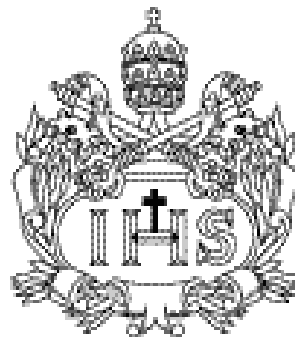


**DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA PRESUPUESTAL
EL CASO DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL EN COLOMBIA**



DANIEL NOGUERA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
CARRERA ECONOMÍA
BOGOTÁ
2010**

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	3
1. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN Y DESARROLLO	6
2. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y POLÍTICA URBANA	10
2.1 POLÍTICA URBANA E IMPUESTO PREDIAL.	13
2.2 EL MERCADO DEL SUELO URBANO	14
3. MODELACIÓN EMPIRICA	21
3.1 SELECCIÓN DE VARIABLES	26
3.2 PRESENTACIÓN DEL MODELO PARA EL AÑO 1996	32
3.3 PRESENTACIÓN DEL MODELO PARA EL AÑO 2006	36
CONCLUSIONES	43
BIBLIOGRAFÍA	47
ANEXO 1	49
ANEXO 2	50
ANEXO 3	51
ACUERDO CONFIDENCIALIDAD	52

DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA PRESUPUESTAL: EL CASO DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL EN COLOMBIA

INTRODUCCIÓN

En el marco de un proceso de urbanización que impone retos, pero sobretodo posibilidades para el desarrollo humano, el papel de los entes territoriales es lograr concertar una política urbana que aproveche las oportunidades y mitigue los riesgos o amenazas que introducen las ciudades. De allí la importancia de los gobiernos locales y de los procesos de descentralización.

En el caso colombiano, dentro del marco institucional de la Constitución de 1991 se encuentra como uno de los propósitos principales la construcción de una República unitaria, descentralizada y con autonomía de las entidades territoriales. A los municipios les corresponde garantizar la provisión de los servicios públicos, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

La Constitución de 1991 representa un cambio de fondo en la estructura institucional del Estado, y en particular en lo que corresponde a la descentralización y la política urbana. En materia de descentralización, la Constitución a través del incremento gradual de las transferencias y de las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales sobre el gasto generó un mayor impulso al erario de los departamentos y municipios, si bien el grupo de dichos recursos tenía destinación específica.

Allí se estableció una nueva base del situado fiscal, se reordenó la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación introduciendo nuevas reglas en la distribución de las transferencias, y se ordenó la creación del Fondo Nacional de Regalías, como un mecanismo adicional para transferir recursos provenientes de la exploración de hidrocarburos hacia las regiones. Las regalías debían ser transferidas en su totalidad a los entes territoriales.

Como método adicional se creó un sistema de cofinanciación. Éste consiste en el otorgamiento de contrapartidas equivalentes que requieren una porción mínima de los recursos regionales. Estos recursos están limitados a la inversión en capital en: sistema de infraestructura de carreteras intermunicipales, infraestructura municipal de transporte como los sistemas de transporte masivo, proyectos de inversión social y áreas rurales.

La descentralización se evalúa básicamente a partir de los aspectos administrativos, políticos y fiscales. Este trabajo se centrará fundamentalmente en el aspecto fiscal como base de una verdadera autonomía municipal, particularmente, en la relación entre la generación de rentas propias vs transferencias del Gobierno Nacional partiendo del hecho, como lo señala Juan Carlos Echeverry de que *“una de las principales limitaciones del proceso de descentralización es que el monto que se transfiere de los ingresos corrientes de la Nación a las entidades territoriales no ha estado acompañado del correspondiente esfuerzo departamental y municipal que contribuya al cumplimiento de las competencias asignadas”*.¹

Una de las principales fuentes de ingresos de los entes territoriales se derivan de la gestión, uso y regulación de los usos del suelo en los centros urbanos, donde además tienen total competencia. En el caso colombiano una de las fuentes de

¹ Juan Carlos Echeverry, prologo. Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década, Tomo I: marco conceptual y resultados de progreso municipal. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial, Bogotá, 2002.

ingresos de mayor importancia es el impuesto predial, el cual constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio².

El impuesto predial es un tributo municipal que grava la propiedad raíz en Colombia con base en los avalúos catastrales establecidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, y por las oficinas de Catastro de Bogotá, Cali, Medellín y del Departamento de Antioquia. Es por ello, que los principales factores endógenos que determinan su recaudo son el avalúo catastral y el nivel de las tarifas nominales. Sin embargo, también existen factores exógenos que resultan determinantes como los factores económicos, políticos, geográficos e institucionales.

En Colombia existen muchos sectores de opinión que manifiestan que el aumento de las transferencias nacionales a los municipios produce cierta “pereza fiscal” por parte de los entes territoriales. Es esa fundamentalmente la hipótesis que se pretende desvirtuar en este trabajo.

² Ejecuciones Presupuestales de los Municipios 1985 - 2006. Departamento Nacional de Planeación.

1. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN Y DESARROLLO

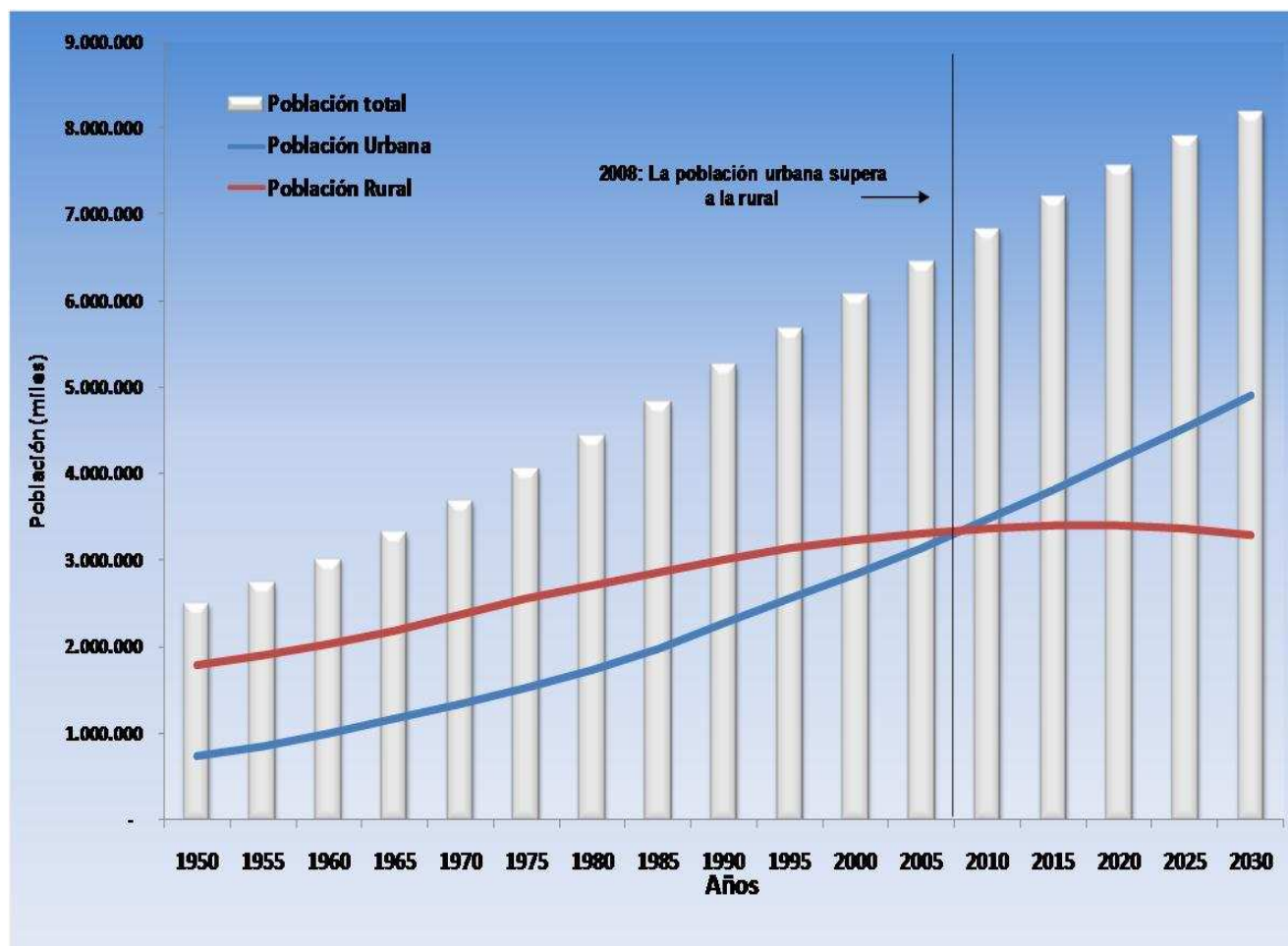
En primera instancia se debe entender la importancia del proceso de descentralización y de gestión de los municipios en un mundo predominantemente urbano y en donde los énfasis de discusión para los países en vías de desarrollo se orientan cada vez más a las reformas urbanas que a las agrarias. El mundo se urbaniza a ritmos acelerados. Como afirman algunas cifras de Naciones Unidas *“se estima que la población en las zonas urbanas del mundo aumenta a razón de 70 millones de personas cada año -lo que equivale a una nueva ciudad del tamaño de Madrid, Dallas o Sanpetersburgo todos los meses³-”*.

