



ENSAYOS

sobre política económica

El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recuado

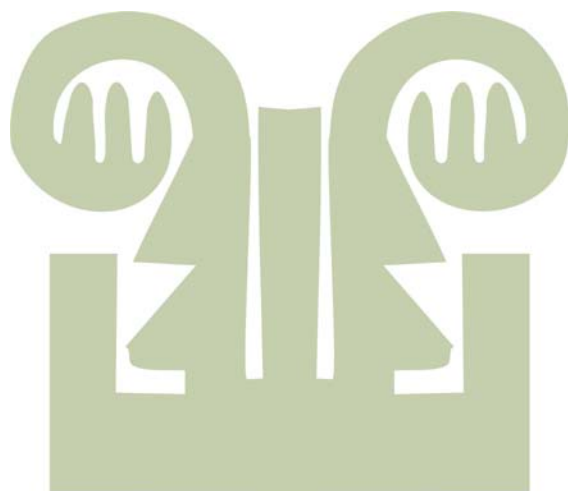
Ana María Iregui B.

Ligia Melo B.

Jorge Ramos F.

Revista ESPE, No. 46-II Edición Especial 2004

Páginas 186-248



Los derechos de reproducción de este documento son propiedad de la revista *Ensayos Sobre Política Económica* (ESPE). El documento puede ser reproducido libremente para uso académico, siempre y cuando nadie obtenga lucro por este concepto y además cada copia incluya la referencia bibliográfica de ESPE. El(los) autor(es) del documento puede(n) además colocar en su propio website una versión electrónica del documento, siempre y cuando ésta incluya la referencia bibliográfica de ESPE. La reproducción del documento para cualquier otro fin, o su colocación en cualquier otro website, requerirá autorización previa del Editor de ESPE.

Property tax in Colombia: recent behavior, tariffs and potential tax revenues

Ana María Iregui B. *

Ligia Melo B. **

Jorge Ramos F. ***

Thanks to the Instituto Geográfico Agustín Codazzi, especially Iván Darío Gómez, Yiovanny Arturo Martínez, Mario Martínez, Rodrigo Morato y Hugo Ferro; Sandra González, Albeiro Acevedo, Efraín Machado and staff from the Economic Research Department of several branches of the Banco de la República; Fidel Castaño from the Federación Colombiana de Municipios; Iván Darío Cardona from Oficina de Catastro de Medellín; Fanny Rojas from Oficina de Catastro de Bogotá; and Diego Rodríguez from Oficina de Catastro de Antioquia for providing valuable data for this study. We are also grateful to Sergio Clavijo, Hernán Rincón, Leonardo Villar, Juan Gonzalo Zapata and two anonymous referees for helpful comments and suggestions.

* Banco de la República. E-mail: airegubo@banrep.gov.co

** Banco de la República. E-mail: lmelobec@banrep.gov.co

*** Banco de la República. E-mail: jramosfo@banrep.gov.co

Document received May 14th 2004; final version accepted September 18th 2004.

Abstract

We evaluate the behavior of tax revenues and tariffs of the property tax during the period 1999-2002, using a sample of 309 municipalities. According to the results, Colombian municipalities have an important tax potential that could be exploit without introducing big legislative adjustments neither on the tax base nor on the tariffs. We also found that, among municipalities, there is a great dispersion in their per capita revenues. In addition, there is a gap between the weighted nominal tariffs and the effective tariffs that in some cases is considerable, which could indicate that there could be problems of management, tax administration, tax evasion, corruption and violence. Also, nominal tariffs are relatively low, given the wide margin the Law grants to municipal Councils. Finally, in most of the municipalities the cadastre has not been regularly updated (the Law requires this procedure to be carried out every 5 years).


JEL Classification: H2, H7, P35.

Keywords: *property tax, effective tax rates, cadastre.*

Comentarios: Luis Leguizamón.

El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo

Ana María Iregui B. *
Ligia Melo B. **
Jorge Ramos F. ***



En este documento se realizó una evaluación del comportamiento del recaudo y las tarifas del impuesto predial en el período de 1999 a 2002, tomando como referencia una muestra de 309 municipios. Con base en los resultados del estudio se puede considerar que los municipios del país tienen un potencial tributario importante, cuyo aprovechamiento no necesariamente requiere la introducción de grandes ajustes legislativos sobre la base y las tarifas del impuesto. Los resultados del trabajo permiten concluir que existe una gran dispersión entre los municipios en los niveles de tributación

Se agradece la colaboración de Iván Darío Gómez, Yiovanny Arturo Martínez, Mario Martínez, Rodrigo Morato y Hugo Ferro del IGAC; Sandra González, Albeiro Acevedo, Efraín Machado y otros profesionales de Estudios Económicos de las sucursales del Banco de la República; Fidel Castaño de la Federación Colombiana de Municipios; Iván Darío Cardona de la Oficina de Catastro de Medellín; Fanny Rojas de la Oficina de Catastro de Bogotá y Diego Rodríguez de la Oficina de Catastro de Antioquia. También se agradecen los comentarios de Sergio Clavijo, Hernán Rincón, Leonardo Villar, Juan Gonzalo Zapata y dos evaluadores anónimos.

* Banco de la República. Correo electrónico: airegubo@banrep.gov.co

** Banco de la República. Correo electrónico: lmelobec@banrep.gov.co

*** Banco de la República. Correo electrónico: jramosfo@banrep.gov.co

Documento recibido el 14 de mayo de 2004; versión final aceptada el 18 de septiembre de 2004.

per cápita. También se encontró que en la mayoría de los municipios estudiados existe una brecha entre las tarifas nominales ponderadas y las efectivas (recaudo / avalúo catastral), que en muchos casos es significativa, lo que indicaría que existen serios problemas de gestión y administración tributaria, evasión, corrupción y violencia. Adicionalmente, se observó que las tarifas nominales son relativamente bajas, dado el amplio margen que les concede la ley a los concejos para su fijación. Finalmente, se pudo constatar que en la mayoría de los municipios del país existe un rezago en la actualización de los avalúos catastrales, que excede los cinco años establecidos por la ley.

