilización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales y sus administraciones con el apoyo coordinado de instituciones nacionales y departamentales.

Se recomienda:

- Condonar intereses sobre los impuestos causados durante períodos de cierre de las alcaldías
- Imputar pagos al último año y dar plazos especiales para los años anteriores
- Permitir reducciones del impuesto para áreas de conflicto armado prolongado y de ausencia de autoridad estatal
- Destinar parte del recaudo del predial a gasto en seguridad del municipio
- Considerar la delegación temporal del cobro del impuesto predial a la DAF (o la DIAN) en aquellas áreas donde subsiste el conflicto
- Condicionar las transferencias (participaciones) a las gestiones de cobro del predial de la vigencia actual
- Estudiar el impacto de las leyes relacionadas con transferencias (participaciones) cuando el recaudo ha caído por razón de la violencia

3.6. Sobre las Tarifas

Existe la creencia de que a mayor nivel de la tarifa mayor recaudo y en general mejor desempeño del impuesto predial. Estudios empíricos (Garzón, 1988) han demostrado que no existe una correlación directa entre mayores tarifas y mayor recaudo. Más importante que las tarifas

nominales, o la efectiva, es una buena administración del impuesto y como parte de la administración un sistema más efectivo de cobro. Muy poco se gana con tarifas más altas si el sistema de cobro es muy débil. El resultado generalmente es un aumento en los impuestos por cobrar.

Rango de las Tarifas. Teniendo en cuenta que las condiciones socio-económicas de los municipios varían drásticamente la política de fijar por ley un rango de tarifas es adecuada. Así mismo, la posibilidad de ejercer la democracia localmente por la facultad de los concejos de dictar sus propias tarifas es un mecanismo idóneo. Sin embargo, pueden surgir prácticas indeseables como la utilización de múltiples tarifas o el uso de estructuras progresivas inadecuadas. La existencia del rango ha permitido además que los concejos amortigüen el impacto de las actualizaciones catastrales reduciendo las tarifas o aumentando los descuentos por pago oportuno el año de puesta en vigencia del avalúo. Quizás una mejor práctica es incrementar los avalúos gradualmente de tal manera que se elimine la necesidad de reducir tarifas, ya que esto último podría afectar los rendimientos del impuesto en las finanzas locales. La práctica de incrementar los avalúos gradualmente, en ciclos de cuatro o máximo cinco años, podría resultar más adecuada.

Nivel de las tarifas. En consistencia con la ausencia de una relación directa entre nivel de las tarifas y el nivel del recaudo, el esfuerzo en este caso debe estar orientado primero a mejorar la equidad de la administración tributaria municipal, de tal forma que primero paguen todos los que deben pagar (y lo que realmente les corresponde) y luego, si es necesario fiscalmente, considerar la imposición de tarifas más altas dentro del rango.

Tarifas Progresivas.

Algunos países (Garzón, 1989) han experimentado con estructuras de tarifas progresivas. Es decir, tarifas en base a una clasificación de la propiedad por rangos de valores de tal forma que entre mayor sea el rango mayor es la tarifa. Sin embargo, estudios empíricos (Garzón, 1981) han demostrado que esta práctica incentiva a la subdivisión de la propiedad, particularmente la rural, con el objeto de poder clasificar en los menores rangos con menores tarifas. Este efecto es deseable solamente en las propiedades de una escala mayor a la económicamente apropiada; pero resulta altamente indeseable en propiedades donde la escala es menor que la económicamente rentable. En consecuencia, debe evitarse la imposición de tarifas relativamente altas en las propiedades de menor valor y tamaño, ya que esta política incentiva a la subdivisión de la propiedad en tamaños económicamente inadecuados.

En este sentido es preferible utilizar una sola tarifa. El espíritu de la ley del impuesto al ofrecer un rango para la fijación de la tarifa (entre 1 y 16 por mil) fue precisamente dar la flexibilidad a los gobiernos locales de establecer el nivel de la tarifa que más se adecuara a sus circunstancias particulares (necesidades fiscales y capacidad de pago de los propietarios.) En la práctica, sin embargo, este rango se ha utilizado en muchos casos para aplicar una multiplicidad de tarifas, lo cual resulta indeseable desde el punto de vista de complejidad administrativa, de inequidad 'horizontal' entre contribuyentes con propiedades de un mismo valor, y de las distorsiones que genera en el tamaño de las propiedades. Desde el punto de vista de la magnitud del recaudo

obviamente es posible obtener el mismo volumen de ingresos por concepto del impuesto, o uno mayor, con el uso de una sola tarifa -- para todas las propiedades en un mismo municipio.

Las propiedades de vivienda de grupos de bajo ingreso localizadas en áreas urbanas informales, o propiedades rurales de un tamaño muy pequeño, podrían estar exentas del impuesto, en cuyo caso la tarifa para estas propiedades sería cero. En resumen la política sobre las tarifas debería estar orientada al uso de una sola tarifa en cada municipio, en conjunto con las exenciones adecuadas y las sobre-tasas en los casos que sea necesario. La tarifa única debería escogerla cada municipalidad dentro del rango actual del 1 por mil al 16 por mil que establece la ley.

Es importante aclarar que una sola tarifa no es inequitativa porque las diferencias entre propiedades esta ya reflejada en los precios de mercado y sus avalúos o autoavalúos correspondientes. Si los precios del mercado ya tienen en cuenta los diferentes atributos de las propiedades, las tarifas no tienen que utilizarse para cumplir con esta función.

Política Tributaria, Mercado de Tierras y la Estructura de las Tarifas. En contraste a una estructura de tarifas progresivas para un impuesto sobre el ingreso, las tarifas del impuesto predial idealmente deberían ser mucho más simples con el objeto de evitar distorsiones indeseables en la estructura de los tamaños de la propiedad. No obstante, y especialmente para aquellas propiedades de extensiones muy grandes y muy probablemente caracterizadas por una subutilización de la tierra, se justificaría considerar una sobre tasa que incentiven su subdivisión y/o explotación mejorando así el mercado y acceso a la tierra. El nivel de la tarifa en conjunto con una sobre tasa debería ser basado en un estudio empírico que identifique la magnitud de la tarifa efectiva a la cual la tasa de retorno de la tenencia de la tierra con fines especulativos se vea afectada en una proporción tal que resulte más rentable el uso y explotación de la tierra. El mismo concepto se aplica actualmente en las áreas urbanas con tasas de 33 por mil para lotes baldíos en uso especulativo. La mayor tasa, en estos casos, simplemente internaliza parte del costo social de oportunidad que este tipo de tenencia de la propiedad impone en la economía local (urbana o rural).

4. Plan de Acción: Pasos Siguietes

Esta sección resume la problemática del impuesto predial, junto con las recomendaciones correspondientes, y elabora un plan de acción y actividades a desarrollar en el corto y mediano plazo con el objetivo de superar las limitaciones del impuesto. Las medidas de corto plazo son principalmente aquellas que pueden llevarse a cabo sin necesidad de reformas legales; mientras que las de largo plazo implican reformas a la legislación actual. Cada uno de las actividades especificadas en el plan de acción identifica las entidades que serian responsables de llevar a cabo dicha actividad y propone tentativamente la fuente de financiamiento. Teniendo en cuenta los intereses expresados por el Banco Mundial y la USAID en apoyar componentes específicos del plan de acción del Programa Piloto de Autoavalúos, la fuente de financiamiento se plantea de manera tentativa, y desde luego sujeta al diálogo y los respectivos acuerdos con el Gobierno de Colombia y las instituciones de crédito. El plan de acción esta subdividido por temas o programas de desarrollo y se resume en los tres conjuntos de matrices que se incluyen a continuación.

ANEXO 1

Matrices sobre el Programa Piloto de Autoavalúos

Borrador para Discusión

Parte 1 Planeación y Diseño

Problemática: Desactualización Catastral Crónica

Recomendación: Montar el sistema de autoavalúo como medida complementaria de actualización de avalúos prediales

PLAN DE ACCIÓN	DURACIÓN DE LA TAREA (en semanas)	INSTITUCIONES RESPONSABLES/ ACTORES	FINANCIACIÓN
<p>(i) ORGANIZAR Y CONCERTAR LOS CRITERIOS Y DEFINICIONES DEL PROGRAMA PILOTO DE AVALÚOS</p> <p>a. Acordar los criterios de selección de los municipios que se incluirán en la muestra piloto</p> <p>b. Determinar el tamaño de la muestra de municipios</p> <p>c. Evaluar capacidad institucional de los municipios seleccionados como entidades responsables de la administración del autoavalúo</p> <p>d. Definir mecanismos para vincular los municipios</p> <p>e. Precisar apoyos financieros del programa</p> <p>f. Diseñar el proyecto y los términos de la asesoría, tiempo de acompañamiento, instrumentos de apoyo.</p> <p>g. Determinar los roles y los mecanismos de vinculación de autoridades al proyecto Nacionales (DAF, IGAC), Departamentales, Municipales (Alcaldes, Concejos Municipales)</p> <p>h. Especificar los mecanismos de seguimiento del proyecto piloto</p> <p>i. Definir la metodología para analizar los resultados del proyecto piloto y para identificar las lecciones aprendidas y su diseminación futura</p> <p>j. Definir la fijación de metas e indicadores de gestión</p>	6	MHCP/DAF, MAG, DANE-IGAC, DNP y consultores	USAID

Nota 1: La duración de las diferentes tareas, dada en semanas en cada una de las matrices, es tentativa.