Hoy en día las ciudades son el hábitat más representativo del ser humano. En el año 2008, la mitad de la población mundial habitó en zonas urbanas. El acelerado y permanente proceso de urbanización observable en el mundo permite pensar que esta cifra aumentará notablemente en los próximos años. Si la población urbana mundial representaba en 1975 el 37% del total, se estima que dentro de cuarenta años esté por encima del 75%⁴. Es decir, que para 2050 se compondrá por seis mil millones de personas, lo que equivaldría a que dos tercios de la población se encontrarán viviendo en ciudades.

³ Consejo de Administración del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 21 período de sesiones, Nairobi 16-20 Abril 2007, tema 8 del Programa Provisional.

⁴ UNFPA – United Nations Population Fund

Gráfica No. 1 Población mundial, total, urbana y rural



Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, World Urbanization Prospect: the 2005 Revision. Cálculos: UN-Hábitat/Colombia

En el caso de Colombia, el país continúa el intenso proceso de urbanización que experimenta desde hace décadas.⁵ Mientras que para 1951, el 39% de la población colombiana vivía en las zonas urbanas y el 61% restante en las zonas rurales, para 2005 la población urbana ya era el 75% de la población y la rural tan sólo el 25%.⁶

⁵ Según las cifras del DANE, en algo más de cinco décadas el país pasó en efecto de ser un país decididamente rural, en el que más de dos tercios de su población habitaba en áreas rurales, a ser un país significativamente urbano, con casi tres cuartos de su población concentrada en ciudades.

⁶ División de Población de las Naciones Unidas, World Urbanization Prospect: the 2005 Revision. Cálculos: UN-Hábitat/Colombia

De acuerdo con proyecciones del Departamento Nacional de Planeación -DNP- en el año 2019 el 77% de la población del país estará localizada en áreas urbanas. Además, el número de ciudades con más de un millón de habitantes pasará de 4 a 7 y las de más de cien mil de 38 a 55, consolidando el proceso de urbanización en nuestro país.

Tabla No. 1: Población colombiana, total, urbana y rural

Año	Población (miles)			Porcentaje	
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1938	2.538	6.177	8.715	29,12%	70,88%
1951	4.468	7.080	11.548	38,69%	61,31%
1964	9.222	8.057	17.279	53,37%	46,63%
1973	13.653	9.260	22.913	59,59%	40,41%
1985	19.644	10.418	30.062	65,34%	34,66%
1993	23.514	9.596	33.110	71,02%	28,98%
2005	31.566	10.524	42.091	75,00%	25,00%

Fuente: DANE: Censos 1938, 1951, 1964, 1973, 1985, 1993 y 2005.

En 2003, en las siete ciudades principales del país habitaba el 40% de la población y se generaba el 60% de los ingresos de la totalidad de los hogares. Solamente en Bogotá, donde vivía el 18% de los hogares, se concentraban el 30% de los ingresos familiares.⁷

Es muy importante tener en cuenta el análisis que realizó el profesor Lauchlin Currie⁸ sobre el proceso de urbanización, particularmente para el caso colombiano. Currie resaltó que los problemas de pobreza rural no se solucionan llevando las fuentes de generación de ingresos hacia los trabajadores, sino los trabajadores hacia las fuentes de generación de ingresos. Es decir, los problemas de pobreza del campo se solucionan fundamentalmente desde la ciudad. En ese

⁷ DNP: *Visión Colombia 2019. Construir Ciudades Amables: Propuesta para Discusión*, DNP, Bogotá, 2006, p.4.

⁸ Buena parte de las ideas de Lauchlin Currie presentadas en este apartado provienen del libro del profesor Currie con el mismo nombre: Currie, Lauchlin, *Urbanización y Desarrollo*, CAMACOL, 1988.

sentido el principal esfuerzo debe estar orientado a una adecuada gestión público-privada de las ciudades. En el caso colombiano podríamos afirmar que ese esfuerzo debe venir de los gobiernos municipales.

2. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y POLÍTICA URBANA

Antecedentes normativos y marco institucional

En esta sección el análisis se centrará en los temas de descentralización y planeación urbana. Antes de la Constitución de 1991 fue poco lo que se avanzó a pesar de algunos esfuerzos, en el marco constitucional para la planeación urbana o el urbanismo.

La Constitución de 1886 definía al país como un estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente, es decir, no hacía referencia explícita a la política urbana. Siendo Colombia en la época un país predominantemente rural, concentraba su interés en la distribución de la propiedad de la tierra. En la Reforma Constitucional de 1936 se consagra por primera vez la función social de la propiedad.

Años más tarde, la Reforma de 1968 se limitó a ampliar la responsabilidad del Estado a la dirección del funcionamiento general de la economía. Lo anterior con el fin de dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, y hacer efectiva la función social de la propiedad. Sin embargo, nunca se especificó el modo en que esto debía hacerse operativo a nivel municipal.

Esta dinámica de descentralización sin contemplar el ordenamiento urbano se va a reforzar con las Leyes 14 de 1983 y 12 de 1986, el Acto Legislativo No. 1 y los decretos posteriores como por ejemplo el 077 de 1987, que van a asignar a los municipios una serie de competencias, una cierta autonomía tributaria, y algunas responsabilidades políticas, como la elección popular de alcaldes. No será hasta la Ley 9 de 1989, dos años antes de la Constitución de 1991, cuando se visualice por

primera vez el interés por poner orden (y planeación) al desarrollo a nivel municipal.⁹

La Constitución de 1991 representa un cambio radical en todos los órdenes, y en particular en lo que corresponde a la descentralización y la política urbana. En el primer caso, como afirma el DNP: “la Constitución de 1991 aceleró el que hasta entonces había sido un proceso relativamente lento y adoptó, de un solo golpe, una de las estructuras de Estado más descentralizadas de América Latina, por encima incluso de países federales”.¹⁰ En términos de política urbana recoge por primera vez disposiciones explícitas acerca del derecho urbanístico en el marco del respeto de los derechos colectivos. Además, ordena la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular. Todo ello, además, desde una nueva perspectiva que propone y postula el cambio de una democracia representativa a una participativa. Este propósito altera tanto la noción de descentralización política como la de planeación y gestión urbana.

La Constitución de 1991 conduce, en este contexto, a la formulación de nuevas leyes y la reformulación de algunas antiguas, en la búsqueda de una sociedad más democrática y participativa que garantizara un orden político, económico y social justo¹¹.

La Ley 60 de 1993 y sus desarrollos posteriores¹² reglamentan un proceso de descentralización orientado al mejoramiento de los servicios locales, la ampliación de la equidad territorial y personal, la transición de la democracia representativa a la participativa, el aumento del esfuerzo fiscal, el mejoramiento de la capacidad de

⁹ Para un estudio de la discusión en la que se enmarca esta Ley, vid.: Fabio Giraldo (ed.), *Reforma Urbana y Desarrollo Social*, Bogotá, Camacol, 1989.

¹⁰ DNP, División de Desarrollo Territorial, *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década. Tomo I. Marco conceptual y resultados del progreso municipal*, Bogotá, DNP, 2002, p. 35.

¹¹ Constitución Política de Colombia 1991. Título I Principios Fundamentales. www.banrep.gov.co

¹² Particularmente a la Ley 617 de 2000, que garantiza la viabilidad de los entes territoriales a través de la racionalización del gasto; la Ley 715 de 2001, que promueve mayor eficiencia en educación y salud; y el Acto Legislativo 01 de 2001, que racionaliza el régimen de transferencias y garantiza recursos altos y estables para los municipios y departamentos.

gestión y la consecución de una mayor eficiencia administrativa. Para esto, se centra fundamentalmente en tres áreas. En primer lugar, se ocupa de sancionar una reforma administrativa, que incluye la asignación a los municipios de nuevas funciones en servicios sociales y públicos, la provisión de infraestructuras, el desmonte de entidades nacionales y el fortalecimiento de la capacidad de gestión. En segundo lugar, profundiza la descentralización fiscal con el aumento de las transferencias, el fortalecimiento de los mecanismos para el recaudo de recursos propios y la posibilidad de recurrir al crédito y a la cofinanciación. Por último, amplía los cargos sometidos a elección popular, introduciendo, además, referencias y prácticas relativas a la participación de los movimientos sociales y la ciudadanía.

Por su parte, la Ley 388 de 1997 busca concretar la visión de la Constitución de 1991 en materia de política urbana y más específicamente en materia de ordenamiento territorial e intraurbano. Es un intento no sólo de abordar por primera vez los problemas urbanos de manera integral, sino de actualizar la política urbana del país.

En concreto, la Ley 388 de 1997 propuso:

- i.) armonizar y actualizar la legislación vigente, y, en particular, las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989, adecuándola a los nuevos principios constitucionales y leyes sectoriales;
- ii.) establecer mecanismos que permitan al municipio promover un ordenamiento de su territorio que le permita el uso equitativo, eficiente y racional del suelo, así como la preservación y defensa de su patrimonio ecológico y cultural;
- iii.) garantizar que la utilización del suelo por parte de los propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la

creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres;

iv.) promover la armoniosa concurrencia de la nación, las entidades territoriales, ambientales, administrativas y de planificación en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio; y,

v.) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan de forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

En ese orden de ideas, el ordenamiento del territorio se fundamenta, en los principios de i.) la función social y económica de la propiedad; ii.) la prevalencia del interés general sobre el particular; iii.) la distribución equitativa de las cargas y los beneficios; iv.) la función pública del urbanismo; y v.) la participación democrática.¹³

Se conforma de este modo un sistema normativo que, basado en los principios de la Constitución de 1991, basa gran parte del desarrollo social del país en los principios de subsidiariedad y participación, tanto en lo que se refiere a la política urbana como a otros ámbitos.