Palabras clave: impuesto predial, tarifas efectivas, avalúos catastrales.

Clasificación JEL: H2, H7, P35.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las preocupaciones de las autoridades económicas durante los últimos años es el nivel del déficit fiscal del sector público, el cual en buena medida se explica por la expansión del gasto del Gobierno nacional central. La dinámica de este gasto tiene origen en varios factores, dentro de los cuales cabe destacar las transferencias a las regiones, que aumentaron considerablemente durante la década de los noventa como resultado del proceso de descentralización. Este proceso condujo a una recomposición de las funciones del gasto entre los distintos niveles de gobierno y a un aumento gradual de los recursos transferidos a los departamentos y municipios del país.

En este contexto, la tributación territorial debería jugar un papel fundamental, porque mejora la correspondencia entre el suministro de bienes públicos locales por parte de las autoridades y el pago de impuestos de los ciudadanos. Esta correspondencia permite un mayor control y vigilancia sobre las decisiones de gasto y el manejo presupuestal. En general, como lo afirma Kalmanovitz (1999), "... todos los ciudadanos incluyendo los menos ricos deben tributar algo, de acuerdo con sus ingresos, para que el Estado pase a ser una responsabilidad de todos los ciudadanos y todos participen en la elección de los funcionarios y en las decisiones importantes de la vida local y la nacional"(p. 2).

En el caso colombiano esta correspondencia no es clara. En efecto, los impuestos departamentales y municipales son establecidos por el Congreso de la República.

Los concejos municipales sólo pueden modificar las tarifas de los tributos locales de acuerdo con los rangos establecidos por la ley. En materia de gasto, por un lado, la Constitución y la ley definen las áreas en las cuales se deben asignar los recursos transferidos por la Nación, y por otro, las rentas propias tienen, en parte, destinación específica. Esta falta de autonomía y de correspondencia entre las decisiones de las autoridades y el pago de los impuestos por parte de los ciudadanos puede generar incentivos perversos que se reflejan en asignaciones de recursos ineficientes y en el fomento de la corrupción.

A nivel local, los tributos más importantes son el impuesto predial y el de industria y comercio, los cuales, en conjunto, representaban alrededor del 1% del producto interno bruto (PIB) en el año 2001. Estos impuestos conjuntamente con las transferencias nacionales constituyen el soporte financiero de los municipios del país. Por la importancia de estos tributos, resulta de particular importancia analizar su funcionamiento, medir su potencial y evaluar los problemas administrativos y de gestión inherentes a su recaudo, con el fin de aportar nuevos elementos a la discusión sobre la tributación local en Colombia.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo tiene como objetivos analizar la evolución reciente del impuesto predial en Colombia, examinar el comportamiento de las tarifas efectivas y nominales del impuesto, explicar la brecha existente entre estas tarifas, y señalar los mecanismos a través de los cuales se podría alcanzar el potencial de recaudo, sobre la base de la legislación vigente.

Este documento contiene cinco secciones adicionales a esta introducción. En la segunda, se describe la evolución y características generales de los impuestos locales, tomando como referencia una muestra de 309 municipios. Así mismo, en esta sección, se examinan los niveles de tributación per cápita local y se destaca la gran dispersión existente entre los diferentes municipios del país. En la tercera, se incluye un breve recuento sobre los principales cambios normativos del impuesto predial desde su origen. En la cuarta, se realiza una breve descripción de los procesos de formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional, y se destacan los rezagos existentes en las labores de actualización catastral. En la quinta, se presenta una estimación de las tarifas efectivas y de las nominales promedio ponderadas, destacando los aspectos más importantes de su comportamiento. También se calcula la diferencia entre estas dos tarifas y se mencionan algunos de los factores que pueden explicarla. En la última sección, se exponen algunos comentarios que

indican la existencia de un margen de maniobra relativamente amplio para alcanzar el potencial tributario del impuesto predial, sin necesidad de hacer grandes ajustes en la legislación vigente.

II. EVOLUCIÓN DE LA TRIBUTACIÓN LOCAL

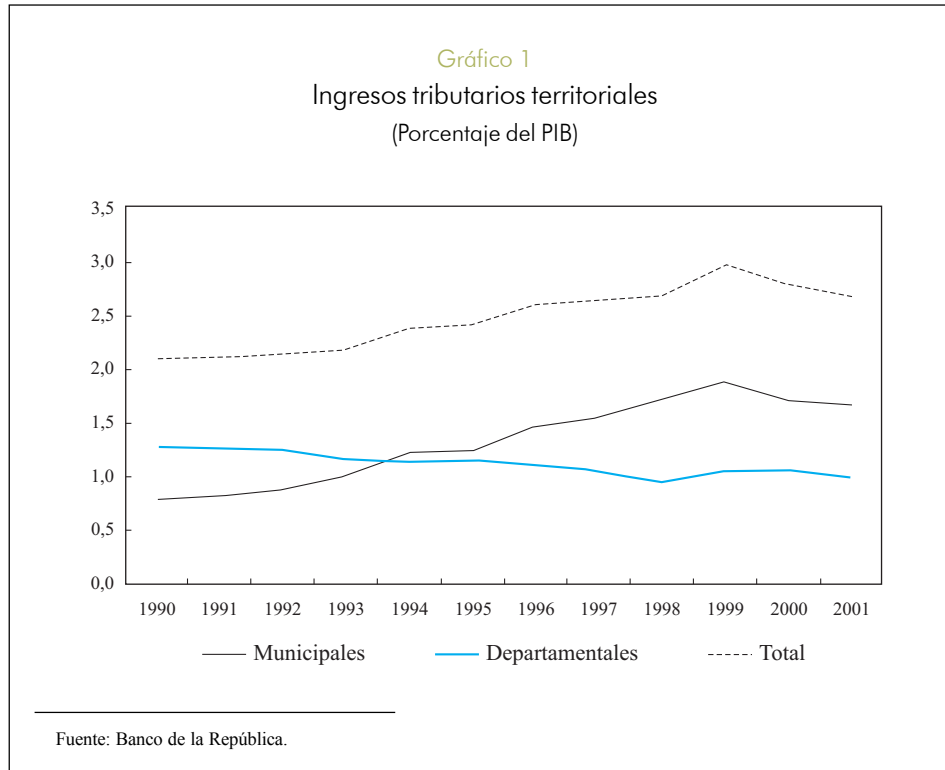
Antes de discutir los aspectos técnicos del impuesto predial, en esta sección se exhibe una breve descripción de la tributación local en Colombia y su evolución durante el período de 1990 a 2001, con el fin de resaltar la importancia relativa de cada uno de los tributos municipales. Para esta descripción se utilizó una muestra de 309 municipios que sirvió de base para construir algunos indicadores que permiten observar la heterogeneidad del país en materia tributaria. Se utilizó información del Banco de la República.