Nota 2. Las diferentes tareas en cada una de las matrices deben realizarse en forma simultánea.

Parte 1 Planeación y Diseño (2)

Problemática: Desactualización Catastral Crónica

Recomendación: Montar el sistema de autoavalúo como medida complementaria de actualización de avalúos prediales

PLAN DE ACCIÓN	DURACIÓN DE LA TAREA (en semanas)	INSTITUCIONES RESPONSABLES/ ACTORES	FINANCIACIÓN
<p>(ii) DEFINIR NECESIDADES DE COORDINACIÓN PARA ARTICULAR EL AUTOAVALÚO AL MARCO INSTITUCIONAL EXISTENTE</p> <p>a. Definir los roles específicos de las entidades responsables de la coordinación del proceso de autoavalúo a nivel nacional (MHCP/DAF, DANE, IGAC, DNP, MAG)</p> <p>b. Evaluar las funciones del IGAC como entidad reguladora del autoavalúo y proponer los procedimientos para su cumplimiento</p> <p>c. Establecer la responsabilidad fiscal y disciplinaria de los alcaldes que no hagan la actualización dentro del término legal de cinco años.</p> <p>d. Lograr el consenso interinstitucional para el diseño propuesto de autoavalúo y los esquemas de sanciones e incentivos (premios) posibles dentro del marco legal existente</p>	<p>12</p> <p>(4)</p> <p>(4)</p> <p>(4)</p>	<p>MHCP/DAF, MAG, DANE-IGAC, DNP y consultores</p>	<p>USAID</p>
<p>(iii) DETERMINAR NECESIDADES DE DEFINICIÓN PARA ARTICULAR EL AUTOAVALÚO AL MARCO INSTITUCIONAL EXISTENTE</p> <p>a. Diseñar el formulario de autoavalúo para la muestra de municipios con la aprobación por parte del IGAC</p> <p>b. Definir la base mínima de referencia del autoavalúo (avalúos catastrales, índices de precios, avalúos de las lonjas, propiedades comparables)</p> <p>c. Realizar la prueba piloto del formulario de autoavalúo</p> <p>d. Estudiar la situación jurídica y procesal de los derechos de propiedad</p>	<p>12</p> <p>(2)</p> <p>(1)</p> <p>(4)</p> <p>(5)</p>	<p>MHCP/DAF MAG, IGAC, DNP y consultores</p>	<p>USAID</p>

Parte 1 Planeación y Diseño (3)

Problemática: Desactualización Catastral Crónica

Recomendación: Montar el sistema de autoavalúo como medida complementaria de actualización de avalúos prediales

PLAN DE ACCIÓN	DURACIÓN DE LA TAREA (en semanas)	INSTITUCIONES RESPONSABLES/ ACTORES	FINANCIACIÓN
<p>(iv) ESTABLECER LAS POSIBILIDADES DE MEJORAR RESULTADOS EN LA GESTIÓN CON EL APOYO DE LAS GOBERNACIONES Y DE LA DAF</p> <p>a. elaborar, ejecutar y monitorear planes de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional basados en mejoras del impuesto predial</p> <p>b. capacitar a funcionarios en gerencia de recaudación y cobro</p> <p>c. incluir en la financiación créditos o partidas para compra de equipo para apoyar el cobro de cartera</p>	6	MHCP/DAF Federación Colombiana de Gobernadores y consultores	USAID
<p>(v) DEFINIR LA PROVISIÓN Y MAGNITUD DE ASISTENCIA TÉCNICA Y CAPACITACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO PILOTO DE AUTOAVALÚOS</p> <p>a. Elaborar términos de referencia (con definición de los municipios incluidos)</p> <p>b. Contratar consultores</p> <p>c. Elaborar plan de apoyo a la gestión detallado por municipio</p> <p>d. Definir metodologías de trabajo</p> <p>e. Elaborar plan de capacitación</p> <p>f. Delegar facultades para la conservación y actualización dinámica en las oficinas de Planeación y en su defecto en las tesorerías, secretarías de hacienda y tesorerías municipales</p>	4	MHCP/DAF MAG, IGAC, DNP y consultores	USAID
<p>(vi) ESTIMAR COSTOS DEL PROYECTO POR MUNICIPIO</p>	4	Gobierno Municipal y Consultor	USAID

Parte 2 Implementación (1)

Problemática: Insuficiente Gestión Municipal para el Recaudo del Impuesto Predial

Recomendación: Desarrollar capacidades administrativas locales para implementar el autoavalúo y el cobro del impuesto predial

PLAN DE ACCIÓN	DURACIÓN DE LA TAREA (Semanas)	INSTITUCIONES RESPONSABLES/ ACTORES	FINANCIACIÓN
<p>(i) CONTACTAR AUTORIDADES DE LOS MUNICIPIOS DE LA MUESTRA PARA EXPLICAR EL PROYECTO PILOTO (SENSIBILIZACIÓN CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA)</p> <p>a. Reafirmar voluntad política</p> <p>b. Discutir con autoridades locales los procedimientos del autoavalúo</p> <p>c. Iniciar participación comunitaria (cabildo abierto y consensos agropecuarios municipales)</p> <p>d. Definir campaña de difusión del autoavalúo (objetivos, obligatoriedad, sanciones, etc.)</p> <p>e. Presentar la vinculación de los recursos del impuesto predial con el plan de inversión para el desarrollo local (urbano y rural)</p>	4	DAF, DANE, DNP IGAC y consultores	USAID
<p>(ii) ESPECIFICAR NECESIDADES INICIALES DEL SISTEMA DE AUTOAVALÚO</p> <p>a. Elaborar el proyecto y tramitar el Acuerdo municipal que apruebe el autoavalúo</p> <p>b. Obtener aprobación del formulario e instructivos por parte del IGAC</p> <p>c. Implementar reformas necesarias al código de rentas (por ejemplo inclusión en el código del concepto de autoavalúo y de las definiciones procedimentales para su administración localmente)</p> <p>d. Recolectar informaciones existentes como cartografías, precenso de predios y propietarios, para iniciar los autoavalúos</p>	20 (4) (4) (6)	IGAC y consultores	USAID

Parte 2 Implementación (3)

Problemática: Insuficiente Gestión Municipal para el Recaudo del Impuesto Predial

Recomendación: Desarrollar capacidades administrativas locales para implementar el autoavalúo y el cobro del impuesto predial

PLAN DE ACCIÓN	DURACIÓN DE LA TAREA (Semanas)	INSTITUCIONES RESPONSABLES/ ACTORES	FINANCIACIÓN
<p>(v) LANZAR EL PROYECTO PILOTO EN TODOS SUS NIVELES</p> <p>a. Distribuir formularios y cartillas para su diligenciamiento</p> <p>b. Efectuar la capacitación para diligenciamiento</p> <p>c. Desarrollar talleres de cultura tributaria</p>	<p>6 (3) (3)</p>	<p>MHCP/DAF Gobiernos municipales piloto y consultores</p>	<p>USAID</p>
<p>(vi) DETERMINAR EVENTUALES NECESIDADES ADICIONALES DE DECISIÓN POR ACUERDO MUNICIPAL</p> <p>a. Adoptar las modificaciones en la estructura organizacional derivada de los replanteamientos estratégicos</p> <p>b. Adoptar las modificaciones en la estructura y funciones de la administración tributaria para la funcionalidad de la gestión del autoavalúo</p> <p>c. Adoptar los elementos de seguridad del sistema</p>	<p>5 (2) (2) (1)</p>	<p>Gobierno Municipal y consultores</p>	<p>USAID</p>
<p>(vii) ANALIZAR LOS RESULTADOS COMPARATIVOS ENTRE EL AUTOAVALÚO Y LA VALUACIÓN CATASTRAL (IMPACTO RECAUDATORIO, COSTOS, EQUIDAD, EFICIENCIA, ETC.)</p>	<p>4</p>	<p>Gobierno Municipal y Consultores</p>	<p>USAID</p>

Parte 3 Necesidades de Cambios Legales (1)

Problemática: Legislación no convergente con el objetivo de optimizar el recaudo del impuesto predial

Recomendación: Modificar leyes que inciden indirectamente o que pueden generar obstáculos para el recaudo adecuado y sostenido del impuesto predial

PLAN DE ACCIÓN	DURACIÓN DE LA TAREA (Semanas)	INSTITUCIONES RESPONSABLES/ ACTORES	FINANCIACIÓN
<p>(i) ANALIZAR OPCIONES PARA REFORMAR EL DISEÑO DE LAS TRANSFERENCIAS</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Redefinir los parámetros del sistema y el indicador de “esfuerzo” tributario b. Reevaluar el peso relativo de esfuerzo tributario en la fórmula de las transferencias c. Condicionar las transferencias al cobro del predial d. Incluir el valor catastral del municipio dentro de los criterios de recategorización e. Preparar el borrador de la parte del proyecto de ley sobre las transferencias 	4	MHCP/DAF, DANE, DNP, Federaciones Colombianas de Departamentos y de Municipios y consultores	USAID
<p>(ii) IDENTIFICAR LAS VÍAS LEGALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS ACTUALIZACIONES CATASTRALES</p> <p>Considerar la creación de un fondo de financiamiento con una retención anual de las transferencias fiscales y con recursos de los interesados en la actualización catastral (corporaciones regionales, empresas de servicios públicos y la nación) y complementado con un aporte inicial de la nación para los municipios más pobres, para asegurar la financiación de la actualización catastral dentro del término legal, sin excluir las opciones de crédito de Findeter</p>	3	MHCP/ DAF MAG, IGAC, DNP, Federaciones Colombianas de Departamentos y de Municipios y consultores	USAID