2.1 POLÍTICA URBANA E IMPUESTO PREDIAL.

A partir de ese contexto normativo y las dinámicas del proceso de urbanización, la planeación territorial y los aspectos urbanos se tornan fundamentales. El reto es entonces concertar una política urbana que aproveche las oportunidades y aminore los riesgos o amenazas que introducen las ciudades. De allí la

¹³ *Ley de Desarrollo Territorial, Ley 388 de 1997, La política urbana del salto social*, Bogotá, Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, 1997, pp. 3-5.

importancia de la planeación de los gobiernos locales y de los procesos de descentralización. En este trabajo nos centraremos fundamentalmente en el aspecto fiscal como base de una verdadera autonomía municipal y como indicador de la capacidad de intervención de las autoridades locales.

Una de las principales fuentes de ingresos propios de los entes territoriales se derivan de la gestión, uso y regulación de los usos del suelo en los centros urbanos. Específicamente en el caso colombiano la fuente de ingresos de mayor importancia es el impuesto predial. Éste constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio¹⁴. También se encuentran otras fuentes de gestión y financiación a partir del ordenamiento territorial y la gestión del suelo como la contribución de valorización y las plusvalías urbanas previstas en la Ley 388 de 1997.

2.2 EL MERCADO DEL SUELO URBANO¹⁵:

El suelo, tanto urbano como rural, es un factor de producción particular que está sujeto a leyes económicas y es merecedor de un tratamiento especial dado que es un bien que no es reproducible a voluntad. En el marco del proceso de urbanización, la demanda creciente de suelo urbano, y la presencia de una oferta inelástica, produce una transferencia de recursos del conjunto de la sociedad hacia una minoría de propietarios que obtienen una renta de la cual debería participar la colectividad a través de los impuestos sobre el suelo (particularmente predial).

¹⁴ Ejecuciones Presupuestales 1985 – 2006. Departamento Nacional de Planeación.

¹⁵ Ver el libro de Roberto Camagni: Economía Urbana. Antoni Bosch Editor. 2005. Capítulo 6: La Renta del Suelo Urbano; la presentación de Fabio Giraldo para el libro: Formulación y Aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia -Una práctica colectiva hecha realidad- y el libro de Lauchlin Currie: Urbanización y Desarrollo: un diseño para el crecimiento metropolitano. Septiembre de 1998. Capítulo 15: La captación del incremento del valor de la tierra.

Efectivamente, como señalaban los economistas clásicos en su época, el interés del propietario terrateniente es opuesto al del resto de la comunidad. El padre de la economía Adam Smith afirmaba que el monopolio es uno de los peores enemigos de una buena gestión y ponía como ejemplo la protesta de los condados de las cercanías de Londres contra el proyecto de extender el sistema de transporte debido a que perderían su monopolio de las tierras más cercanas¹⁶. Es indudable que se debe evitar que agentes pasivos renten de las actividades productivas, y utilicen su poder de mercado para impedir reformas encaminadas a reducir esas rentas, como en el ejemplo de Smith.

La escasez no es el único requisito para que existan las rentas derivadas de los usos del suelo. De acuerdo con Camagni¹⁷, se requieren dos condiciones económicas para que se presenten las rentas. Primero, que se presente una curva de oferta tendencialmente vertical o inelástica¹⁸. Segundo, que se presente una curva de demanda que refleje la disponibilidad a pagar un precio superior al costo de producción del factor o bien. En este contexto de nada sirve que un factor sea escaso si a nadie le interesa comprarlo.

Es importante evaluar el caso particular del suelo urbano para posteriormente tener elementos de juicio que permitan identificar algunos determinantes de una mayor eficacia de los tributos derivados del suelo, específicamente, el impuesto predial.

La renta del suelo urbano está estrechamente ligada a procesos de optimización por parte de los agentes que intervienen en la ciudad. La búsqueda de optimizar la

¹⁶ Adam Smith. Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones (1977). Fondo de Cultura económica 1997. Pág. 143.

¹⁷ Roberto Camagni. Economía Urbana. Barcelona. 2005

¹⁸ En el caso de la curva de oferta nos referimos a inelástica si el cambio porcentual en la cantidad ofrecida es menor que el cambio proporcional en el precio; si el precio aumenta en un 1%, la cantidad aumenta en menos de 1%. En el caso de la inelasticidad perfecta, no se producirán cambios en la cantidad ante cambios en el precio.

localización de las actividades productivas o de residencia, la minimización de costos de movilidad y transporte, se refleja en una determinada disponibilidad a pagar por cada porción del suelo urbano. Este es un proceso similar al observado en el modelo de anillos concéntricos de Von Thünen¹⁹, asegurando la mejor asignación de los recursos.

La fuente reconocida de la renta del suelo, tanto urbano como rural, es la localización en relación con los mercados, que podría analizarse a partir de la fertilidad y la posición. La fertilidad es analizada por Ricardo en su modelo de renta agrícola, y la posición es analizada por Von Thünen en su modelo de la renta por la demanda de localización de las actividades económicas.

Para ambos, Ricardo y Von Thünen, la renta es el precio más elevado que se puede pagar después de descontar al precio de venta del producto todos los costos de producción y margen de beneficio. Las tierras más cercanas al centro, dado que ofrecen no sólo menores costos de transporte y comunicación, sino también mayores posibilidades de aumentar los ingresos, serán compensados, mediante una mayor renta. Tendrán una mayor demanda, y los agentes estarán dispuestos a pagar por su escasez relativa. Es decir, en términos prácticos, las tierras que proporcionan unos mayores beneficios serán objeto de una renta mayor, siempre teniendo en cuenta el carácter residual de la misma.

La discusión no es acerca de la asignación del suelo urbano, sino acerca de la distribución y la desigualdad: entre eficiencia y equidad, quién tiene la capacidad de pagar más y quién se apropia de las rentas del suelo urbano. En términos de la asignación, desde el punto de vista económico, es eficiente. Las rentas del suelo son ineliminables debido a que se generan por una ventaja objetiva del suelo. Tal como lo afirmaba Currie “las consecuencias y el impacto del encarecimiento de la

¹⁹ Modelo desarrollado por Johann Heinrich Von Thünen donde explica su teoría de renta por localización. La idea central es que la renta varía con respecto a la distancia. Geografía Económica Global.

tierra urbana existen independientemente de la aplicación que se le de a la especulación o a las motivaciones de los propietarios”²⁰.

El resultado del funcionamiento del mercado no siempre es el más deseable en sentido general y puede derivar en desigualdad. Esto se puede presentar porque los grupos de más bajos ingresos poseen el menor poder de puja, y sólo pueden contar con las tierras que quedan después de que todas las otras demandas han quedado satisfechas. El concepto de eficiencia económica es relativizado así por la influencia de la desigualdad, el hacinamiento, la congestión y el deterioro social. Por lo tanto, asumir el resultado del mercado es inaceptable en términos sociales, y muestra la aparente dicotomía entre eficiencia y equidad, haciendo necesaria la intervención del Estado.

Dado que las rentas urbanas se producen por las fuerzas del mercado, la discusión es cuál debe ser el tipo de intervención del Estado, de manera que se genere una redistribución de dichas rentas. Por ende, se debe impedir que la tierra sea un activo de valorización y especulación y pase a cumplir una función productiva. El incremento del valor de la tierra que resulta del crecimiento de la población y del ingreso de la comunidad, es un reflejo de la escasez y surge de la comunidad, y por lo tanto, una porción de dichas rentas debería quedar en la comunidad.

El criterio para medir la eficacia de una política depende de los objetivos que se pretendan con su aplicación y por lo tanto tiene implícito unos juicios de valor. Básicamente se identifican las dificultades en la intervención del mercado del suelo urbano al diferenciar la tierra como factor de especulación y como un factor de producción. En este sentido, se debe diferenciar claramente las actividades de especulación de las actividades de producción.

²⁰ Currie, Lauchlin. Urbanización y Desarrollo: Un Diseño para el Crecimiento Metropolitano. 1988

Lo primero que se debe distinguir claramente es que la tenencia de la tierra y su explotación son dos cosas diferentes que no se pueden confundir. En una economía mixta, como la colombiana, el bienestar del país, su nivel de vida y su desenvolvimiento cultural, dependen, directa o indirectamente, de la actividad empresarial.

Como lo afirma, entre otros, Echavarría, “la producción no es espontánea, ni tampoco un caudal permanente que sólo necesita ser encauzado. Por el contrario, la producción es un proceso deliberado, en el cual entra a jugar la capacidad de la clase dirigente y el empresariado, los cuales no permanecen inactivos, sino que permanentemente buscan las alternativas que le ofrecen las mejores perspectivas para mantener su posición social o mejorarla”²¹.