A. GENERALIDADES

El recaudo total por impuestos locales aumentó de 0,8% del PIB en 1990 a 1,6% del PIB en el año 2001. El aumento de los tributos municipales contrasta con la evolución de los impuestos departamentales, los cuales, en el mismo período, descendieron de 1,3% a 1,0% del PIB. De esta forma, al agregar los recaudos departamentales y municipales se observa un aumento en la tributación regional de 2,1% del PIB en 1990, a 2,7% del PIB en el año 2001 (Gráfico 1).

Los impuestos locales más importantes son el predial y el de industria y comercio, que entre los años 1990 y 2001 aportaron en promedio el 75% (32% el predial y 43% el de industria y comercio) del total de las rentas tributarias. No obstante, desde 1999 el establecimiento de la sobretasa a la gasolina ha jugado un papel importante como fuente de recursos municipales, contribuyendo en promedio con el 12,9% de los ingresos tributarios entre 1999 y 2001¹. Es importante anotar que, en unos casos, el recaudo por esta sobretasa ha sido superior al de predial o al de

¹ Es importante mencionar que la sobretasa a la gasolina es una tasa establecida nacionalmente que se distribuye entre departamentos y municipios de acuerdo con la legislación vigente. El recaudo por este concepto favorece más a aquellas localidades donde hay más consumo de gasolina.



industria, y comercio y en otros casos, ha sobrepasado la suma de estos dos impuestos².

La importancia relativa de los impuestos predial y de industria y comercio en los recaudos promedio municipales entre 1990 y 2001, se presenta en los cuadros 1 y 2. Allí se puede destacar que mientras en el 52,1% de las localidades el predial representa más del 50% de las rentas tributarias, solo en el 10,4% de los municipios el impuesto de industria y comercio contribuye con más de la mitad de los recaudos.

Al examinar en detalle la evolución de los ingresos tributarios locales en Colombia, se observa un incremento de 0,84% del PIB en el recaudo durante los últimos 12

² Por ejemplo, en Magangué el recaudo por predial e industria y comercio en el año 2002 fue de \$635 millones y el de la sobretasa a la gasolina de \$913 millones.

años. Bogotá explica cerca de la mitad de este incremento, toda vez que sus ingresos por impuestos pasaron de representar el 0,34% del PIB en 1990 al 0,73% del PIB, en el año 2001. Así mismo, es importante anotar que la sobretasa a la gasolina

Cuadro 1
Recaudo predial / ingresos tributarios
(Promedio, 1990-2001)

Rangos Porcentaje	Municipios	
	Cantidad	Porcentaje
< 10	4	1,3
10 a 20	13	4,2
20 a 30	27	8,7
30 a 40	43	13,9
40 a 50	61	19,8
> 50	161	52,1
Total	309	100,0

Fuente: Banco de la República.

Cuadro 2
Recaudo industria y comercio / ingresos tributarios
(Promedio, 1990-2001)

Rangos Porcentaje	Municipios	
	Cantidad	Porcentaje
< 10	71	23,0
10 a 20	75	24,3
20 a 30	62	20,0
30 a 40	39	12,6
40 a 50	30	9,7
> 50	32	10,4
Total	309	100,0

Fuente: Banco de la República.

representó el 27% del aumento en el recaudo (cuadros 3 y 4). Teniendo en cuenta la importancia de Bogotá y de la sobretasa a la gasolina en el aumento del recaudo total, se puede considerar que el esfuerzo tributario del resto de municipios del país no ha sido significativo.

El bajo dinamismo en la tributación municipal puede ser el reflejo de un esfuerzo fiscal insuficiente, asociado a las mayores transferencias nacionales que se derivaron del fortalecimiento del proceso de descentralización. En efecto, mientras en 1990 este tipo de transferencias representaba el 51,5% de los ingresos corrientes municipales, en 2001 tal porcentaje alcanzó el 56,7%. Al excluir las finanzas de Bogotá, la dependencia se acentúa con niveles de participación de 53,3% de los ingresos corrientes en 1990 y de 61,1% en el año 2001³.

Cuadro 3
Evolución de los ingresos tributarios para los gobiernos centrales municipales
(Porcentaje del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ingresos tributarios	0,78	0,81	0,87	0,95	1,18	1,23
Impuesto predial	0,22	0,24	0,27	0,30	0,38	0,40
Impuesto de industria y comercio	0,35	0,38	0,38	0,42	0,53	0,54
Sobretasa a la gasolina	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros ingresos tributarios	0,21	0,20	0,22	0,23	0,27	0,29
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingresos tributarios	1,39	1,50	1,66	1,78	1,66	1,62
Impuesto predial	0,48	0,50	0,58	0,61	0,53	0,53
Impuesto de industria y comercio	0,62	0,64	0,71	0,71	0,67	0,64
Sobretasa a la gasolina	0,00	0,00	0,00	0,21	0,21	0,23
Otros ingresos tributarios	0,30	0,36	0,37	0,25	0,24	0,23

Fuente: Banco de la República, muestra 309 municipios.