Parte 3 Necesidades de Cambios Legales (2)

Problemática: Legislación no convergente con el objetivo de optimizar el recaudo del impuesto predial

Recomendación: Modificar leyes que inciden indirectamente o que pueden generar obstáculos para el recaudo adecuado y sostenido del impuesto predial

PLAN DE ACCIÓN	DURACIÓN DE LA TAREA (Semanas)	INSTITUCIONES RESPONSABLES/ ACTORES	FINANCIACIÓN
<p>(iii) ANALIZAR OBSTÁCULOS LEGALES ORIGINADOS EN EL DISEÑO LEGAL DE BASES, TARIFAS Y DESCUENTOS Y PROPONER REFORMAS LEGALES PARA MITIGARLOS</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Analizar la definición de las funciones del IGAC y posibles inconvenientes originados en éstas b. Analizar la opción de decretar como base gravable del impuesto predial rural los avalúos actualizados de la tierra sin construcciones y actualizaciones, aplicando índices regionales de precios de la tierra y evaluando el costo fiscal frente a los resultados de una actualización mas frecuente c. Revisar la normatividad legal predial para eliminar incentivos al atraso en las actualizaciones como los límites arbitrarios al aumento del avalúo y del impuesto durante el periodo de la actualización d. estudiar la utilidad de una sobretasa para predios improductivos e. Establecer el posible aumento del impuesto en función del tiempo de atraso de la actualización catastral hasta un 300 % (en vez de 100% o 130 % actual) pasados cinco años de la última actualización f. Revisar el mandato legal para reconciliar normas de uso del suelo (ordenamiento territorial) con la aplicación del impuesto predial (bases prediales y tarifas) g. Revisar la normatividad sobre las características, uso y tenencia de los bienes exentos h. Revisar el mandato legal para reconciliar problemas de tenencia y titulación con problemas del impuesto predial i. Restringir la capacidad normativa de los concejos para autorizar como base porcentajes inferiores al 100% de los avalúos actualizados salvo los incentivos por pronto pago cuyo 	3	MHCP-DAF IGAC, Federación Colombiana de Municipios y consultores	USAID

PLAN DE ACCIÓN	DURACIÓN DE LA TAREA (Semanas)	INSTITUCIONES RESPONSABLES/ ACTORES	FINANCIACIÓN
<p>nivel debe tener también un límite superior fijado por la ley</p> <p>j. Preparar el borrador de la parte del proyecto de ley sobre el diseño de bases, tarifas y descuentos en el impuesto predial (actualmente existe versión del Gobierno—DAF— , y la Federación Colombiana de Municipios prepara una postura de los municipios frente a este proyecto)</p>			

Parte 3 Necesidades de Cambios Legales (3)

Problemática: Legislación no convergente con el objetivo de optimizar el recaudo del impuesto predial

Recomendación: Modificar leyes que inciden indirectamente o que pueden generar obstáculos para el recaudo adecuado y sostenido del impuesto predial

PLAN DE ACCIÓN	Duración de la tarea (Semanas)	Instituciones responsables/ Actores	Financiación
<p>(iv) Analizar obstáculos legales originados en la indefinición de derechos de PROPIEDAD y las posibilidades de fraccionamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Revisar el estado de la definición de derechos de propiedad en los distintos municipios, en particular las propiedades del Estado utilizadas por particulares b. Acelerar procesos de titulación para definir derechos de propiedad c. Aumentar el tiempo de ocupación y vigencia para obtener el derecho a titulación de predios (ley 9ª de 1989) d. Definir un procedimiento único general para procesos masivos de titulación basado en los principios de recuperación de costos del proceso y no en el de las tasas para Notariado y Registro y Gobernaciones e. Desarrollar proceso de actualización y titulación en forma conjunta para reducir el costo del proceso y aumentar el recaudo del impuesto predial f. Incentivar la conclusión de los procesos de sucesión mediante una sobretasa del impuesto predial sobre las sucesiones que no sean liquidadas después de dos años de fallecimiento del causante g. Redefinir áreas específicas y condiciones de pequeña propiedad familiar para evitar fraccionamiento de propiedades 	3	Oficina de Instrumentos Públicos, Oficina de Títulos del Ministerio del Medio Ambiente	

ANEXO 2**Antigüedad de los Avalúos**

Antigüedad de la actualización
catastral rural : Número de municipios
por departamento

Departamento	Números de Municipios	Años de Antigüedad						Índice de Vencimiento	
		De 0 a 4 años	De 5 a 9 años	De 10 a 14 años	De 15 a 19 años	Mas de 20 años	Sin Avalúo	Actuales %	Vencidos %
AMAZONAS	11	0					11	0.0	100.0
CHOCO	31						31	0.0	100.0
GUAINIA	9						9	0.0	100.0
GUAVIARE	4						4	0.0	100.0
VAUPES	6						6	0.0	100.0
VICHADA	4						4	0.0	100.0
NARIÑO	64	2	27	15			20	3.1	96.9
BOYACÁ	123	5	64	46			8	4.1	95.9
NORTE DE SANTANDER	40	2	19	15	2	2		5.0	95.0
SANTANDER	87	6	49	32				6.9	93.1
CÓRDOBA	28	2	11	12			3	7.1	92.9
SUCRE	26	3	18	5				11.5	88.5
RISARALDA	14	2	4	7			1	14.3	85.7
META	29	5	5	17			2	17.2	82.8
ATLÁNTICO	23	4	17	2				17.4	82.6
VALLE	41	8	13	20				19.5	80.5
CESAR	25	5	11	9				20.0	80.0
CASANARE	19	4	9	1			5	21.1	78.9
TOLIMA	47	10	24	11	1		1	21.3	78.7
HUILA	37	8	14	11			4	21.6	78.4
CAUCA	41	10	15	11			5	24.4	75.6
CAQUETÁ	16	4	7	4			1	25.0	75.0
MAGDALENA	30	8	15	7				26.7	73.3
BOLÍVAR	45	14	21	10				31.1	68.9
GUAJIRA	15	6	4	5				40.0	60.0
CALDAS	27	11	7	9				40.7	59.3
PUTUMAYO	13	6					7	46.2	53.8
CUNDINAMARCA	116	57	39	17	1		2	49.1	50.9
QUINDÍO	12	6	5	1				50.0	50.0
SAN ANDRÉS	2	1		1				50.0	50.0
ARAUCA	7	6					1	85.7	14.3
TOTAL PAÍS	992	195	398	268	4	2	125	19.7	80.3

Fuente: IGAC

ANEXO 3

Ayuda de Memoria

Del 3 al 13 de Marzo una misión de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), se reunió con las autoridades del Gobierno Colombiano para discutir alternativas de política fiscal en lo que respecta a impuestos sobre la tierra rural en Colombia. Tanto la AID como el Banco Mundial por solicitud del Gobierno Colombiano adelantan operaciones de apoyo al desarrollo rural y alivio a la pobreza, con programas de créditos en los cuales la política sobre la utilización eficiente de las tierras agrícolas y pecuarias constituye un elemento fundamental en sus respectivos programas.

La misión estuvo conformada por los Señores Richard Bird (Profesor de la Universidad de Toronto en el “International Tax Program”), Jaime Vázquez (Experto en Administración Tributaria) y Hernando Garzón (Economista, Consultor Principal, experto en Política Fiscal). La participación de los miembros de la misión se realizó por intermedio de la firma CHEMONICS International y se benefició de la participación del Sr. Paul Davis (Economista USAID-Colombia), quien a través de su oficina ofreció a la misión todo el apoyo logístico. La misión desea agradecer a las diferentes instituciones por todas las cortesías brindadas y por el valioso apoyo que ha recibido durante la ejecución de esta primera etapa de sus labores.

A. Desarrollo y Resultados de la Misión

Durante su desarrollo, los planteamientos de la misión tuvieron resultados inmediatos en términos de direccionamiento y propuestas de solución a algunos de los problemas planteados. En una sesión de trabajo el profesor Richard Bird y Hernando Garzón se reunieron con el Presidente Álvaro Uribe y altos funcionarios del Gobierno para discutir en detalle opciones de política tributaria sobre la tierra y en especial los aspectos técnicos del impuesto predial a la tierra rural que explican su pobre desempeño. Esta reunión permitió establecer con precisión la dirección de política con respecto a la tributación sobre la tierra rural, la cual coincidió en esencia con el planteamiento de los miembros de la misión que señalaba como prioridad actuar sobre el impuesto existente a la tierra y no pensar en crear otras formas de gravarla como lo sugerían algunos funcionarios de algunas entidades del Gobierno. Esta orientación presidencial llenó un vacío gerencial evidente en el diseño institucional del impuesto tanto desde la perspectiva política como administrativa. El presidente ordenó de inmediato la elaboración de un decreto reglamentario que articule el monitoreo del impuesto desde la órbita nacional, y que se consideren los mecanismos²⁸ discutidos para el cobro del impuesto. El Ministerio de Hacienda se comprometió a elaborarlo.