Si los agentes económicos no se preocupan por la producción es porque existen otras alternativas que hacen que la producción pierda atracción. En el caso de la especulación con el suelo, específicamente del suelo urbano, el buen negocio no es invertir en la actividad productiva, sino en la posesión de la tierra y su posterior valorización. Por lo anterior, la matriz impositiva juega un papel fundamental.

La preferencia por la inversión en tierras es característica de las sociedades feudales. Esta característica impide el desarrollo capitalista, y se convierte en un factor inhibitorio de las inversiones en activos reales. En ciertos momentos históricos, o para algunos sectores particulares, la tierra y su rendimiento pasivo (especulativo) juega un papel de costo de oportunidad. Si este rendimiento es lo suficientemente alto, podría inhibir la acumulación de activos de producción.

En este escenario, si el capitalista puede obtener una ganancia tal que no requiera correr riesgos con las inversiones productivas, que no compensan con mayores ganancias los riesgos, las actividades productivas que no sean rentables, no se

²¹ Ver Hernán Echavarría “La Tenencia de la Tierra y el Desarrollo Económico y Social”

producirán. El que la tierra tenga más uso como activo de acumulación que como activo de producción detiene el desarrollo económico y social del país, y es “por eso que las sociedades feudales y semi-feudales son estáticas y no tienen progreso”²². El inversionista se contenta con poco rendimiento inmediato y queda satisfecho con ganarse la lotería de la valorización de la tierra, no cumpliendo su papel como empresario capitalista (el empresario Schumpeteriano).

Como se mencionó anteriormente, el empresario tiene no solamente importancia para la empresa individual, sino para la sociedad como un todo. Entendemos por empresario, en el sentido que lo hace Schumpeter, aquel agente que tiene una capacidad especial para los negocios superando con éxito las situaciones difíciles y aprovechándose de las situaciones favorables, lo cual no es simplemente una cuestión de suerte.

Se debe distinguir, para entender este agente, entre la administración ordinaria y la dirección del empresario, es decir, entre la respuesta adaptativa y la respuesta creadora²³. El empresario que se debe promover en una economía capitalista mixta es aquel que hace las cosas que no se hacen generalmente en el curso ordinario de la rutina de los negocios.

Los empresarios serán escasos y sin mucha importancia en situaciones en las que su actividad se desprecia y se desincentiva, como en las sociedades semi-feudales que mencionamos anteriormente. De hecho el sector privado debe recibir incentivos para que cumpla su papel de producción y de desarrollo económico. Una acertada política tributaria constituye uno de los incentivos fundamentales para lograr una adecuada relación público-privada.

²² Echavarría, La tenencia de la tierra y el desarrollo económico y social. Pág. 285.

²³ Schumpeter, La teoría económica y la historia empresarial. Pág. 258-261.

A continuación se plantea un modelo econométrico que busca encontrar los principales determinantes del impuesto predial, como el impuesto más representativo en materia de gestión del suelo urbano. Adicionalmente se pretende, mediante la comparación de los determinantes en dos periodos de tiempo (1996 y 2006), contrastar algunas hipótesis en el contexto colombiano. Se plantea que a partir de la Constitución de 1991 y de la reforma encaminada a la descentralización territorial, y el consecuente aumento de las transferencias nacionales a los municipios se produjo cierta “pereza fiscal” por parte de los entes territoriales.

Se consideran dichos periodos fundamentalmente por dos razones: i) disponibilidad de información y ii) porque son dos periodos que reflejan la situación de los municipios al inicio del periodo de implementación de las reformas (no es sólo la Constitución del 91 sino fundamentalmente las leyes que lo reglamentan) y un periodo razonable de implementación de dicha reglamentación (10 años).

3. MODELACIÓN EMPIRICA

Uno de los aspectos más importantes para la consolidación de la descentralización en el país es el fortalecimiento de las finanzas territoriales que permitan garantizar en el mediano y largo plazo el financiamiento de los gastos de funcionamiento y la promoción del desarrollo regional.

Sectores importantes de opinión han insistido que en el país el recaudo está muy lejos de su potencial y que persisten serios problemas por parte de los municipios en materia de planeación, programación de la inversión, formulación de proyectos, control y evaluación. Por lo tanto, es muy importante encontrar las razones que hacen que el recaudo sea mucho menor al deseado, y determinar que tanto la gestión de los gobernantes locales afecta el recaudo efectivo. También dicen que los gobiernos locales, especialmente los más pequeños, realizan un mínimo esfuerzo fiscal y que después de la descentralización de 1991 ha existido pereza fiscal generada por el aumento de las transferencias.

Es importante anotar que no existen a priori teorías concretas o literatura académica con relación a cuáles deberían ser los determinantes del comportamiento del impuesto predial en Colombia, ni en otros países. Existen algunos estudios que evalúan los objetivos fiscales de las autoridades municipales, y trabajos que exploran econométricamente algunas hipótesis sobre determinantes puntuales. Más concretamente el trabajo hecho por Iregui, Melo y Ramos “*El Impuesto Predial en Colombia: Factores Explicativos del Recaudo*”²⁴ en 2004.

El trabajo mencionado anteriormente evaluó el impacto de diversos factores sobre el comportamiento del recaudo del impuesto predial en Colombia, a través de la

²⁴ Iregui, Ana María; Melo, Ligia y Ramos, Jorge. “El Impuesto Predial en Colombia: Factores Explicativos del Recaudo” Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, Octubre de 2004.

metodología de datos de panel. Inicialmente, se estimó un modelo para una muestra de 295 municipios durante el período 1990-2002, y luego se realizaron estimaciones por categorías de municipios (con base en la Ley 617 de 2000) y por grupos de municipios, de acuerdo con el tamaño de la población.

En el trabajo los autores utilizaron las siguientes variables: el partido político al cual pertenece el alcalde, una variable dummy de ciclo político que toma el valor de 1 para el último año de administración del alcalde, el rezago en la actualización de los avalúos catastrales, el grado de dependencia de las transferencias nacionales, el comportamiento de los ingresos tributarios locales diferentes a predial, el tamaño del gasto público local, y un indicador de violencia que mide el número de acciones unilaterales por parte de grupos armados al margen de la ley.

A pesar de los hallazgos de Iregui, Melo y Ramos, y de la modelación empleada (data panel), éste trabajo es limitado como insumo para la toma de decisiones de política. Particularmente, las restricciones en cuanto a las conclusiones del trabajo se ven restringidas por las limitaciones existentes de información. La información a nivel municipal es restringida y más cuando se pretende tener información permanente.

La propuesta de este trabajo es realizar un análisis en intervalos cortos de tiempo utilizando cortes transversales en años que no hayan sido afectados por una coyuntura específica de manera que se compense, parcialmente, las limitaciones de los modelos de corte transversal frente al panel data. En este trabajo metodológicamente se sacrifica una mayor rigurosidad técnica por tener una gama más amplia de información, es decir de posibles factores determinantes del recaudo y poder avanzar, frente a los trabajos existentes, en la recomendación de políticas a la luz de los resultados obtenidos.

Uno de los objetivos de este trabajo es encontrar los factores explicativos del recaudo efectivo del impuesto predial. El otro es determinar si ha existido o no pereza fiscal en Colombia generada por el aumento de las transferencias después de la descentralización. Para lograr esto se desarrollarán dos modelos de cortes transversales para los años 1996 y 2006, donde se espera encontrar factores determinantes distintos para cada año en estudio, teniendo en cuenta la mayor disponibilidad de información frente a trabajos previos.

Igualmente, y también por las consideraciones expuestas con relación a la información disponible, en este trabajo se restringe el análisis a un número determinado de municipios. Se restringe a municipios del país con más de cien mil habitantes y capitales de departamentos, de manera que se pueda optimizar el número de variables relevantes del modelo para explicar los determinantes del recaudo del impuesto predial.

Se considera conveniente realizar un análisis de regresión, el cuál es una herramienta útil para identificar correlaciones que de otra manera sería difíciles de identificar por el número de variables que entran en juego simultáneamente. Es importante recalcar que este análisis econométrico permite establecer la correlación entre una serie de variables independientes y una dependiente (en nuestro caso el recaudo del impuesto predial). Dicha correlación no necesariamente indica causalidad, aunque ésta se podría deducir a partir de la teoría.

La estimación de los modelos lineales se realizará con base en el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios.

Específicamente, se utilizará el modelo lineal general el cual define una relación²⁵:

²⁵ Econometría I. El Modelo Lineal General (I): Estimación. Miguel Jerez y Sonia Sotoca. Universidad Complutense de Madrid, septiembre de 2006.

- Lineal entre una variable endógena y k variables explicativas,
- Estocástica, ya que admite errores de ajuste, y
- Útil para inferir los valores condicionados.

Las hipótesis que debe cumplir el modelo son las siguientes:

[H.1] El modelo debe estar correctamente especificado. Dentro de esta hipótesis general, pueden distinguirse tres hipótesis parciales:

[H.1.1] La relación entre la variable endógena y las variables explicativas es lineal.

[H.1.2] El modelo incluye todas las variables explicativas relevantes (teniendo en cuenta las limitaciones de información que siempre existen).

[H.1.3] El modelo no incluye ninguna variable explicativa irrelevante.

[H.2] Los parámetros del modelo son constantes, al menos dentro de la muestra que se está considerando.

[H.3] Suficientes grados de libertad. El número de observaciones es al menos igual que el número de parámetros que se desea estimar.