³ Cuando se examina la información municipal agregada por departamentos, esta dependencia presenta grandes variaciones. Por ejemplo, mientras que en Bogotá la participación de las transferencias dentro de los ingresos corrientes, en promedio, ha sido inferior al 40%, en los municipios de los departamentos de Arauca y Sucre esta participación, en promedio, supera el 90%.

Cuadro 4
Evolución de los ingresos tributarios para Bogotá: Gobierno central
(Porcentaje del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ingresos tributarios	0,34	0,36	0,40	0,40	0,61	0,60
Impuesto predial	0,06	0,07	0,09	0,09	0,15	0,15
Impuesto de industria y comercio	0,15	0,16	0,16	0,17	0,28	0,26
Sobretasa a la gasolina	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros ingresos tributarios	0,13	0,13	0,15	0,15	0,18	0,19
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingresos tributarios	0,68	0,77	0,82	0,80	0,75	0,73
Impuesto predial	0,16	0,18	0,21	0,23	0,20	0,18
Impuesto de industria y comercio	0,31	0,32	0,34	0,32	0,30	0,31
Sobretasa a la gasolina	0,00	0,00	0,00	0,09	0,09	0,10
Otros ingresos tributarios	0,21	0,26	0,26	0,17	0,16	0,15

Fuente: Banco de la República, muestra 309 municipios.

Las mayores transferencias nacionales pudieron haber afectado la generación de rentas propias por parte de las autoridades locales, quienes legalmente tenían asegurado un porcentaje de los recursos de la Nación para atender sus necesidades de gasto. Sin embargo, cabría preguntarse si el menor dinamismo en el recaudo municipal respecto al de las transferencias es en realidad un fenómeno de pereza fiscal, o, es más bien el reflejo de un bajo potencial tributario local, o de factores como la corrupción, la violencia, o la ineficiencia administrativa local, o si es una combinación de todos ellos.

Al examinar el comportamiento de la tributación local en forma detallada, se destaca la gran heterogeneidad existente entre los municipios del país. En particular, la relación ingresos tributarios / ingresos corrientes señala una dispersión que oscila, en promedio, entre 0,6% y 73,5%, para el período de 1990 a 2001. Al tener en cuenta las categorías de municipios establecidas por la Ley 617 de 2000, se observa que esta relación es especialmente baja en los municipios de categorías 4,

5 y 6, con porcentajes promedios, para el mismo período, de 14,2%, 15,9% y 12,1%, respectivamente, lo cual, podría ser el resultado de la estructura económica propia de estos municipios, de un menor esfuerzo tributario y de problemas administrativos y de gestión tributaria.

Cuando se evalúa dicha relación en los 309 municipios de la muestra, se puede destacar que durante el período de 1990 a 2001, el 42,1% de los municipios (130) registraron en promedio un porcentaje inferior al 10% (Cuadro 5). Es importante destacar que dentro de este grupo de municipios se encuentran, principalmente, los de categorías 4, 5 y 6, y algunos de las categorías 1, 2, y 3. En particular, vale la pena mencionar la presencia de dos municipios de categoría 1 (Magangué-Bolívar y Tumaco-Nariño), dos de categoría 2 (Arauca-Arauca y Arjona-Bolívar) y cuatro de categoría 3 (Ábrego-Norte de Santander, San Juan del Cesar-Guajira, Ciénaga de Oro y Santa Cruz de Lorica-Córdoba).

De otro lado, el 6,5% de los municipios de la muestra (20) registró un porcentaje de participación de los impuestos en los ingresos corrientes superior al 45%. Si bien la mayoría de estos municipios se encuentra clasificada en las categorías especial y 1, se destaca la presencia de algunas localidades de las categorías 5 (El Retiro-Antioquia, y Tocancipá, Sopó y Mosquera-Cundinamarca) y 6 (Nobsa-Boyacá). En estos últimos municipios, la principal fuente de recaudo procede del impuesto de industria y comercio por la presencia de actividades industriales

Cuadro 5
Ingresos tributarios / ingresos corrientes
(Número de municipios)

Rango	Promedio, 1990-2001	Porcentaje
0 a 10,0	130	42,1
10,01 a 20,0	78	25,2
20,01 a 45,0	81	26,2
Más de 45,01	20	6,5
Total	309	100,0

Fuente: Banco de la República.

importantes en su jurisdicción. Por ejemplo, en el caso de Nobsa estos recursos emanan de Acerías Paz del Río, Cementos Boyacá y Cementos Paz del Río.

B. TRIBUTACIÓN PER CÁPITA

Los recaudos per cápita en términos reales (pesos de 1998) también registran una gran dispersión entre municipios, que oscila entre \$732 en Majagual-Sucre y \$324.966 en Yumbo-Valle en el año 2001, con un promedio nacional de \$35.198. Estas diferencias pueden estar asociadas a diversos factores, dentro de los cuales cabe destacar la actividad industrial y comercial de algunos municipios, sus niveles de pobreza, la eficiencia administrativa, la densidad poblacional, e incluso el conflicto armado y la corrupción⁴. Al agregar los ingresos tributarios municipales per cápita por departamento, se observa que Sucre, Putumayo y Chocó exhibieron en promedio, durante el período de 1990 a 2001, recaudos inferiores a \$12.000. Por otra parte, en el mismo período, Bogotá y los municipios de Atlántico, Antioquia y Valle recaudaron en promedio más de \$50.000 por persona (Cuadro 6).