Los miembros de la misión sostuvieron reuniones con el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Viceministro de Agricultura, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Subdirector del Banco de la República, el Director del DANE, el Director del Instituto Geográfico y el Subdirector de Catastro Nacional. Se realizaron reuniones complementarias con

²⁸ Véase en la sección D (Perspectivas hacia el Futuro) sobre potenciales mecanismos de cobro del I.P.

altos funcionarios y asesores del MAG, MHCP, DNP e IGAC. Se reunieron además con el Director de la AID y el Economista para América Latina del Banco Mundial. La misión tuvo la oportunidad además de discutir aspectos técnicos con representantes del IICA, firmas consultoras (ARD y Econometría) las cuales tienen experiencia sobre el impuesto predial. Hernando Garzón realizó una visita a un municipio para discutir aspectos técnicos sobre el impuesto a la tierra con el Alcalde y miembros de su Gobierno. El Anexo 1 incluye los nombres e instituciones de las personas con que se discutió la problemática del impuesto predial rural.

La segunda sección describe brevemente y de manera aun preliminar algunos de los elementos que afectan el buen desempeño del impuesto sobre la tierra rural. En la tercera sección se ofrecen algunas conclusiones iniciales y se analizan las opciones descartadas para un impuesto sobre la tierra rural diferente al impuesto predial. Finalmente, la cuarta sección hace referencia a aquellas actividades a desarrollar en el corto y mediano plazo en consistencia con los direccionamientos de política tributaria sobre la tierra, dados por el Presidente, con el objeto de fortalecer el Impuesto Predial en Colombia.

B. Identificación de Problemas del Impuesto Predial (IP)

Ante todo es importante resaltar que una gran parte de la problemática del impuesto predial resulta de desajustes administrativos. En este sentido, parte significativa de lo que se formula en esta Ayuda de Memoria se centra en darle ‘administrabilidad’ al impuesto.

La recaudación del impuesto predial sobre un valor actualizado²⁹ sobre una propiedad inmueble dada supone de ante mano el ensamble y alineación de decisiones políticas discrecionales de varios niveles de gobierno y de operaciones técnico administrativas relativamente complejas. Esta alineación sólo ocurre en el instante en que se integra una buena calidad del avalúo actualizado con la decisión política de cobrar el impuesto y presupone además la existencia a nivel local de la capacidad administrativa para hacerlo. La convergencia de estas instancias parece no existir en la mayor parte de (si no todos) los municipios colombianos.

En este contexto, los problemas del impuesto predial se relacionan con dificultades asociadas a la actualización de su base, el avalúo catastral, a los incentivos de las autoridades locales para recaudarlo y a su capacidad real de hacerlo. En general, como se anotó son ellos predominantemente administrativos aunque hay aspectos técnicos y políticos que pueden afectar negativamente su desempeño.

De especial consideración es el caso de los municipios en donde la violencia ha tenido efectos importantes en la recaudación. A continuación se elabora sobre estos temas.

- a. *Desactualización de los Catastros Rurales.* La obligación de “actualizar” el valor catastral depende primariamente de que las autoridades municipales “decidan” hacerlo dentro de los cinco años siguientes al avalúo anterior, parámetro ordenado por la Ley 14 de 1983 sobre la materia. Como es bien sabido, esta norma se incumple por parte de las

²⁹ La *actualización* del avalúo catastral puede ser por el inventario físico predial que debe hacerse por lo menos cada cinco años o por ajuste de acuerdo con índices anuales de cambios de precios en la propiedad inmueble en el área en que se encuentren localizado el predio. Por otra parte, los procesos de *conservación* catastral registran las declaraciones de enajenación de inmuebles y actualizan el valor individual del predio específico.

autoridades locales sin que aparentemente³⁰ existan mecanismos correctivos de control interno o externo. En el cuadro anexo se presenta los municipios de Colombia agrupados por edad del avalúo. Como puede anotarse el nivel de atraso de los avalúos rurales es supremamente alto. El 80 por ciento de los predios rurales en Colombia no se han reajustado en los últimos cuatro años.

La decisión política de evaluar catastralmente un municipio no es suficiente. Su éxito depende además de la capacidad financiera para hacerlo y su incorporación en el presupuesto municipal. Por otra parte, se requieren buenas relaciones del municipio con el IGAC y disponibilidad de equipos humanos del Instituto para ejecutarlo.

Este problema fue reconocido por todas instituciones consultadas, incluyendo el propio IGAC, que tiene bajo su responsabilidad la prestación del servicio de formación y actualización de los catastros municipales en la mayor parte de las localidades del país. Existe además un consenso en diferenciar entre el país rural y las áreas agropecuarias para efectos de analizar la situación de los catastros ‘rurales’.

La señal debe surgir del Gobierno Central mediante la expedición de un decreto que combine las facultades reglamentarias y autonómicas del presidente de la República, por el cual ejerza su función de velar por el adecuado recaudo de las rentas. A partir de la expedición de este decreto, debe acordarse un plan de acción entre IGAC, la municipalidad respectiva, las gobernaciones y la DAF. Los elementos de dicho plan de acción se especificarán en las recomendaciones del informe de la misión.

- b. *Desestímulos al Recaudo del Impuesto Predial.* En las discusiones con funcionarios del Gobierno fue igualmente señalada la importancia de examinar los efectos actuales del sistema de transferencias fiscales (el “Sistema General de Participaciones”) sobre el esfuerzo tributario local. Lo anterior teniendo en cuenta que todo sistema de transferencias fiscales a los gobiernos locales tiende a desestimular el recaudo de ingresos tributarios locales, a menos que exista un factor de corrección de este efecto en la fórmula de distribución que premie el esfuerzo tributario local. Este efecto negativo parece ser de especial importancia en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 que comprenden el segmento del área rural en el país donde, esta es la base tributaria local más importante. Varios analistas del gobierno, al igual que consultores privados, argumentan que el actual diseño del sistema de transferencias fiscales esta actualmente desestimulando el esfuerzo tributario local y en particular el recaudo del impuesto predial. A este respecto debe anotarse que el actual factor de corrección al desestímulo inherente al esfuerzo de movilización de recursos propios (que esta incluido en la fórmula de las transferencias) es extremadamente pequeño, y como tal muy probablemente no esta corrigiendo el efecto negativo sobre el esfuerzo tributario local. En la fórmula inicial de 1993 el esfuerzo al recaudo tributario local se premiaba con solamente 2.4%³¹ del total de las transferencias. Posteriormente por Ley 715 del año 2001 (Art. 79) se establece que 10% del total de las

³⁰ Véase en la sección D (Perspectivas hacia el Futuro) sobre potenciales mecanismos de avalúo y potenciales incentivos para la actualización del I.P.

³¹ La ley 60 de 1993 establece que 6% del 40% (es decir 2.4% del total) de los recursos de las transferencias a los municipios sean asignadas por ‘eficiencia fiscal’.

transferencias deben asignarse con base en la eficiencia en el recaudo tributario. La última sección sobre las Perspectivas hacia el Futuro del Impuesto Predial elabora en mas detalle sobre estos aspectos.

- c. Inseguridad en algunas Zonas Rurales del País. Como es bien sabido, otra de las razones por las cuales no se han hecho formaciones y actualizaciones catastrales y tampoco se han hecho los cobros correspondientes del impuesto predial es la inseguridad en algunas zonas rurales del país. Las alcaldías de muchos municipios cerraron sus puertas en estas localidades muchas veces por períodos entre uno y dos años y mantuvieron atención desde las capitales de los departamentos, las tesorerías cerraron y muchos propietarios salieron de sus tierras. La emigración del campo a la ciudad ha sido sustancialmente alta y muchas tierras han sido abandonadas. En consecuencia, la deuda tributaria por concepto del impuesto predial se ha acumulado en estos casos.

No fue posible precisar durante la visita de la misión cuales son las áreas rurales (municipios) que se han visto afectados por este problema. Aparentemente la información a este respecto es manejada únicamente por el ministerio de Defensa. Curiosamente, las zonas en donde por razones atmosféricas no se ha podido adelantar la aereofotogrametría corresponden, en general, a áreas en conflicto (el oriente del país Chocó y Nariño). Resulta de la mayor importancia establecer el estado actual del problema en términos de la operación del impuesto predial y la importancia relativa de la tierra en los municipios en donde no existe formación catastral. En general, es necesario tener información que permita determinar la magnitud del problema de la violencia en una escala nacional. La ultima sección de este informe sobre “Perspectivas del Impuesto predial hacia el Futuro”, propone un enfoque específico a este respecto.

- d. *Limitaciones en la Capacidad Institucional de muchos Municipios.* Además de los problemas de orden público comentados, en varios municipios colombianos el impuesto no se cobra debidamente por la incapacidad administrativa del gobierno municipal para cumplir con esta función. Los alcaldes y secretarios de hacienda municipal no han desarrollado capacidades efectivas de recaudación en términos de atención a los contribuyentes. Tampoco se han ocupado del cobro de los impuestos y se ha acumulado un gran “debido por cobrar” de impuestos municipales. Por ser el predial el principal rubro, la deuda morosa se concentra en este impuesto.

Sin embargo, evidencia en ciertos municipios con gran potencial económico y fiscal (Valledupar, por ejemplo) muestra como, independientemente de la situación de atraso catastral, el municipio puede aumentar su recaudación tributaria poniendo en orden su administración y creando conciencia de pago entre los contribuyentes. En el caso de Valledupar, este nivel de mejora tuvo también que ver con contratos con terceros (‘outsourcing’) para recaudar los ingresos. Evidencia adicional de esta situación fue discutida por la misión con ejecutivos y personal técnico de la firma consultora ARD, quienes realizan labores de asistencia técnica en aproximadamente 200 municipios principalmente en las regiones de conflicto del país.