[H.4] Regresores no estocásticos. Las variables explicativas son determinantes.

[H.5] Ausencia de colinealidad. Las variables explicativas son linealmente independientes.

[H.6] Perturbaciones esféricas:

[H.6.1] Esperanza nula.

[H.6.2] Homoscedasticidad.

[H.6.3] Ausencia de autocorrelación.

[H.7] Normalidad. La distribución de probabilidad del término de error es normal.

La selección de variables está orientada por la revisión bibliográfica realizada de trabajos anteriores. Específicamente se tiene en cuenta el trabajo realizado para Colombia por Iregui, Melo y Ramos (2004). Por otra parte se intentan incluir variables que no se habían tenido en cuenta en el caso colombiano por las dificultades de información, y se señalarán algunas que se intentaron incluir y no fue posible por dichas carencias y que marcan líneas de investigación a futuro.

Adicionalmente, con el trabajo se pretende encontrar algunos efectos de la legislación sobre el mencionado recaudo. Principalmente los efectos de la descentralización que se derivan de la Constitución de 1991 y las leyes que pretenden desarrollarla.

La Constitución de 1991, sin duda alguna produjo un cambio estructural en la Economía Colombiana, a través de la introducción de cambios de fondo que buscaban corregir desequilibrios estructurales del aparato productivo y distributivo, tales como la descentralización y la política urbana.

En Colombia muchos sectores de opinión han manifestado la posible existencia de pereza fiscal ocasionada por las transferencias a los municipios, lo que ha generado que se vuelva a insistir en la conveniencia de reducirlas. Sin embargo, no se ha tenido en cuenta que las transferencias y el esfuerzo fiscal tienen una característica que las diferencia esencialmente. Mientras el esfuerzo fiscal es una variable que depende de las decisiones de las autoridades locales, las transferencias son totalmente independientes de dichas decisiones y su monto y

su distribución son definidas por normas de carácter nacional. Con la descentralización de 1991 también se incluyeron muchos incentivos para que las autoridades locales aumentaran sus recaudos e incrementaran su esfuerzo fiscal, y en consecuencia se diera un fortalecimiento de los recursos propios.

Para tal fin, se estimará un modelo para 1996, periodo, que dada la disponibilidad de información, permitirá determinar la situación al momento en que la Constitución entró en vigor. Así mismo, se estimará otro modelo para 2006, como punto de referencia de la situación posterior teniendo en cuenta el nuevo marco legislativo de la descentralización. Primero se estima el mismo modelo que resulte significativo del año 1996, para ver la significancia de esas variables después de una década de desarrollo normativo y posteriormente se estimará un modelo independiente que permita determinar el modelo más robusto para el año 2006.

Los modelos en periodos distintos permitirán corroborar, o no, las dinámicas en los determinantes del recaudo y de allí la conveniencia de estar actualizando este tipo de investigaciones en el tiempo. Se espera que al comparar los factores determinantes de uno y otro periodo se puedan establecer efectos de la legislación, y especialmente derivar de dicha comparación algunas recomendaciones en términos de políticas públicas.

3.1 SELECCIÓN DE VARIABLES

El esfuerzo fiscal depende de la relación entre el recaudo efectivo y la capacidad fiscal del municipio, la cual depende de su base económica. En este trabajo buscaremos las variables que determinan el recaudo efectivo y como este recaudo efectivo afecta el esfuerzo fiscal. Dejaremos de lado la capacidad fiscal debido a la imposibilidad de poder cuantificarla para los municipios en Colombia por la falta de información confiable sobre las bases económicas de los municipios colombianos y sobre su evolución. Sin embargo, se utilizó una proxi, utilizando el PIB

departamental estimado con las colocaciones de crédito, para determinar los efectos sobre el recaudo efectivo.

Para estimar el modelo se utilizaron todas las variables que se presentan a continuación. Las variables que no fueron incluidas en los modelos que aquí se presentan es porque no resultaron significativas estadísticamente, lo cual también es relevante en términos de las conclusiones del modelo y la aceptación de hipótesis al respecto.

NOMBRE VARIABLE	LABEL
Y	Predial / Ingreso Total: peso del recaudo del impuesto predial en la estructura general de ingresos del municipio
PDEMNAL	Peso demográfico Nacional: porcentaje del municipio sobre el total nacional
PDEMDEP	Peso Demográfico Departamental: porcentaje del municipio sobre el total de la población departamental
PPOBCAB	Porcentaje de la Población en la Cabecera Municipal Sobre el Total: nivel de urbanización dentro del municipio
GCGT	Gastos Corrientes / Gasto Total
GPGT	Gasto en Personal / Gasto Total
FBKFGT	FBKF / Gasto Total
FBKFGK	FBKF / Gasto en Capital
IDPGT	Intereses Deuda Pública / Gasto Total
ICIT	Ingresos Corrientes / Ingreso Total
ICIC	lyC / Ingresos Corrientes
ICITO	lyC / Ingresos Tributarios
ITIT	Ingresos Tributarios / Ingreso Total
ITIC	Ingresos Tributarios / Ingresos Corrientes
INTIT	Ingresos No Tributarios / Ingreso Total
IKIT	Ingresos de Capital / Ingreso Total
TIT	Transferencias SGP / Ingreso Total
TIK	Transferencias SGP / Ingresos de Capital
RIT	Regalías / Ingreso Total
RIK	Regalías / Ingresos de Capital
CIK	Cofinanciación / Ingresos de Capital
NBI	Porcentaje de la Población con NBI: incidencia de los niveles de pobreza del municipio
GDT	Grado de dependencia de las transferencias: pereza fiscal
DF	Déficit fiscal
DV	Déficit Vivienda: niveles de pobreza estructural a partir de las condiciones habitacionales
PPIB	Participación del PIB Nacional con base en las colocaciones de crédito municipales: proxy de la producción municipal
LTN	Número de Licencias sobre el total nacional: comportamiento del sector de la construcción
COLOC	Colocaciones de Crédito como proporción del total departamental: importancia económica en el departamento
PIB	PIB Departamental estimado con colocaciones de créditos: estimación del PIB del municipio

Se debe anotar que de la base original de municipios (aquellos de más de cien mil habitantes y capitales de departamentos) se excluyeron los siguientes: Leticia (Amazonas), Puerto Inírida (Guainía), San José del Guaviare (Guaviare), Mitú (Vaupés) y Puerto Carreño (Vichada).

Lo anterior, debido a que para estos municipios no se disponía la información de las siguientes variables: peso demográfico nacional, peso demográfico departamental, porcentaje de la población en la cabecera municipal sobre el total, licencias de construcción y estimaciones del PIB con base en las colocaciones de crédito municipal.

Se observó que para 1996 algunas variables que de forma intuitiva se considerarían, y de acuerdo con la teoría podrían ser relevantes, no mostraron ser significativas.

Algunas de las variables que no se tuvieron en cuenta dada su insignificancia estadística, fueron:

- Las variables de población total, de participación nacional y departamental, y de cabeceras municipales, resultaron no ser significativas al 10%. En el caso de este grupo de variables cabría esperar que el tamaño y la importancia poblacional, y las economías de aglomeración que se generan, fueran un determinante de la autonomía presupuestal y por lo tanto de la importancia del recaudo del predial en el total de ingresos de los municipios.

Muy pocas ciudades de Colombia han conseguido, aún después de 15 años de promulgada la Constitución del 1991 algún nivel significativo de autonomía presupuestal y se tiene aún una alta dependencia de las transferencias. En ese sentido los intentos de descentralización han sido infructuosos en lograr algún

nivel importante de independencia fiscal. Una excepción importante es el caso de Bogotá y de allí se deriva buena parte de su transformación.

La no autonomía presupuestal también explica la no significancia del grado de urbanización del municipio (peso de la población de la cabecera sobre el total) por lo que se rechazaría una de las hipótesis de este trabajo de la importancia y relevancia del nivel de urbanización para la autonomía presupuestal y el ordenamiento territorial y la gestión del suelo.

Alternativamente, se podría argumentar que los cambios normativos no han sido exitosos en promover una mejor gestión del proceso de urbanización. Si bien el proceso de urbanización ha sido acompañado de un mejoramiento generalizado de la calidad de vida, no ha sido acompañado de un proceso de descentralización exitoso y ello se evidencia en la aún débil participación política y prácticas clientelistas y de corrupción en la política local de buena parte de nuestras ciudades. En este sentido, se puede identificar un importante núcleo de trabajo en materia de políticas públicas.

- Variables de Transferencias. Al no resultar significativa esta variable, se rechazaría la hipótesis de que una de las razones por las que los impuestos propios de los municipios, concretamente aquellos relacionados con la gestión del suelo como el predial, no adquieran mayor relevancia se deba a lo que se denomina “pereza fiscal”. Es decir, dado que existen las transferencias, los municipios no tendrían mayores incentivos para mejorar el recaudo de las fuentes propias de financiación.

Se evidencia que existen otras razones que explicarían los bajos niveles de recaudo, como veremos más adelante. De momento descartaremos la “pereza fiscal” como una de esas razones.

- El PIB estimado con las colocaciones, bien sea en su valor absoluto a precios del año 1994 o como proporción del PIB Nacional, tampoco resultó ser significativo al 10%. Adicionalmente el signo del coeficiente resultó contra intuitivo con la teoría al resultar negativo. Se esperaría que la mayor importancia económica estuviera relacionada con una mayor autonomía presupuestal.