Al analizar la evolución del recaudo per cápita municipal por departamentos, en la mayoría de los casos se observa un aumento significativo en los niveles de tributación entre 1990 y 2001⁵. Este hecho debe analizarse cuidadosamente toda vez que muchos municipios tenían niveles iniciales de tributación muy bajos, respecto al promedio nacional. Si bien desde el punto de vista municipal este aumento puede ser considerable, su contribución al agregado de impuestos municipales del país no es muy significativa.

Cuando se analizan los niveles de tributación per cápita para predial e industria y comercio, también se evidencia una gran varianza entre los municipios del país (Cuadro 7). En el caso del predial, los municipios de Putumayo, La Guajira y Sucre registraron niveles de tributación per cápita inferiores a \$5.000 en el año 2001. Por el contrario, Bogotá y los municipios de Antioquia registraron recaudos per cápita superiores a \$40.000 en este año. En industria y comercio durante el mismo año, los municipios de Chocó, Putumayo y San Andrés contabilizaron

⁴ Sobre la relación entre finanzas locales, corrupción, violencia y conflicto armado, véase Badel (1999), Ibáñez y Querubín (2004), Iregui, Melo y Ramos (2004), y Rubio (2002).

⁵ El único caso donde se presenta una reducción en la tributación per cápita real es Arauca, cuyos recaudos se redujeron 18% entre 1990 y 2001.

recaudos per cápita inferiores a \$5.000, en tanto que Bogotá y los municipios de Antioquia, Casanare y Santander registraron en promedio recaudos superiores a \$40.000.

III. ASPECTOS NORMATIVOS DEL IMPUESTO PREDIAL

El impuesto predial es un tributo municipal que grava la propiedad raíz con base en los avalúos catastrales establecidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y por las oficinas de catastro de Bogotá, Cali, Medellín, y del departamento de Antioquia.

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

A comienzos de los años ochenta, la Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981) destacó algunos problemas asociados al impuesto predial, como su inelasticidad frente al PIB, las deficiencias en la administración de los cobros, la desactualización de los avalúos y el gran número de exenciones, que cobijaban en promedio hasta el 10% de los predios. De acuerdo con el Informe de la Misión, en 1980 las tasas efectivas de tributación fluctuaban entre 2 y 4 por mil para las capitales de departamento frente a una tarifa nominal legal de 8 por mil. Para el resto de municipios, la tarifa promedio efectiva se estimó en 2,6 por mil frente al 4 por mil establecido en la ley. Por todo lo anterior, la Misión encontró que Colombia era uno de los países latinoamericanos con el rendimiento más bajo de tributación a la propiedad.

A partir de las recomendaciones de la Misión y con el objeto de elevar el nivel de los recaudos municipales, se expidió la Ley 14 de 1983, la cual introdujo modificaciones de fondo en el manejo de los impuestos regionales y locales. En el caso del impuesto predial la ley realizó las siguientes modificaciones: i) estableció el reajuste de los avalúos catastrales; ii) facultó a los concejos municipales para fijar las tarifas del impuesto dentro de un rango entre el 4 y el 12 por mil, y iii) definió algunas sobretasas con destinación específica. Posteriormente, la Ley 75 de 1986

Cuadro 6

Ingresos tributarios per cápita municipales por departamento
(Pesos de 1998)

Departamentos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio
Amazonas	19.412	19.499	11.570	17.759	14.380	20.667	26.398	29.987	52.106	42.650	46.453	44.114	28.750
Antioquia	68.727	65.660	64.329	74.344	74.294	78.013	88.099	93.959	105.974	117.220	111.235	106.898	87.396
Arauca	18.744	16.210	7.032	12.371	11.434	13.575	15.642	12.738	14.343	13.519	13.982	15.372	13.747
Atlántico	41.506	29.168	32.158	41.969	42.443	41.930	41.815	53.600	71.932	72.440	83.665	61.803	51.202
Bogotá	73.660	79.282	88.954	93.127	148.306	149.573	161.765	182.899	187.378	177.788	171.461	164.814	139.917
Bolívar	11.463	12.514	13.414	25.825	28.055	26.925	30.881	34.212	43.133	46.788	37.159	38.846	29.101
Boyacá	14.180	15.299	17.955	20.235	19.537	22.628	33.497	31.695	34.437	45.334	45.287	49.969	29.171
Caldas	22.673	24.081	23.577	28.905	34.000	38.999	40.051	45.419	50.722	55.169	54.552	55.544	39.474
Caquetá	8.723	9.587	10.182	11.526	12.053	13.502	14.274	16.057	21.111	26.346	31.276	32.602	17.270
Casanare	13.791	14.169	10.364	30.293	32.004	42.142	40.357	52.576	61.397	78.927	69.174	84.210	44.117
Cauca	4.858	5.039	11.552	8.885	8.844	14.717	13.562	17.413	20.345	24.275	23.010	23.843	14.695
Cesar	11.005	11.006	13.170	14.879	17.692	24.824	22.565	21.306	22.146	24.687	23.945	18.765	18.833
Chocó	13.620	13.294	10.756	8.383	10.139	13.561	7.266	5.918	13.350	11.259	12.112	16.264	11.327
Córdoba	8.716	8.501	8.635	9.909	9.386	13.133	12.236	12.799	15.553	24.117	24.033	25.076	14.341
Cundinamarca	20.963	21.263	20.878	24.945	31.784	34.452	38.669	42.616	53.422	55.074	54.352	60.591	38.251
Huila	18.612	19.332	16.711	18.577	19.356	25.249	23.567	22.745	24.959	38.490	33.994	33.896	24.624
La Guajira	11.542	12.067	12.153	20.357	15.670	12.191	12.700	11.385	25.567	17.856	10.515	12.876	14.573
Magdalena	12.281	11.148	10.663	15.099	13.844	16.146	12.458	18.623	25.314	22.955	23.223	23.182	17.078
Meta	20.754	24.364	23.512	20.629	25.059	38.277	39.403	44.149	45.221	57.789	55.240	62.837	38.103
Nariño	5.796	7.711	7.460	10.190	8.347	9.683	13.548	13.177	16.474	22.417	21.499	24.316	13.385
Norte de Santander	9.264	8.305	9.533	12.040	12.467	11.657	14.987	15.135	15.241	17.700	18.858	25.467	14.221
Putumayo	4.725	4.289	3.113	3.900	3.615	3.956	5.945	8.500	12.032	20.400	20.917	18.254	9.137
Quindío	22.219	18.835	18.485	25.670	27.371	41.895	40.445	41.266	43.539	46.925	56.425	56.703	36.648
Risaralda	26.948	28.334	31.627	33.599	38.391	46.277	50.149	54.161	57.332	50.188	51.294	50.990	43.274
San Andrés	14.480	10.989	32.980	14.017	14.085	16.064	15.616	20.617	10.270	20.728	25.492	23.394	18.228
Santander	23.655	30.818	28.321	36.488	39.356	40.438	48.164	51.289	56.447	74.120	73.109	67.415	47.468
Sucre	3.999	4.649	4.358	6.941	7.342	7.886	7.282	7.545	9.923	11.537	10.053	11.644	7.763
Tolima	16.369	15.989	17.714	21.841	23.307	32.529	31.468	33.254	41.397	41.921	42.448	44.589	30.236
Valle	38.823	43.837	48.853	59.064	69.123	83.913	93.963	87.199	82.132	95.441	83.365	85.097	72.568