- e. *Limitaciones en la Información Fiscal.* Esta información es crucial tanto para decisiones de política tributaria local y nacional como para la administración del impuesto. En la reunión con el Presidente Uribe y parte de su gabinete fue evidente la ausencia, entre otros aspectos, de una base de datos fiscales que incluya la información sobre los estimados del recaudo del impuesto predial, los recaudos efectivamente realizados, el potencial de recaudo y la distinción entre el recaudo rural y urbano. Sin esta información es, desde luego difícil poder cuantificar el impacto de cambios en la política fiscal nacional y local con respecto a las tarifas del impuesto, cambios en la cobertura de la base impositiva, y mejoras en la recaudación tributaria y la administración del impuesto, entre otros aspectos.

C. Análisis de las Propuestas de Impuestos a la Tierra Rural

Esta sección analiza muy brevemente y en forma preliminar cada una de las diferentes propuestas sobre impuestos a la tierra rural.

- a. *Impuesto a la ‘Renta ‘Presuntiva’ de la Tierra.* Como parte de los instrumentos fiscales para incidir sobre el uso y la tenencia de la tierra rural se ha sugerido la posibilidad de utilizar la ‘Renta Presuntiva’ como la base imponible para aplicar las tarifas del impuesto. Es importante anotar que el cálculo de la ‘Renta Presuntiva’ se basa en la estimación del potencial productivo de la tierra, dadas sus características agropecuarias y los precio de mercado de los productos agropecuarios. Con respecto a esta propuesta se han discutido, por lo menos, cuatro argumentos los cuales sugieren que este tipo de impuesto no constituiría un elemento adecuado ni necesario, como parte de una política fiscal y de dinamización del desarrollo del sector rural.
- (i) *Definición de la base del Impuesto Utilizando una sola Variable.* Primero, teniendo en cuenta que la producción agropecuaria no depende única y exclusivamente de las características agrológicas de la tierra (la calidad de la tierra), sino además de otros factores, tales como: precios de los productos, capital de trabajo, crédito, maquinaria y equipo, posibilidades efectivas de comercialización, y demanda efectiva por tales productos; no parece adecuado definir el ‘valor’ de la tierra para fines tributarios y de desarrollo del sector, única y exclusivamente sobre la base de su ‘potencial’ agropecuario promedio. Existen otras variables no menos importantes que determinan el valor y uso de los predios (de la tierra), tales como disponibilidad de aguas, vías, factores físicos (como las pendientes), clima, cercanía a los mercados, etc.
- (ii) *Ya se aplica un modelo que incluye las variables más relevantes.* Segundo, No parece necesario proponer una metodología alternativa que por su definición misma, al ser basada en una sola variable, resulta inherentemente inequitativa, cuando la metodología actual de avalúo de la tierra, sobre la base de los precios unitarios de mercado de las ‘zonas homogéneas’ (utilizada por el IGAC), ya tiene en cuenta no solamente la ‘calidad del suelo’ para fines agropecuarios, sino además, la disponibilidad de aguas, calidad de la red de vías, las condiciones físicas del predio, el uso actual de la tierra, además de la investigación de los precios de la tierra en dichas zonas. Así que la misión no encuentra justificable la necesidad y/o

uso de un concepto de ‘renta’ de la tierra tan restrictivo. Lo anterior no debe interpretarse de ninguna manera que el cálculo de la ‘renta’ potencial promedio de la tierra no pueda ser un parámetro útil para los productores individualmente en su toma de decisiones de inversión, o no-inversión, para definir la intensidad de uso de la tierra.

- (iii) *Producción ‘Potencial’ versus Demanda Efectiva.* Tercero, el disponer de este parámetro de referencia el cual, como se mencionó, puede ser útil en la toma de decisiones de producción, no debe interpretarse como el nivel de producción económicamente deseable. De ser deseable, en la práctica equivaldría a una sobreproducción (exceso de oferta en el mercado doméstico, mas quizás no en el de exportación) y automáticamente a una baja en los precios de mercado, y muy probablemente en los ingresos de los productores (principalmente del mercado doméstico), dependiendo de la elasticidad de la demanda de los productos. Vale la pena anotar que en algunas propuestas del impuesto a la ‘renta presuntiva’ la forma como el productor/propietario podría evitar este impuesto sería produciendo por lo menos el promedio de la zona o más, ya que bajo este modelo en particular aquellas propiedades con una producción mayor o igual a la presuntiva no estarían sujetas al pago del impuesto. Si los anteriores son los efectos esperados, no parecería deseable ‘incentivar’ el uso de la tierra con un impuesto sobre la renta ‘potencial’ para aquellas tierras que actualmente estén siendo utilizadas por debajo del ‘potencial medio’ de producción por las razones expuestas anteriormente.
 - (iv) *Simplificación vs complejidad metodológica.* La propuesta no simplificaría la actual metodología actual pero la haría quizás más compleja. Asumiendo por un momento, solamente para propósitos de análisis, que el impuesto sobre la renta presuntiva fuera deseable, la metodología de cálculo resultaría mucho más compleja que la de ‘zonas homogéneas’ que aplica actualmente el IGAC (para efectos del catastro fiscal). Además de la identificación de propietarios (catastro jurídico), la identificación de los predios, sus características y tamaños (catastro físico), la calidad y uso de las tierras (catastro económico) información actualmente suministrada por el IGAC, la metodología de la renta de la tierra requeriría además de la investigación de precios de los productos agrícolas por zonas, la productividad media de cada uno de estos productos, los costos de producción, el cálculo de los ingresos y la renta neta.
- b. *Las Unidades Agrícolas Familiares (UAFs).* Por otra parte, se ha sugerido la posibilidad de utilizar las Unidades Agrícolas Familiares (UAFs) como base para los avalúos catastrales, con propósitos fiscales, y como incentivo al desarrollo agropecuario. Esta sección analiza brevemente la viabilidad e implicaciones de esta propuesta.

Primero, debe anotarse que el objetivo de las UAFs es definir un tamaño mínimo necesario, en hectáreas, que requeriría una familia (un productor) para poder generar ingresos por lo menos equivalentes a tres salarios mínimos anuales. Es decir, el objetivo de las UAFs no es el de determinar el valor de mercado de los predios rurales para fines fiscales. Segundo, las UAFs, como tal, están definidas en número de hectáreas (o equivalentemente en salarios mínimos) y no

en valores de mercado de la tierra. Consecuentemente, el tamaño mínimo necesario varía por zonas, dependiendo de la calidad (potencial agropecuario promedio) de las tierras en dichas zonas. Tercero, una forma de darle un valor monetario a los predios, vía UAFs, es simplemente determinando cuantas UAFs, o fracciones de UAFs, tiene cada predio, e imputándole el valor correspondiente en términos de ‘renta potencial media’ (o salarios mínimos). En este caso la base del impuesto a la tierra sería la renta ‘presuntiva’ del predio. En el caso de las UAFs se aplicaría el mismo concepto de ‘renta presuntiva’ y como tal deben considerarse los mismos argumentos que se han dado anteriormente para un impuesto a la tierra tomando como base su ‘potencial’ productivo promedio. Cuarto, en términos prácticos, la UAF como base de un impuesto predial (de tierras) requería, además de la información sobre la propiedad del predio, el área del predio, las calidades de la tierra en cada predio, los productos típicos de la zona, el uso actual de la tierra en cada predio, los rendimientos promedios de producción en cada zona y los precios de dichos productos por zonas. En la práctica existe información sobre UAFs para 220 municipios de aproximadamente mil municipios en que esta subdividido el país. Se estima que la obtención de la información necesaria para el cálculo de las UAFs (un catastro de renta presuntiva) en la zona agrícola del país tomaría como mínimos dos años. Dados los problemas inherentes al uso de esta base de cálculo como base tributaria, además de los problemas prácticos la misión no encuentra justificable su aplicación como el instrumento para incentivar un uso más eficiente de la tierra, en particular cuando ya existe una metodología de segunda generación ya desarrollada (de zonas homogéneas) para estimar el valor económico de la tierra para fines fiscales.