Combinar este resultado con el de la irrelevancia estadística de las variables poblacionales indica que los municipios, incluso los pequeños y sin mayor importancia económica, tienen un importante margen para mejorar los recaudos. De haber sido significativas estas variables se hubiera podido concluir equivocadamente que para aumentar en términos porcentuales el recaudo de ingresos propios, específicamente del impuesto predial, se requeriría contar con una producción importante.

- Las licencias de construcción en términos absolutos o en términos de participación tampoco resultaron significativas. En este caso se quería contrastar el impacto del comportamiento del sector de la construcción, medido a través de las licencias aprobadas en los municipios, con el recaudo de un impuesto que está en función del suelo urbano, específicamente de las edificaciones.

El hecho que esta variable no resulte significativa podría explicarse porque el impuesto predial realmente está en función de la oferta total de suelo urbano, del cual una parte importante es la oferta de edificaciones. Las licencias son un indicador de la construcción de edificaciones nuevas, que como porcentaje de la oferta total es un porcentaje relativamente bajo. Por lo tanto se podría afirmar que el recaudo del impuesto predial no fluctúa de manera significativa ante la coyuntura del sector de la construcción. Adicionalmente, toca advertir que el indicador de licencias es un indicador de expectativas del sector y no necesariamente del comportamiento real de la construcción.

3.2 PRESENTACIÓN DEL MODELO PARA EL AÑO 1996

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones el modelo que presentó el mejor ajuste para el año 1996 en términos estadísticos fue el siguiente:

$$1. Y = 0.035COLOC - 0.14NBI + 0.29ICIT + 0.209IDPGT + 0.047FBKFGK - 0.35INTIT + \epsilon$$

Source	SS	df	MS			
Model	1.27207776	6	.21201296	Number of obs =	63	
Residual	.125599963	57	.002203508	F(6, 57) =	96.22	
Total	1.39767772	63	.022185361	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.9101	
				Adj R-squared =	0.9007	
				Root MSE =	.04694	

y	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
coloc	.035683	.0149363	2.39	0.020	.0057735	.0655925
nbi	-.1359504	.0292395	-4.65	0.000	-.1945013	-.0773994
icit	.290952	.0363568	8.00	0.000	.2181489	.3637552
idpgt	.209731	.1007845	2.08	0.042	.0079135	.4115486
fbkfgk	.0466726	.0227466	2.05	0.045	.0011232	.092222
intit	-.3504601	.0955701	-3.67	0.001	-.5418361	-.1590842

En donde:

Y= Predial / Ingreso Total

COLOC= Colocaciones de Crédito como proporción del total departamental

NBI= Porcentaje de la Población con NBI

ICIT= Ingresos Corrientes / Ingreso Total

IDPGT= Intereses Deuda Pública / Gasto Total

FBKFGK= FBKF / Gasto en Capital

INTIT= Ingresos No Tributarios / Ingreso Total

El modelo en general tiene una relevancia conjunta que resulta significativa al 99% según la prueba ANOVA. Así mismo todas las variables resultan significativas al 5%. El grado de explicación de los residuos del modelo ajustado es del 90%, siendo el mejor modelo que se pudo encontrar en cuanto a ajuste residual.

Viendo las variables que componen el modelo se puede anotar lo siguiente:

- La variable de colocaciones de crédito como proporción del total departamental resulta significativa y con el signo positivo esperado. Entre mayor es la importancia de las colocaciones en el marco del departamento, mayor es la importancia del recaudo del impuesto predial en los ingresos totales del municipio.

Se podrían identificar varios aspectos que podrían derivarse de la significancia de esta variable. Primero se podría decir que la importancia del sector financiero en el departamento muestra también la importancia económica. A mayor dinámica económica regional, mayor será la base de recaudo e incluso mayor es la valorización de los predios derivados del crecimiento económico. Adicionalmente, se podría afirmar que entre mayor es la importancia del sector financiero mayor será la capacidad del municipio para mantener un control sobre los impuestos municipales. En todo caso, sería difícil establecer la dirección de la causalidad entre las dos variables, e incluso se podría plantear una causalidad simultánea entre las mismas.

- La variable de pobreza medida por la variable de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- también resulta significativa y el coeficiente con el signo negativo esperado. Entre mayores son los niveles de pobreza, menor la importancia del recaudo del impuesto predial.

Por un lado esta relación muestra que una mayor pobreza también se encuentra relacionada con una mayor debilidad de las autoridades municipales. Esto se ve reflejado en la poca importancia del recaudo de impuestos como el predial en los ingresos municipales, lo cual a su vez reduce el margen de maniobra para la prestación de bienes y servicios públicos. Adicionalmente, los altos niveles de pobreza reducen el margen de maniobra para la recaudación, produciéndose un círculo vicioso que debe romperse.

- La variable del peso de los ingresos corrientes sobre el total resulta significativa con el signo positivo esperado. Entre mayor es la importancia de los ingresos corrientes sobre el total, mayor es la importancia del recaudo del impuesto predial sobre el total.

Se puede deducir que esta relación es lógica, sin embargo para que el recaudo de impuestos propios del municipio adquiera relevancia, concretamente aquellos relacionados con la gestión del suelo y el ordenamiento territorial como el impuesto predial, se requiere que estos estén sintonizados con el resto de la estructura tributaria y con la voluntad de las autoridades locales por recaudar los recursos de su competencia.

- La variable de la importancia de los intereses de la deuda pública sobre el gasto total resulta relevante estadísticamente aunque el coeficiente presenta un signo positivo que parecería contra intuitivo. Entre mayor es el peso de los intereses de la deuda en el gasto total, mayor es la importancia del impuesto predial en los ingresos totales. Intuitivamente se esperaría que entre mayor fuera la carga de la deuda, menos margen de gasto se tendría, lo cual reflejaría debilidad del municipio y poca capacidad de recaudo de ingresos propios.

El signo positivo puede, por el contrario, mostrar que la deuda es un elemento importante si se utiliza de manera adecuada. Adicionalmente, entre mayores sean los requerimientos de pago de deuda, mayor será la presión y los incentivos para que el municipio realice esfuerzos por recaudar impuestos como el predial. Lo anterior teniendo en cuenta particularmente que la mayoría de los ingresos provenientes de las transferencias tienen una destinación específica, como educación, salud y saneamiento básico. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que estos son los datos de 1996, antes de que un número importante de municipios tuvieran problemas fiscales que incluso llevaron a muchos de ellos a entrar en procesos de reestructuración en el marco de la Ley 550.

- La variable del peso del gasto en la formación bruta de capital fijo sobre el gasto total tiene significancia estadística y el coeficiente presenta el signo positivo esperado. Entre mayor es la relevancia de la formación bruta de capital en el gasto total, mayor es la importancia del impuesto predial en los ingresos totales.

Es importante mencionar que este indicador (FBKF/GT) señala el porcentaje de los gastos totales que representa la formación bruta de capital fijo, es decir la inversión. La variable representa el peso de aquellas erogaciones económicamente productivas, es decir, que tienden a aumentar la disponibilidad del capital fijo. Dichas erogaciones se caracterizan porque su asignación permite acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social.²⁶

Esta relación es muy importante porque muestra como los municipios que privilegian inversiones en capital fijo, infraestructura, carreteras, etc., consiguen importantes niveles de autonomía presupuestal, ya que se generan las dinámicas necesarias para que mejore el recaudo de impuestos propios como el predial. Adicionalmente, ese mayor recaudo permite mayores inversiones, no sólo en infraestructura física, sino en la provisión de servicios sociales que permiten mejorar la calidad de vida de la población. Se puede afirmar que es una variable que permitiría romper el círculo vicioso y convertirlo en un círculo virtuoso de mayor inversión, y mayor recaudo.

- Finalmente, la variable de importancia de ingresos no tributarios sobre el ingreso total es estadísticamente significativa y el coeficiente presenta signo negativo. Entre mayor es el peso de los ingresos no tributarios sobre el total, menor es la importancia del impuesto predial en los ingresos.

²⁶ Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá. www.shd.gov.co

Se puede afirmar que se presenta un efecto sustitución entre los ingresos no tributarios y el impuesto predial. En los municipios donde son importantes los ingresos no tributarios no se encuentran los incentivos en las autoridades para que realicen esfuerzos por mejorar los niveles de recaudo de los impuestos propios. De alguna manera se presentaría, una especie de “pereza fiscal” no producto de las transferencias y las regalías sino por la existencia de otras fuentes de ingresos, particularmente, la venta de empresas de propiedad del estado, que durante este periodo fue bastante relevante.

Las variables de pobreza medida por el NBI y la participación de los ingresos corrientes sobre los ingresos totales, son las variables con mayor poder explicativo del modelo. Es decir, que la pobreza y la coherencia de la estructura fiscal, resultan ser los principales determinantes, en el año 1996, de la importancia del recaudo del impuesto predial en los ingresos totales.

La variable de la importancia de la FBKF en los gastos totales, si bien no es la más relevante en términos explicativos, termina siendo la más relevante en términos de políticas públicas porque permitiría romper el círculo vicioso del bajo recaudo, pobreza, insignificancia económica, bajo recaudo, etc., más si se incorpora otra variable como la de deuda pública que podría ser el mecanismo de financiación de la inversión contra el compromiso de recaudar los impuestos sobre los cuales los gobiernos locales tienen competencia.