Fuente: Banco de la República.

Cuadro 7
Ingresos tributarios municipales per cápita
(Pesos de 1998)

Departamentos	Ingresos tributarios totales			Impuesto predial			Impuesto de industria y comercio		
	1990	1996	2001	1990	1996	2001	1990	1996	2001
Amazonas	19.412	26.398	44.114	3.399	8.781	11.036	9.578	9.390	14.515
Antioquia	68.727	88.099	106.898	28.726	39.751	46.631	31.782	38.795	41.754
Arauca	18.744	15.642	15.372	2.899	5.899	5.456	5.490	5.742	7.980
Atlántico	41.506	41.815	61.803	8.880	15.831	12.460	13.905	18.184	28.278
Bogotá	73.660	161.765	164.814	12.737	38.027	41.445	31.845	74.529	68.853
Bolívar	11.463	30.881	38.846	2.321	10.452	18.865	6.929	15.461	9.600
Boyacá	14.180	33.497	49.969	6.306	14.705	19.534	5.920	12.747	15.863
Caldas	22.673	40.051	55.544	10.946	19.448	25.739	8.503	14.632	13.036
Caquetá	8.723	14.274	32.602	2.164	6.000	5.068	5.066	6.528	9.336
Casanare	13.791	40.357	84.210	5.373	7.232	12.102	5.148	27.979	56.270
Cauca	4.858	13.562	23.843	1.171	5.715	8.163	1.830	4.786	6.674
Cesar	11.005	22.565	18.765	4.987	7.489	7.738	4.904	10.322	8.112
Chocó	13.620	7.266	16.264	1.173	2.517	5.816	3.006	1.825	2.172
Córdoba	8.716	12.236	25.076	5.296	7.337	9.729	2.627	4.174	5.001
Cundinamarca	20.963	38.669	60.591	8.528	18.444	22.422	9.340	16.530	22.642
Huila	18.612	23.567	33.896	6.609	11.648	9.943	4.673	8.082	10.191
La Guajira	11.542	12.700	12.876	2.199	3.534	3.081	7.389	8.077	6.191
Magdalena	12.281	12.458	23.182	4.584	4.464	13.670	5.147	6.956	5.545
Meta	20.754	39.403	62.837	7.373	18.233	24.675	8.807	14.274	19.641
Nariño	5.796	13.548	24.316	2.812	5.758	8.510	2.399	4.078	5.611
Norte de Santander	9.264	14.987	25.467	5.319	9.001	14.726	2.872	4.949	9.252
Putumayo	4.725	5.945	18.254	813	1.159	2.218	2.758	2.809	4.229
Quindío	22.219	40.445	56.703	14.083	22.392	25.476	5.344	8.827	10.537
Risaralda	26.948	50.149	50.990	9.595	27.931	26.271	12.651	20.325	20.414
San Andrés	14.480	15.616	23.394	2.166	8.698	6.212	1.340	5.726	1.814
Santander	23.655	48.164	67.415	4.972	15.271	13.826	16.222	30.830	42.042
Sucre	3.999	7.282	11.644	1.740	3.732	3.910	1.391	2.901	5.383
Tolima	16.369	31.468	44.589	5.574	12.930	18.935	6.481	12.017	12.888
Valle	38.823	93.963	85.097	12.179	44.391	32.729	21.310	38.144	33.874
Promedio	20.052	34.371	46.185	6.377	13.682	15.737	8.436	14.814	17.162

Fuente: Banco de la República.

hizo algunos ajustes a los criterios y períodos de actualización de los avalúos catastrales definidos en la Ley 14.

Por su parte, la Ley 44 de 1990 estableció el impuesto predial unificado, mediante la fusión del impuesto predial, el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa al levantamiento catastral. Así mismo, definió que la base del impuesto sería el avalúo catastral o el autoavalúo, una vez establecido el mecanismo de la declaración anual del impuesto. También se modificó el rango de tarifas para situarlo entre el 1 y el 16 por mil, dejando la posibilidad de gravar con una tarifa de hasta el 33 por mil los lotes urbanizables no urbanizados. Para la definición de estas tarifas los concejos municipales, siguiendo principios de progresividad, deberían tener en cuenta los siguientes criterios: i) el estrato socioeconómico; ii) el uso del suelo en el sector urbano, y iii) la antigüedad de la formación o actualización del catastro.