- c. *La Estratificación Rural.* Se ha sugerido, finalmente, la posibilidad de aplicar un impuesto sobre la tierra utilizando la estratificación rural socio-económica. Esta sección analiza brevemente y en forma preliminar la viabilidad e implicaciones de esta propuesta. Primero, debe anotarse que el objetivo de la estratificación rural es el de proveer un indicador de la capacidad de pago de los residentes en los diferentes espacios rurales, con el objeto de fijar las tarifas de los servicios públicos rurales y su estructura. Como tal, el objetivo de la metodología sobre estratificación no es el de estimar el valor de mercado de los predios en dichos espacios. En consecuencia, no parece deseable ni necesario utilizar dicha metodología para propósitos diferentes. Segundo, como se mencionó ya existe una metodología³² para la estimación de los precios de mercado (o valores catastrales fiscales) de la propiedad rural. Tercero, la metodología de avalúos del IGAC ha sido mejorada y simplificada substancialmente con la introducción de la técnica de Zonas Homogéneas y la eliminación del uso de curvas de isoprecios. Cuarto, la metodología para la estratificación no solamente hace uso de las Zonas Homogéneas del Catastro Nacional sino además agrega toda una metodología para la fijación de estratos socioeconómicos. En este sentido, la metodología de estratificación no simplificaría el método de avalúos como un todo sino que lo distorsionaría y le agregaría una complejidad innecesaria. Quinto, dado que el objetivo del método es definir una estratificación y no valores de mercado su aplicación para valores de mercado resultaría extremadamente inadecuada y altamente inequitativa.
- d. *El impuesto predial y su neutralidad.* Es más adecuado crear un desincentivo fiscal a la posesión y subutilización de los factores económicos de producción escasos como lo es la

³² El impuesto a la propiedad rural en Colombia se estableció en 1910 el cual ha sido apoyado continuamente por el IGAC en la formación y actualización de los catastros municipales.

tierra, y en particular la de mejor calidad, a través del actual sistema del Impuesto Predial.³³ En este sentido una política fiscal para propiciar el desarrollo del mercado de tierras, y del sector rural, podría afectar fundamentalmente el costo de oportunidad de la posesión de dicho factor de producción, utilizando como base una estimación de su valor de mercado. Esto es posible con el mecanismo existente del impuesto predial, el cual es en principio neutro en términos del mejor uso económico que debe darse a los predios y como tal es preferible a un sistema que sugiera, directa o indirectamente, niveles de producción específicos como los mas ‘adecuados’. Es fundamental resaltar que el mercado de productos agropecuarios y sus precios son indicadores en términos relativos más efectivos y eficientes para decidir que producir, cuando, como y donde.

D. Perspectivas hacia el Futuro del Impuesto Predial

Esta sección ofrece de manera preliminar una descripción breve de las actividades que es importante considerar a corto y mediano plazo con el fin de fortalecer el impuesto predial no solamente como mecanismo de movilización de recursos locales, sino además, como una herramienta de política para incentivar un uso más eficiente de la tierra agropecuaria y dinamizar su mercado.

- a. *Opciones para el Recaudo del Impuesto.* Es importante capitalizar en los mecanismos que actualmente se utilizan en Colombia para el recaudo de otros impuestos. No obstante que el Gobierno nacional y la misión reconocen que es autonomía de los alcaldes y sus Concejos Municipales el decidir como recaudar los impuestos municipales; la mayoría de los gobiernos locales podrían beneficiarse (y muchos de ellas ya se benefician) significativamente de programas de asistencia técnica en la Administración Tributaria del IP. Por ejemplo, en los mecanismos de cobro del impuesto (de amplia familiaridad en Colombia para el cobro de otros impuestos) es importante considerar entre otros las siguientes posibilidades:
 - (i) Retenciones del impuesto predial por instituciones de crédito agropecuario u otras entidades.
 - (ii) Pagos del I.P. a través del servicio de energía eléctrica (electrificación rural), o servicios de riego.
 - (iii) Recaudo del impuesto a través de contrataciones con terceros.
 - (iv) Requerimientos de Paz y Salvos del I.P. tanto para gestiones municipales, como para la firma de contratos con los gobiernos locales así como para recibir servicios de la municipalidad, etc.
 - (v) Establecer que los créditos tengan en cuenta el avalúo (o ‘autoavalúo’) para hipotecas y el cumplimiento con el pago del I.P.

³³ Acto Legislativo No. 3 de 1910; ratificado posteriormente por la Ley 1 de 1913. Las reformas más reciente del impuesto municipal a la propiedad predial se introdujeron por Ley 14 de Julio 6 de 1983, Ley 44 de 1990, Ley 60 de 1993 y Ley 715 del 2001.

- (vi) Finalmente debe determinarse a que instituciones³⁴ del nivel nacional deben las autoridades locales reportar: (a) los acuerdos emitidos en materia de impuesto predial; (b) el valor de las obligaciones tributarias por concepto del I.P., (c) el recaudo efectivamente realizado y (d) el valor en mora del impuesto predial, diferenciando entre urbano y rural.

Consideradas estas posibilidades se deberá estructurar una estrategia que defina el requerimiento administrativo e informático para su implementación.

- b. *Opciones para la actualización de avalúos.* La dinámica del IGAC y su relación con los municipios debe mantenerse e incrementarse. Sin embargo, si se lo compara con el avalúo urbano, la suerte del avalúo rural ha sido hasta el momento muy deficiente por la existencia de sesgos implícitos favorables a la realización del último y no el primero. Esta situación debe corregirse por razones de equidad y de eficiencia. Quizás una alternativa útil sería la implementación temporal de sistemas sencillos de autoavalúo para los casos donde no exista *formación* catastral y para aquellos con largos tiempos de espera. Más aún, la base del impuesto predial rural para los ‘autoavalúos’ podría ser únicamente el valor de la tierra. Es decir, se podría simplificar substancialmente eliminado avalúos sobre mejoras (vivienda campesina, establos, graneros, etc.). En la práctica es más equitativo un impuesto que se cobre (por ser sencillo y de fácil aplicación) que uno que trate de medir ‘todo’ (a nombre de la equidad) pero que se desactualizan muy rápidamente; y que muy probablemente terminan pagándolo en mayor proporción las propiedades de menor valor.

El ‘autoavalúo’ del valor comercial de la tierra (sin incluir las mejoras al predio, tales como construcciones) es una alternativa práctica al problema crónico de la desactualización de los avalúos. Es también una solución práctica a las limitaciones inherentes³⁵ del índice de precios, que por si solo, no ha podido, ni podría solucionar los problemas de desactualización. Finalmente el ‘autoavalúo’ rompe el círculo vicioso: no hay recursos porque no existe un catastro actualizado, y no existe un catastro actualizado porque no hay recursos. Con buena visión, la Ley del Impuesto predial en Colombia faculta a los gobiernos locales para utilizar un sistema de ‘autoavalúo’, lo cual indudablemente constituye una oportunidad, a costos muy bajos, que no debería desaprovecharse. Es importante aclarar que la propuesta de ‘autoavalúos’ no es como sustituto a la formación y actualización catastral, sino más como un mecanismo complementario de apoyo de un costo relativo sustancialmente menor.

Sin embargo, a pesar de que existe evidencia de que el ‘autoavalúo’ en general funcionó en Bogotá, existe la preocupación de que quizás no funcione para la propiedad rural. En Bogotá tuvo éxito principalmente porque los propietarios que subvaluaran sustancialmente sus propiedades corrían el riesgo, no solamente de las sanciones, sino además de incrementar la

³⁴ Acciones inmediatas deben clarificar y racionalizar las responsabilidades interinstitucionales a este respecto, ya que existen varios proveedores y/o usuarios de la información. Son varias las instituciones potenciales y parcialmente responsables del manejo de esta información, tales como Contraloría, Contaduría, MHCP, DNP, IGAC, DANE, etc.

³⁵ Un índice de precios de la tierra por definición asume que todas las propiedades en el área correspondiente incrementaron sus valores en forma igual a la de la propiedad promedio y por lo tanto no tiene en cuenta cambios en los ‘precios relativos’ a través de los años.

magnitud del impuesto de ganancias ocasionales, en caso de venta de la propiedad. El argumento que plantean algunos analistas en contra del autoavalúo rural es de que la movilidad de la propiedad rural es muy poca y como tal las expectativas sobre el pago de un impuesto de ganancias ocasionales es muy remota. El otro argumento que se da es el de la relativa escasez de información sobre precios de la tierra rural. El argumento de la información de precios se aplicaría también a los avalúos rurales que realiza el IGAC, y como tal no es un argumento en contra de los ‘autoavalúos’, sino más de los avalúos rurales en sí mismos. El argumento de la baja movilidad de la propiedad rural es muy relativo. Si se diferencia entre áreas rurales y áreas agropecuarias, y teniendo en cuenta que para los objetivos del impuesto las áreas más importantes son las agropecuarias, este argumento pierde cierta relevancia ya que en estas áreas la movilidad de la propiedad es relativamente mayor. Por otra parte si se tiene en cuenta que el sistema de ‘autoavalúo’ no sería un sistema voluntario, sino obligatorio, como lo es el tributo mismo, y por lo tanto estaría sujeto a sanciones³⁶, las posibilidades de actualizar los avalúos existentes por medio de ‘autoavalúos’ es viable siempre y cuando exista un elemento de riesgo de no hacerlo.

Como paso inmediato debe identificarse de manera explícita cuales municipios rurales cubren las principales zonas agropecuarias del país. Dada la limitación de recursos financieros (tanto del IGAC como de los municipios) es importante dar prioridad a aquellas áreas (catastros rurales) con mayor potencial económico y fiscal. Entre ellas deben identificarse no solamente los sitios con alto potencial económico, sino aquellos que además se caractericen por tener los catastros ‘rurales’ más antiguos y aquellas zonas de expansión y colonización donde el valor de la tierra cambia muy rápido. Estos catastros son los que primero deben actualizarse. Por lo tanto, a corto plazo, debe establecerse esta base de información y fomentar el interés y el apoyo de los respectivos gobiernos municipales.

Entre las actividades futuras (opciones) para mejorar el desempeño del impuesto predial rural con mejoras en la actualización y/o el uso del ‘autoavalúo’, deberían considerarse, por lo menos, las siguientes:

- (i) La necesidad de establecer con claridad los problemas que obstaculizan el cabal cumplimiento del impuesto predial en su forma actual y definir las soluciones que constituyan mejoras importantes en el desempeño del IGAC y en la motivación de los municipios para actualizar el valor de las propiedades dentro de su jurisdicción.
- (ii) La necesidad de definir los procedimientos administrativos y operativos, adecuados a los diferentes tipos de municipalidades, para facilitar la alternativa de realizar ‘autoavalúos’. La experiencia del IGAC para la elaboración de las guías para efectuar los ‘autoavalúos’ (en un manual sencillo) es indispensable y muy valiosa.