3.3 PRESENTACIÓN DEL MODELO PARA EL AÑO 2006

Para el año 2006 se utilizó el mismo modelo para verificar si se mantenía la significancia estadística de las variables incorporadas en el análisis. Los resultados se pueden ver en el siguiente cuadro:

Source	SS	df	MS			
Model	.796040259	6	.132673377	Number of obs =	63	
Residual	.080050103	57	.001404388	F(6, 57) =	94.47	
Total	.876090362	63	.013906196	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.9086	
				Adj R-squared =	0.8990	
				Root MSE =	.03748	
y	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
coloc	-.0034002	.0121698	-0.28	0.781	-.0277698	.0209694
nbi	-.03212	.021234	-1.51	0.136	-.0746403	.0104003
icit	.2847599	.0330682	8.61	0.000	.2185419	.3509779
idpgt	.5039035	.3390039	1.49	0.143	-.17494	1.182747
fbkfgk	.0049014	.0435702	0.11	0.911	-.0823465	.0921492
intit	-.0685188	.1175052	-0.58	0.562	-.303819	.1667813

Si bien la relevancia estadística conjunta del modelo se mantiene, así como su alto nivel explicativo, sólo una de las variables, la de participación de los ingresos corrientes en el total, resulta significativa al 5%. La variable de NBI y la de peso de los intereses de la deuda sobre el gasto total, serían significativas al 15%. En todo caso, los coeficientes de las variables mantienen los mismos signos, pero pierden capacidad explicativa. Lo anterior es relevante porque muestra la conveniencia de actualizar este tipo de modelos en el tiempo y orientar la política pública.

Es importante anotar, que la variable de FBKF, que se había identificado como la variable clave, pierde su capacidad explicativa. Por lo anterior podríamos afirmar que las autoridades municipales han perdido margen de maniobra durante estos años, al menos a través del gasto público en formación bruta de capital fijo.

De la misma manera, se corrieron una serie de modelos para identificar los principales determinantes de la importancia del impuesto predial en los ingresos municipales en 2006. El modelo que arrojó los mejores resultados es el siguiente:

$$(2) Y = 0.17ICIT + 0.46GPG - 0.000000358 DF - 0.025DV + 0.7LTN - 0.06RIK + \varepsilon$$

Los principales resultados se presentan a continuación:

Source	SS	df	MS	Number of obs = 63		
Model	.820662467	6	.136777078	F(6, 57) =	140.66	
Residual	.055427895	57	.000972419	Prob > F =	0.0000	
Total	.876090362	63	.013906196	R-squared =	0.9367	
				Adj R-squared =	0.9301	
				Root MSE =	.03118	
y	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
icit	.1650171	.0335901	4.91	0.000	.0977541	.2322801
gpgt	.4656581	.1263518	3.69	0.001	.212643	.7186731
df	-3.58e-07	9.32e-08	-3.84	0.000	-5.45e-07	-1.72e-07
dv	-.0255904	.0128695	-1.99	0.052	-.0513611	.0001803
ltn	.7056607	.2451127	2.88	0.006	.214831	1.19649
rik	-.0630751	.0308599	-2.04	0.046	-.1248709	-.0012793

En donde:

Y= Predial / Ingreso Total

ICIT= Ingresos Corrientes / Ingreso Total

GPGT= Gasto en Personal / Gasto Total

DF= Déficit fiscal

DV= Déficit de vivienda

LTN= Número de Licencias sobre el total nacional

RIK=Regalías / Ingresos de Capital

El modelo resulta significativo conjuntamente al 99% según la prueba ANOVA y todas sus variables son significativas al 5%, excepto el Déficit de Vivienda que es significativa al 6%. El grado de explicación del modelo es mayor que el de 1996 con un R cuadrado de 93%.

Viendo las variables individualmente se puede anotar lo siguiente:

- La variable de relevancia de los ingresos corrientes sobre el total nuevamente resulta significativa y con el signo positivo del coeficiente.
- La variable de participación del gasto de personal sobre el gasto total resulta significativa y con un signo positivo que parecería contra intuitivo. Entre mayor es el gasto en personal sobre los gastos totales, mayor la importancia del impuesto predial en el total.

Se podría pensar que entre mayor es la carga burocrática de un gobierno municipal, menos inversión se hace y en general se intensifican las fallas del estado. Esto afectaría la posibilidad de que impuestos, como el predial, fueran significativos en los ingresos totales. Sin embargo, lo que puede estar indicando es que entre mayor la participación de los gastos en personal, mayor fortaleza del gobierno local y por lo tanto mayor la posibilidad de recaudo de impuestos propios.

También se debe tener en cuenta que la correlación no necesariamente implica causalidad, y en este caso podríamos plantear que entre mayor sea la importancia del impuesto predial, mayor será la autonomía municipal. Es importante recordar la destinación específica de otras fuentes como las transferencias, lo que a su vez permite tener un mayor equipo de personal.

- La variable de déficit fiscal resulta significativa con el signo negativo esperado. Entre mayor es el déficit fiscal, menor es la importancia del impuesto predial en los ingresos totales.

En primer lugar habría que tener en cuenta que esta variable se vuelve relevante en la etapa posterior a la crisis económica de los municipios en el país, por lo que es un indicativo de que los municipios con mayores déficits presupuestales tienen

una menor capacidad de manejar las finanzas públicas. Esto evidencia una clara irresponsabilidad en el manejo fiscal por parte de los entes territoriales, que debido a su incapacidad o falta de voluntad por utilizar adecuadamente los instrumentos propios del proceso de descentralización que les otorgó la Constitución de 1991 han restringido sus fuentes de ingreso, complicando su propia situación fiscal.

Es importante mencionar que no es que la existencia de déficit fiscal sea mala en sí mismo, pero si es un indicativo de que no todos los municipios estaban preparados para recibir las competencias en materia fiscal que les otorgó la Constitución y las leyes que la desarrollan en materia de descentralización y autonomía presupuestaria. Lo anterior no implica que se deba dar marcha atrás sino, todo lo contrario, se tienen que fortalecer los mecanismos de descentralización. Sin embargo, se deben establecer niveles de descentralización que los municipios vayan ganando en la medida que se encuentren preparados y se vayan fortaleciendo institucionalmente. Hoy en día en la mayoría de los aspectos fiscales se trata igual a un municipio pequeño que a una ciudad con el tamaño de Bogotá.

Se deberían expandir las competencias a las grandes ciudades y además entregarles mayor participación en órganos de decisión de política económica, como por ejemplo, en el Banco de la República, y/o en el manejo de la deuda pública, así como, afianzar los instrumentos de fortalecimiento institucional a los municipios que lo requieran.

- La variable de déficit de vivienda resulta significativa y con el signo esperado. Entre mayor es el déficit de vivienda de un municipio, menor es la importancia del impuesto predial sobre los ingresos totales.

Esta variable representa la importancia de la existencia de la pobreza como reflejo de la incapacidad en materia fiscal y de gestión del suelo. Adicionalmente, la

variable del déficit también se relaciona con la existencia de un mercado de vivienda dinámico y flexible, lo que es particularmente relevante dado que buena parte del recaudo del impuesto predial es sobre el mercado de la vivienda.

- La variable de licencias resulta estadísticamente significativa con el signo del coeficiente esperado. Entre mayor es el número de licencias de construcción aprobadas, mayor la importancia del impuesto predial en los ingresos totales.

Esta variable no resultó significativa en el año 1996, lo que podría estar indicando que los recaudos municipales se han vuelto más sensibles ante la coyuntura económica. También se puede intuir que el ciclo económico se ha vuelto más volátil, lo que hace que la coyuntura tenga mayores efectos. Además es importante recordar que el sector de la construcción para 1996 ya había entrado en una curva descendente mientras que en el 2006 ocurrió lo contrario. Por otro lado los municipios donde son más importantes las licencias son aquellos donde existe mayores niveles de formalidad del sector constructor, y allí los municipios tendrán una mayor base gravable. La importancia del impuesto predial será mayor.

- Finalmente, la variable de las regalías resulta relevante estadísticamente y con el signo negativo que predice la teoría. Entre más altas son las regalías, menor será la importancia del impuesto predial en los ingresos del municipio.

Esta variable tampoco había resultado significativa en el año 1996, lo cual confirmaría, solamente para los municipios que reciben regalías, que los procesos de descentralización fiscal no han sido exitosos en lograr la autonomía de estos municipios. Se puede decir que los recursos provenientes de las regalías han causado una “pereza fiscal” reduciendo los incentivos para aumentar los ingresos propios, específicamente el impuesto predial. Vale la pena destacar que la producción minera creció sustancialmente en el periodo comprendido entre 1996 y

2006 haciendo a su vez que crecieran las regalías, lo que sin duda afectó negativamente el recaudo de impuestos como predial en los municipios que las reciben.

En este modelo las variables que resultaron más significativas son los ingresos corrientes sobre el ingreso total y el déficit fiscal. En general son variables que indican un buen manejo fiscal, y concretamente el tema de la responsabilidad fiscal.

CONCLUSIONES

Se puede concluir que muy pocas ciudades de Colombia han conseguido, más de 15 años después (fecha -2006- en la cual se contrastan empíricamente los efectos de la descentralización) de promulgada la Constitución del 1991, algún nivel significativo de autonomía presupuestaria. Se tiene aún una alta dependencia de las transferencias, exceptuando el caso de Bogotá.