De otro lado, la ley señaló que al menos el 10% del recaudo del impuesto se destinaría a financiar un fondo de habilitación de vivienda de estrato bajo y a la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social. Con relación al valor de los avalúos catastrales, la ley ordenó que el Gobierno nacional, previo concepto del Conpes, debería fijar incrementos anuales que no fuesen ni inferiores al 70% ni superiores al 100% del IPC observado. Los criterios para efectuar los reajustes anuales de los avalúos catastrales fueron revisados por la Ley 242 de 1995, que introdujo el criterio de meta de inflación total, y la Ley 388 de 1997, que discriminó los criterios para los incrementos con base en el tipo de predio. Para el caso de Bogotá, el Decreto-Ley 1421 de 1993 señaló que a partir del año gravable de 1994, la base del impuesto sería el valor que mediante autoavalúo estableciera el contribuyente, el cual no podría ser inferior al avalúo catastral del año inmediatamente anterior. La aplicación de estas normas se reflejó en los incrementos de los avalúos catastrales presentados en el Cuadro 8.

Los concejos municipales, a lo largo del tiempo, han venido aprobando una serie de tratamientos preferenciales que incluyen exclusiones, exenciones, y reducciones especiales en la tarifa y en el valor del impuesto predial. En el caso de Bogotá y Medellín, los inmuebles excluidos y exentos incluyen, entre otros, los salones comunales de propiedad de las juntas de acción comunal, los predios de propiedad de las diferentes iglesias o comunidades religiosas destinados al culto y a la vivienda, los predios de la Defensa Civil colombiana, los predios definidos legalmente como parques naturales o parques públicos de propiedad de entidades estatales y los edificios declarados como monumentos nacionales.

Cuadro 8

Incremento en los avalúos catastrales 1/
(Porcentaje)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I. Predios con formación catastral														
Urbanos												4,0	3,5	3,5
Rurales												0,0	2,0	3,5
Urbanos y rurales	15,2	16,4	27,0	26,9	21,1	17,9	17,0				0,0 2/			
Urbanos y rurales de uso distinto al agropecuario								18,0	16,0	15,0				
Rurales de uso agropecuario								14,4	16,0	9,5				
II. Predios sin formación catastral														
Urbanos												4,0	3,5	3,5
Rurales												0,0	2,0	3,5
Urbanos y rurales	23,1	22,0	31,2	29,6	21,1	22,4								
Urbanos o rurales de uso distinto del agropecuario								20,1	18,0	20,8	19,5	13,0		
Rurales para uso agropecuario								20,5						
III. Predios Bogotá 3/					22,6	22,6	19,5							

1/ Los espacios en blanco se generan por cambios en los criterios para incrementos de los avalúos catastrales.

2/ Las autoridades locales podrían determinar, con base en estudios que mostraran que el precio de la vivienda en su jurisdicción había aumentado, en un porcentaje mayor, siempre y cuando no superara el 10% para el caso de los predios urbanos y rurales de uso distinto al agropecuario y 5,26% para los predios rurales de uso agropecuario.

3/ Los predios de Bogotá se ajustarán de acuerdo con las disposiciones estipuladas en el artículo 155 del Decreto Ley 1421 de 1993. Los avalúos se incrementarán en la variación porcentual del índice nacional de precios al consumidor en el año calendario inmediatamente anterior certificado por el DANE.

Fuente: Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

Durante los últimos años no se han realizado ajustes normativos importantes sobre el impuesto predial. Sin embargo, tanto la Misión del Ingreso Público (MIP) como la Contraloría General de la República (CGR) propusieron recientemente una serie de medidas de ajuste para mejorar los niveles de recaudo municipal. En el caso del predial, la CGR recomendó la actualización de los catastros y el aumento del límite inferior del rango de tarifas del 1 al 4 por mil. El proceso de actualización tendría como límite el año 2005. Por su parte, la MIP hizo énfasis en la necesidad de actualizar los catastros, como resultado del cumplimiento de unas normas de “actualización periódica” asegurando los recursos financieros para llevar a cabo este proceso.

IV. DETERMINACIÓN DE LOS AVALÚOS CATASTRALES

Como se mencionó anteriormente, las labores catastrales las realizan el IGAC y los catastros de Antioquia, Cali, Medellín y Bogotá. No obstante, las normas técnicas las establece el IGAC para todo el país. La normatividad vigente sobre esta materia está contenida en la Resolución 2555 de 1988, por medio de la cual se reglamenta la formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional⁶.

⁶ En la actualidad el IGAC está trabajando en la revisión de esta norma.

Las tres etapas mencionadas, de alguna manera, inciden sobre la determinación de los avalúos catastrales que son la base del impuesto predial. Este avalúo “consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario” (Resolución 2555 de 1988, artículo 6). En general, el avalúo de cada predio incluye el del terreno y el de las edificaciones.

La etapa de formación catastral se lleva a cabo mediante la obtención de información de cada uno de los predios urbanos y rurales de un municipio, con base en criterios de carácter físico, jurídico, fiscal y económico (Resolución 2555 de 1988, artículo 28). Toda esta información se consigna en documentos cartográficos que luego permiten medir el área, elaborar el plano del municipio y las cartas catastrales con su respectiva identificación predial. Después de formados los predios, se realiza el avalúo correspondiente, para zonas homogéneas geoeconómicas teniendo en cuenta los valores unitarios que determinen las autoridades catastrales para edificaciones y terrenos. Una vez cumplido el trámite de liquidación de avalúos, la Oficina de Catastro elabora las listas de propietarios para el cobro del impuesto predial y complementarios.