³⁶ Por ejemplo, a quienes no autoevalúen, o su valor declarado se encuentre por debajo del mínimo de la zona (o inferior al último avalúo catastral más el ajuste correspondiente por índice de precios), se le haría un avalúo directo del valor comercial de la propiedad como un todo (i.e., tierras más mejoradas).

- (iii) La necesidad de definir explícitamente los incentivos³⁷ y desincentivos³⁸ para un buen desempeño del sistema de ‘autoavalúos’.
- (iv) La urgente necesidad de definir las instituciones de apoyo a las municipalidades en esta materia y los mecanismos de cofinanciamiento de la asistencia técnica.
- (v) La necesidad de identificar las áreas agropecuarias prioritarias, dado su potencial económico, y sus correspondientes jurisdicciones municipales.
- (vi) La necesidad de identificar los catastros ‘rurales’ más antiguos en las áreas prioritarias e identificar aquellas que muestren interés de participar y cofinanciar esta actividad.
- (vi) La necesidad de elaborar un inventario en las áreas prioritarias de la capacidad administrativa y operativa de los municipios para manejar catastro, facturar y realizar los cobros respectivos
- (vii) La necesidad de diseñar un programa de apoyo y monitoreo de nivel nacional con metas en el tiempo para la realización y administración de los ‘autoavalúos’ en las áreas prioritarias (áreas piloto).
- (ix) La necesidad de definir modelos, por tipos de municipalidad, de un Acuerdo del Consejo Municipal, además de las Guías para los ‘Autoavalúos’.
- (x) La necesidad de vincular el ‘autoavalúo’ con la actualización catastral como parte de un mismo programa de trabajo de nivel nacional y municipal. El IGAC es, desde luego, la institución que tiene la mayor ventaja comparativa para definir una metodología sencilla de actualización de los catastros que vincule la información proveniente de los ‘autoavalúos’ con la información básica de los catastros fiscales.
- (xi) La necesidad de montar sistemas de administración municipal para el ‘autoavalúo’, que como se menciono permitiría actualizar los catastros a un costo relativamente bajo.
- (xii) La necesidad de asignar recursos provenientes del impuesto predial para obras y servicios municipales específicos. Entre estos servicios debe considerarse el de seguridad ciudadana.
- (xiii) La necesidad de difundir las experiencias de las municipalidades más exitosas a aquellas interesadas en participar en un programa nacional de apoyo al sistema del impuesto predial, vía ‘autoavalúos’.

³⁷ Tales como descuentos en la obligación tributaria por declaración de la propiedad y autoavalúo antes de la fecha límite.

³⁸ Se refiere a las sanciones por no declarar la propiedad a tiempo, o por subvaluación por debajo de un nivel mínimo. Este último definido, por ejemplo, como el valor del último avalúo, incluyendo o no cierta magnitud por ajustes sobre la base del índice de precios, dependiendo de la región en particular.

- (xiv) La necesidad de identificar, apoyar y difundir casos piloto de municipios rurales y distritos que ya aplican exitosamente el sistema de ‘autoavalúos’.
 - (xv) La necesidad de tener en cuenta la experiencia internacional de países que utilizan sistemas similares.
- c. *Opciones del Impuesto Predial en las Áreas de Conflicto.* A corto plazo, debe determinarse cuales son las zonas agropecuarias de mayor potencial económico y fiscal que estén siendo afectadas por problemas de orden público. Estratégicamente, estos municipios son los que deberían apoyarse con una rápida atención en términos de prioridades de inversión en bienes y servicios públicos locales vía recaudo del impuesto predial, entre otras fuentes, en consistencia con la importancia y urgencia de continuar los esfuerzos para recuperar la seguridad pública y la presencia del Estado en estas áreas. Deben considerarse además cual sería el índice más adecuado para la actualización de los avalúos en las áreas temporalmente afectadas por el conflicto armado. Debe además considerarse cuales serían las acciones más pertinentes, y de carácter temporal, en cuanto a la deuda acumulada del I.P. por los propietarios en dichas zonas. En principio el valor de la propiedad se recupera rápidamente con mayor seguridad. No así los beneficios de entrar en producción los cuales toman un tiempo. No parecería adecuado exigir pagos de obligaciones (deudas tributarias) de años anteriores a propietarios que por fuerza mayor no pudieron hacer un uso económicamente adecuado de dichas propiedades. Finalmente, debería considerarse la opción de delegar temporalmente el cobro del I.P. en dichas áreas a alguna de las dependencias del Ministerio de Hacienda-- como la DAF o la DIAN.
- d. *Incentivos al Esfuerzo Tributario Local.* Los esfuerzos en la actualización de los avalúos convencionales y el mejoramiento en las técnicas de recaudo pueden resultar substancialmente improductivos si en forma paralela las municipalidades pueden beneficiarse de otros recursos financieros/fiscales para los cuales no tienen que hacer ningún esfuerzo fiscal y político para conseguirlos. Este es el caso en Colombia sobre las transferencias fiscales (el “Sistema General de Participaciones”). Como se argumentó anteriormente todo sistema de transferencias fiscales a los gobiernos locales tiende a desestimular el recaudo de ingresos tributarios propios, a menos que exista un factor de corrección de este efecto en la fórmula de distribución que premie el esfuerzo tributario local. Sin embargo, sobre la base de investigaciones preliminares de la misión, el indicador que se utiliza para medir ‘esfuerzo’ tributario local parece medir más los incrementos en el ‘recaudo’³⁹ relativo, que incrementos en ‘esfuerzo’ tributario. Como tal el sistema de las transferencias muy probablemente está desestimulando significativamente el esfuerzo de recaudo de los impuestos locales. Las acciones inmediatas a este respecto consisten en:

³⁹ Es importante comparar las cifras de recaudo que los gobiernos locales envían a la contraloría Nacional, DNP y DAF y aquellas que se reportan a las contralorías departamentales, con el objeto de verificar la consistencia de estas para propósitos fiscales.

- (i) Redefinir un indicador de ‘esfuerzo’ tributario.
- (ii) Determinar si la modificación de los pesos relativos en la fórmula de las transferencias requiere o no de un cambio legal.
- (iii) Esclarecer si es posible modificar las ponderaciones a las variables de la fórmula, vía CONPES, por decreto o resolución ministerial.
- (iv) De no ser posible su modificación por esta vía habría que elaborar una propuesta de reforma a la Ley vigente tan pronto como sea posible.
- (v) Finalmente debe considerarse la opción de condicionar temporalmente el desembolso de las transferencias fiscales (Participaciones) a la actualización de los avalúos (o ‘autoavalúos’) y al cobro efectivo del I.P. dentro de determinados plazos.

ANEXO 4

Impuesto Predial — Leyes Básicas

Leyes Básicas

Ley 4 de 1913	Sobre el régimen político y municipal
Ley 34 de 1920	Que fija la tasa del impuesto predial
Ley 65 de 1939	Sobre catastro
Ley 128 de 1941	Por la cual se fijan algunas disposiciones económicas y fiscales
Ley 182 de 1948	Sobre régimen de propiedad de pisos y departamentos de un mismo edificio
Ley 19 de 1958	Sobre la reforma administrativa
Ley 29 de 1963	Por la cual se derogan unas exenciones de impuestos
Ley 20 de 1974	Por la cual se aprueba el concordato y el protocolo Final entre la república de Colombia y la Santa Sede
Ley 14 de 1983	Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.
Ley 16 de 1985	Por la cual se modifica la ley 182 d 1948 sobre propiedad horizontal
Ley 12 de 1986	Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 231 de 1983.
Ley 75 de 1986	Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones.
Ley 49 de 1987	Por la cual se modifica y adiciona la ley 78 d 1986, se dictan otras disposiciones
Ley 9 de 1989	Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones

Leyes Básicas

Ley 44 de 1990	Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.
Ley 2 de 1991	Por la cual se modifica la Ley 9a De 1989.
Ley 3 de 1991	Por la cual se crea el sistema nacional de vivienda de interés social
Ley 101 de 1991	Ley general de desarrollo Agropecuario y pesquero
Ley 223 de 1995	Por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones.
Ley 388 de 1997	Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.
Ley 428 de 1998	Por la cual se adiciona y reglamenta lo relacionado con las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal.
Ley 488 de 1998	Por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales.

Avalúos Catastrales

Ley 1 de 1991	Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones.
Ley 12 de 1982	Por la cual se dictan normas para el establecimiento de Zonas de Reserva Agrícola.
Ley 128 de 1994	Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.
Ley 13 de 1986	Por la cual se autoriza la intervención del Estado en unas empresas mineras y se dictan otras disposiciones.
Ley 14 de 1983	Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.
Ley 160 de 1994	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
Ley 20 de 1979	Por la cual se crean estímulos al contribuyente, se fomenta la capitalización del país y se dictan otras disposiciones en materia tributaria.
Ley 223 de 1995	Por la cual se expiden normas sobre Racionalización.
Ley 242 de 1995	Por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones.
Ley 30 de 1998	Por la cual se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973 y se otorgan unas facultades al Presidente de la República.
Ley 388 de 1997	Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.
Ley 41 de 1993	Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones.
Ley 44 de 1990	Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.