A partir de la evidencia empírica podemos concluir que entre mayor la participación de los gastos en personal, mayor fortaleza del gobierno local y por lo tanto mayor la posibilidad de recaudo de impuestos propios. Es decir, la capacidad de los funcionarios públicos a nivel local, tanto en materia de personal suficiente, como de formación profesional, es necesario para un proceso de descentralización exitoso. En este sentido, la experiencia de Bogotá y el reciente caso de Barranquilla deben replicarse en el resto del país.

La significancia estadística de la variable de déficit fiscal es un indicativo del mal manejo de las finanzas territoriales por parte de las autoridades locales, quienes irresponsablemente han sido incapaces de utilizar y fortalecer las herramientas dadas por la Constitución de 1991. Esto ha significado que muchos municipios del país hayan entrado a procesos de reestructuración financiera.

Lo anterior es un indicativo de que no todos los municipios estaban preparados para recibir las competencias en materia fiscal que les otorgó la Constitución, y las leyes que la desarrollan en materia de descentralización y autonomía presupuestaria. En este sentido, la recomendación de política no es dar marcha atrás en los procesos de descentralización, como se viene haciendo últimamente, sino por el contrario profundizar la descentralización introduciendo criterios de gradualidad en la misma e insistiendo en el fortalecimiento institucional de los municipios.

Por otra parte se encuentran indicios de que los municipios en general han perdido margen de maniobra. Variables como la FBKF, que se había identificado como la variable clave para el modelo de 1996, pierde su capacidad explicativa en 2006. Lo anterior muestra que si no se dispone de la capacidad institucional necesaria y la asistencia técnica requerida para afrontar los procesos de descentralización y autonomía fiscal, dichos procesos pueden incluso terminar siendo contraproducentes. Se debe descentralizar todo lo que sea posible y centralizar todo lo que sea necesario. El desarrollo económico del país depende en gran manera del comportamiento y desarrollo de los entes territoriales. Por tal razón el Gobierno debe acompañar los procesos de descentralización con el apoyo de la Dirección de Apoyo Fiscal y del Ministerio de Hacienda en general, para poder lograr importantes resultados en estos aspectos y se vea reflejado en un crecimiento económico sostenible.

De igual manera, el hecho de que la variable de licencias resulta estadísticamente significativa para el año 2006 y no para 1996 indica que los recaudos municipales se han vuelto más sensibles ante la coyuntura económica. En este sentido la recomendación es que los gobiernos municipales, a pesar de la disponibilidad limitada de instrumentos en materia económica, se preocupen por la formulación de políticas públicas en materia económica y proyectos contra-cíclicos.

La variable de transferencias de la nación no resulta estadísticamente significativa. Por ende podemos afirmar que las transferencias que gira la Nación a los entes territoriales no generan “pereza fiscal”. Los entes territoriales no recaudan eficientemente sus impuestos debido a la falta de herramientas, voluntad e institucionalidad, y no porque exista pereza fiscal debido las transferencias del Sistema General de Participación, ya que estas tienen destinación específica.

Sin embargo, si existe “pereza fiscal” generada por los ingresos no tributarios, particularmente ligada a los procesos de privatización y venta de empresas

municipales, sobre todo los prestadores de servicios públicos. También se confirma la hipótesis, para 2006, de “pereza fiscal” en el caso de las regalías. En este sentido, la progresividad de los procesos de descentralización podría permitir que en los casos de ingresos por concepto de ingresos no tributarios, particularmente derivados de la venta de activos públicos, y de regalías se establezcan coincidentemente niveles de progresividad en la autonomía de manejo de dichos recursos, determinados por los esfuerzos municipales por hacer efectivos los recaudos de los impuestos de carácter local. Podemos decir que hubo un proceso acelerado de privatizaciones en muchos municipios del país que terminaron en concesiones y contratos leoninos en contra de los erarios municipales que además generaron “pereza fiscal” durante el ingreso de dichas ventas. Sin embargo vale destacar el caso de las Empresas Públicas de Medellín que no fue privatizada y le representa a la ciudad de Medellín grandes recursos anuales por concepto de utilidades.

La recomendación en definitiva es que se deben establecer grados de descentralización que los municipios se vayan ganando en la medida que se encuentren preparados. Se deberían profundizar las competencias a las grandes ciudades y se debe recordar que el incremento de las funciones asignadas a las autoridades locales debe ir acompañado de medidas de fortalecimiento de la capacidad de ejercer sus funciones.

Las fuentes autónomas de ingresos deberían ser la principal fuente de financiamiento de los gobiernos subnacionales. La meta es lograr gobiernos con responsabilidades claramente definidas, con suficientes recursos para cumplir con las funciones que les han sido asignadas y enfrentados a limitaciones presupuestarias estrictas.

No se trata, de elegir entre centralización y descentralización a partir de la identificación de sus problemas, sino de apostar por descentralizar tanto como sea

posible y centralizar tanto como sea necesario. Lo que realmente importa en una reforma normativa no es su intención, sino su grado de coherencia con el contexto específico local y su posibilidad real y no meramente normativa de implementación. Y esta no depende tanto de la magnitud de las funciones, recursos y responsabilidades políticas transferidas, sino de su integralidad interna y su complementariedad con el conjunto del sistema.

En el caso de la utilización de los impuestos sobre el suelo se podría recomendar que se incrementaran las tasas, particularmente en el caso del impuesto predial haciendo incrementos especiales a los lotes de carácter especulativo y con fines de engorde (esperando incrementos en los precios del suelo) y progresividad en las tasas.

Por último es de vital importancia realizar una actualización catastral de las zonas rurales y de esa manera poder imponer impuestos prediales diferenciados según los usos del suelo y evitar la subutilización de la tierra. Esto beneficiaría a los municipios rurales cuyo principal ingreso tributario es el impuesto predial, y no industria y comercio, debido a las escasas actividades comerciales e industriales que allí se desarrollan.

BIBLIOGRAFÍA

ASCHER, Francois, Los nuevos principios del urbanismo. Alianza Ensayo, Madrid, 2001.

BORDA, Jordi y Castells, Manuel, Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus, Madrid, 2004.

CAMAGNI, Roberto, Economía urbana. Antoni Bosch editor, Barcelona, 2005.

CURRIE, Lauchlin, Urbanización y desarrollo: un diseño para el crecimiento metropolitano. CAMACOL, septiembre de 1988.

DE CESARE, Claudia, Características generales del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy, 2004.

DNP, Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. DNP, Tomo I, 2002.

FUJITA, Masahisa; Krugman, Paul y Venables, Anthony, Economía espacial: las ciudades, las regiones y el comercio internacional. Ariel Economía, Barcelona, 2000.

GIRALDO, Fabio (editor), Reforma urbana y desarrollo social. CAMACOL, febrero de 1989.

GIRALDO, Fabio; García Jon; Bateman, Alfredo y Alonso, Andrés, Hábitat y pobreza: los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la ciudad. UN-Hábitat, Bogotá, junio de 2006.

GONZÁLEZ, María José, Políticas y estrategias urbanas. Editorial Fundamentos, Madrid, 2000.

IREGUI, Ana María; Melo Ligia y Ramos, Jorge, El impuesto predial en Colombia: factores explicativos del recaudo. Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, Bogotá, Octubre de 2004.

MCCLUSKEY, William, El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional. Lincoln Institute of Land Policy, abril de 2003.

Ministerio de Desarrollo Económico, Ciudades y ciudadanía: la política urbana del Salto Social. Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá, septiembre de 1995.

MORALES, Carlos, Los impuestos a la propiedad inmobiliaria en el financiamiento de las ciudades en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy, 2004.

MORALES, Carlos, Opciones de financiamiento metropolitano: financiando a las metrópolis. Lincoln Institute of Land Policy, 2005.

SMOLKA, Martim y Amborski, David, Apropiación de valor para el desarrollo urbano: una comparación Inter-Americana. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 2000.

STIGLITZ Joseph, La economía del sector público. Antoni Bosch editor, Barcelona, 2000.

ANEXO 1
 PONTIFICIA UNIVERDIAD JAVEIANA
 BIBLIOTECA ALFONSO BORRERO CABAL, S.J.
 ENTREGA DE TESIS Y TRABAJOS DE GRADO

FACULTAD: CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS
 PROGRAMA: ECONOMIA
 FECHA DE ENTREGA: ENERO 24 DE 2011

APELLIDOS COMPLETOS	NOMBRES COMPLETOS	TITULO DE LA TESIS O DEL TRABAJO DE GRADO	NOMBRE DEL DIRECTOR	AÑO DE PRESENTACION	MATERIAL ACOMPAÑANTE		CARTA DE AUTORIZACION (ver anexo No. 2)	
					Marque con una 'X'	Cual? (DVD, Grabación sonora, otro)	Licencia de uso total institucional.	Licencia de uso parcial – indica restricciones.
					SI	NO		
NOGUERA DE LA ESPRIELLA	DANIEL FRANCISCO	DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA PRESUPUESTAL EL CASO DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL EN COLOMBIA	ALFREDO BATEMAN	2010		NO		LICENCIA DE USO TOTAL INSTITUCIONAL

DILIGENCIADO POR: _____
 Cargo: _____
 Firma: _____