Avalúos Catastrales

Ley 49 de 1990	Por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones.
Ley 54 de 1977	Por la cual se modifica y adiciona el régimen del impuesto sobre la renta y complementarios.
Ley 56 de 1981	Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras.
Ley 56 de 1985	Por la cual se dictan normas sobre arrendamiento de vivienda urbana y otras disposiciones.
Ley 601 de 2000	Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital.
Ley 63 de 1967	Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital.
Ley 633 de 2000	Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.
Ley 75 de 1986	Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones.
Ley 794 de 2003	Por la cual se modifica el Código de Procedimiento Civil, se regula el proceso ejecutivo y se dictan otras disposiciones.
Ley 81 de 1960	Reorgánica del impuesto sobre la renta.
Ley 820 de 2003	Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones.
Ley 863 de 2003	Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

Avalúos Catastrales

- Ley 9 de 1983** Por la cual se expiden normas fiscales relacionadas con los impuestos de renta y complementarios, aduanas, ventas y timbre nacional, se fijan unas tarifas y se dictan otras disposiciones.
- Ley 9 de 1989** Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

Exenciones

- Ley 133 de 1994** “Por la cual se desarrolla el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos”, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política.
- Ley 229 de 1996** Por la cual se protege la flora colombiana se reglamentan los jardines botánicos y se dictan otras disposiciones.
- Ley 322 de 1996** Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones.
- Ley 400 de 1999** Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes.
- Ley 418 de 1997** Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

Otras Leyes

Ley 10 de 1981	Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional del Tolima y se dictan otras disposiciones.
Ley 10 de 1983	Por la cual se provee al Gobierno de instrumentos para el manejo de la política de fronteras.
Ley 1 de 1943	Por la cual se otorgan ciertas facultades a algunos Municipios y se dictan otras disposiciones.
Ley 122 de 1985	Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB), para el establecimiento de su sede en Bogotá”, firmado en Bogotá el 4 de septiembre de 1972.
Ley 128 de 1945	Por la cual se dictan algunas disposiciones económicas y fiscales, y se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias.
Ley 135 de 1961	Sobre reforma social agraria.
Ley 142 de 1994	En la edición del DIARIO OFICIAL No. 41433 del 11 de julio de 1994, se publicó la Ley 142 de julio 11 de 1994, por la cual se establece el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Por errores presentes en la transcripción de los textos, se hace la siguiente aclaración:
Ley 16 de 1936	Por la cual se dictan varias disposiciones sobre bancos, ahorros, crédito hipotecario y bolsas de valores.
Ley 174 de 1994	Por la cual se expiden normas en materia de saneamiento aduanero y se dictan otras disposiciones en materia tributaria.
Ley 188 de 1995	Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995 – 1998.
Ley 22 de 1991	Por la cual se reorganiza la Corporación Regional Autónoma para la Defensa de Manizales, Salamina y Aranzazu y se dictan otras disposiciones.
Ley 24 de 1905	Por la cual se fomento el establecimiento de Banco Hipotecarios.
Ley 27 de 1982	Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo e Integración de Nariño y Putumayo y se dictan otras disposiciones.

Otras Leyes

- Ley 28 de 1988** Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional del Magdalena y de la Sierra Nevada de Santa Marta, Corpamag, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 299 de 1996** Por la cual se protege la flora colombiana se reglamentan los jardines botánicos y se dictan otras disposiciones.
- Ley 35 de 1944** Por la cual se provee a la liquidación del Presupuesto de Rentas y Apropriaciones de 1945, se autorizan unas operaciones financieras y se dictan otras disposiciones fiscales.
- Ley 41 de 1993** Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones.
- Ley 47 de 1993** Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Ley 49 de 1990** Por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones.
- Ley 50 de 1984** Por la cual se dictan normas para proveer al financiamiento del Presupuesto Público, al fortalecimiento de los Fiscos Municipales, se conceden unas facultades, se hace una cesión y se dictan otras disposiciones.
- Ley 55 de 1985** Por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones.
- Ley 56 de 1981** Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras.
- Ley 601 de 2000** Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital.
- Ley 608 de 2000** Por la cual se modifican y adicionan los Decretos 258 y 350 de 1999, proferidos en desarrollo de la emergencia económica declarada mediante el Decreto número 195 de 1999, y se dictan otras disposiciones.

Otras Leyes

- Ley 62 de 1983** Por la cual se modifica y adiciona la Ley 3a. de 1961, que creó la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá, y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, CAR.
- Ley 65 de 1986** Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Cooperación Internacional entre el Gobierno de Colombia y la UNESCO relativo al Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe-CERLALC", firmado en París el 1º. de agosto de 1984.
- Ley 66 de 1981** Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional de Risaralda CARDER y se dictan otras disposiciones.
- Ley 675 de 2001** Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal.
- Ley 710 de 2001** Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación.
- Ley 768 de 2002** Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.
- Ley 78 de 1935** Por la cual se reforman las disposiciones vigentes del impuesto sobre la renta, se aumenta la tarifa, se establecen unos impuestos adicionales y se suprimen otros.
- Ley 788 de 2002** Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.
- Ley 99 de 1993** Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

Bibliografía

- Acosta, Olga Lucia y Bird, Richard M. The Dilema of Decentralization in Colombia. International tax Program. University of Toronto. December 16, 2003.
- Ana Maria Iregui, et al. El Impuesto Predial en Colombia: Evolución Reciente, Comportamiento de las Tarifas y Potencial de Recaudo. Banco de la Republica: Subgerencia de Estudios Económicos. Bogotá. Diciembre 2003.
- Bird, Richard M. and Slack, Enid. Land and Property Taxation: A Review. March 2002.
- Banco Mundial. Colombia: Land Policy in Transition. Rural Development Unit, Latin America Region. Washington. D.C. Nov. 19, 2003
- Bertalanffy, Ludwig von (1956). "General System Theory," General Systems, Vol. 1, pp. 1-10
- Boulding, Kenneth E. (1956), "General Systems Theory-The Skeleton of Science," Management Science, Vol. 2, pp.1956.
- Colombia, Congreso de la Republica. Ley 44 de 1990. (Impuesto Predial Unificado).
- Decreto No. 1333 de 1986. Por el cual se Expide el Código de Régimen Municipal. Bogotá, abril 25, 1986.
- FAO, The World Bank, USAID. A study of Colombia's Agricultural and Rural Competitiveness. Nov. 2003.
- Garzón, Hernando. El Impuesto Predial en el Perú. The Maxwell School, Syracuse University; Syracuse, New York. 1981.
- _____ Current Issues on Self-Assessments for Real Estate Taxation and Its Implications for the Case of Peru. Local Revenue Administration Project, Syracuse University, February 1985.
- _____ The Property Tax: An Evaluation and an International Comparison for Less Developed Countries, with Emphasis on the case of Peru. The Maxwell School, Syracuse University; Syracuse, New York. 1988.
- _____ The Property tax Systems Applied in Selected Latin American and Caribbean Nations. The Maxwell school, Syracuse University; Syracuse, New York. 1989.

- _____ Productivity in Tax Administration: Performance Indicators (Colombia Case Study); Public Sector Management Division, Technical Department, LAC. The World Bank, Washington D.C., February 1991.
- _____ “Municipal Credit Institutions: The Case of Colombia,” Urban Development Division-INURD. The World Bank, Washington D.C., June 1991.
- _____ “Colombia—Fiscal Decentralization Study: Intergovernmental Fiscal Transfers for Physical Infrastructure.” Public Sector Management Division. Technical Department, LAC. The World Bank, Washington D.C., January 1992.
- _____ Jamaica’s Tax Administration and Potential for Improvement. The Government of Jamaica/The World Bank. Washington D.C., February 1993.
- _____ Colombia: Structure of Municipal Finances, Fiscal Decentralization and Credit Policy Reform, LA3EU. The World Bank, Washington D.C./Bogotá D.E. February 1997.
- _____ Dominica: Urban Property Tax Reform. Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund. Washington D.C./Roseau. July 1997.
- _____ Local Property Taxation in Hungary: Issues and Policy Options. The Urban Institute/USAID. Budapest/Washington D.C. April 1999.
- Hölz, Werner (2003), “Convergence of Financial Systems: Towards an Evolutionary Perspective” Wirtschaftsuniversität Wien, Working Paper Series-Growth and Employment in Europe: Sustainability and Competitiveness, WP 31
- Leibovich, José y Núñez, Jairo. El impuesto a la Tierra en Colombia. Mimeo. Bogota, 16 de Diciembre de 2002.
- Ospina José Abelino.(2003), “Los Efectos Fiscales de Hechos Violencia”, Federación Colombiana de Municipios-GTZ.
- Vázquez Caro Jaime, Cristancho Camilo (2004), “Diseño Institucional de Provisión de Servicios de Información para la Administración del Impuesto Predial”, Secretaria de Hacienda Distrital- PNUD.
- Waldrop, M. Mitchell, Complexity, Nueva York: Simon & Schuster, 1992, pp. 144-146
- W. Brian Arthur, Steven Durlauf and David A. Lane, “Process and Emergence in the Economy,” en: The Economy as an Evolving Complex System II, Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1997

Zarama, Fernando, Zapata, Juan Gonzalo, Rodríguez, Jorge Armando y Castaño, Fidel El Sistema Tributario de Bogotá: Problemática y Reforma, Comisión de Estudio de las Finanzas de Bogota. FEDESARROLLO, Universidad Nacional, Contraloría Distrital Bogotá marzo 2002