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

La etapa de actualización de la formación catastral “consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral”. Esta revisión tiene en cuenta los aspectos físicos y jurídicos del catastro y también aquellos que puedan afectar el avalúo como variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones del mercado inmobiliario (Resolución 2555 de 1988, artículo 88). De acuerdo con la ley, este proceso debe realizarse por lo menos una vez cada cinco años (leyes 14 de 1983 y 223 de 1995).

La etapa de conservación catastral busca “mantener al día los documentos catastrales de acuerdo con los cambios que experimente la propiedad inmueble,

asegurando la debida conexión entre el Notariado, el Registro y el Catastro (Resolución 2555 de 1988, artículo 92). En esta etapa se tienen en cuenta, por ejemplo, todos los cambios de propietario, los ajustes en los límites de los predios, las nuevas edificaciones o demoliciones, los reajustes anuales de los avalúos y la inscripción de nuevos predios.

De acuerdo con la Resolución 2555 de 1988 (artículo 20), el costo del servicio de formación, actualización de la formación y la conservación del catastro nacional estará a cargo del Gobierno nacional y de los gobiernos departamentales y municipales. Desde hace algún tiempo el Gobierno nacional no ha asignado recursos al IGAC para efectuar estas funciones; por lo cual, todos los costos del proceso catastral deben ser asumidos por los municipios. Sin embargo, las normas vigentes permiten aceptar “la colaboración técnica, financiera, de personal o de equipos, por parte de otras entidades públicas o privadas”. En este sentido, algunas organizaciones no gubernamentales (por ejemplo, la Asociación para el Desarrollo Rural (ADR) y el Convenio de Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ)) han contribuido al proceso catastral de algunos municipios del país.

Por otra parte, el Fondo Financiero para Proyectos de Desarrollo (Fonade) tiene una línea de crédito para actualización catastral que no se ha utilizado plenamente por los municipios debido a sus problemas de capacidad de pago. Las autoridades de muchos de estos municipios podrían incrementar los niveles de recaudo a través de la actualización de los avalúos catastrales, pero los problemas financieros les impide acceder al crédito, generando de esta manera un círculo vicioso en las finanzas locales.

Es importante destacar el rezago existente en la formación y actualización catastral. De acuerdo con la información suministrada por el IGAC (a julio de 2003), de los 974 catastros municipales manejados por esta entidad, seis no contaban con formación catastral en el área urbana y 112 en el área rural. Así mismo, en el 74,6% de las áreas urbanas y en el 66,8% de las áreas rurales, la última actualización se realizó con anterioridad a 1998, lo que indica un rezago superior a los cinco años establecidos por la ley. En el caso del departamento de Antioquia, los municipios con un rezago superior a los cinco años alcanzan el 48,8% en la zona urbana y el 52,8% en la zona rural (cuadros 9 y 10).

De acuerdo con la última información disponible, suministrada por los catastros del país, se puede destacar que en Colombia el 84,9% de avalúo total del país

Cuadro 9

Año de la última actualización o formación catastral urbana

	Número de municipios	Porcentaje
I. Catastro Nacional		
Sin formación catastral	6	0,6
1987-1998	727	74,6
1999-2003	241	24,8
Total	974	100,0
II. Catastro Antioquia		
Sin formación catastral	0	0,0
1987-1998	60	48,8
1999-2003	63	51,2
Total	123	100,0

Fuente: Datos calculados a partir de información suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) a julio de 2003, y por Catastro de Antioquia a diciembre 31 de 2003.

Cuadro 10

Año de la última actualización o formación catastral rural

	Número de municipios	Porcentaje
I. Catastro Nacional		
Sin formación catastral	112	11,5
1987-1998	651	66,8
1999-2003	211	21,7
Total	974	100,0
II. Catastro Antioquia		
Sin formación catastral	5	4,1
1987-1998	65	52,8
1999-2003	53	43,1
Total	123	100,0

Fuente: Datos calculados a partir de información suministrada por el IGAC a julio de 2003 y por Catastro de Antioquia a diciembre 31 de 2003.

corresponde a las áreas urbanas, mientras que el 15,1% restante se refiere a las rurales (Cuadro 11). El bajo porcentaje del avalúo rural podría explicarse, al menos parcialmente, por la falta de formación catastral en varios departamentos, como Amazonas, Chocó (únicamente Nóvita realizó formación catastral en 1992), Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada. En otros departamentos el porcentaje de avalúo rural también es bastante bajo, y sólo en Cundinamarca supera el 50%. Llama la atención que en algunos departamentos como Tolima, Santander, Huila y los de la zona cafetera, el avalúo de su zona rural es inferior al 25% del avalúo total.

De otro lado, Bogotá, Medellín, Cali y los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Santander y Valle poseen el mayor número de predios (56% del total nacional). En cuanto al avalúo por predio, en el archipiélago de San Andrés y Providencia y en Bogotá este supera los \$40 millones en promedio; en Medellín, Cali y los departamentos de Atlántico, Bolívar y Risaralda el mismo oscila entre \$20 y \$26 millones, en promedio. Los restantes departamentos tienen avalúos por predio inferiores a los \$20 millones. Por último, vale la pena destacar que cerca del 50% del avalúo total del país se concentra en Bogotá, Medellín y Cali. Si al avalúo de estas tres capitales le agregamos el de los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Atlántico, Bolívar y Valle, la participación dentro del avalúo nacional asciende al 72%.

V. TARIFAS EFECTIVAS Y NOMINALES DEL IMPUESTO PREDIAL

En esta sección se calculan las tarifas efectivas y nominales promedio ponderadas del impuesto predial para una muestra de municipios, con el fin de compararlas y observar la brecha existente entre las dos. En teoría, se espera que no exista diferencia entre estas dos tarifas, salvo por la existencia de exenciones y deducciones tributarias y por la concesión de descuentos por pronto pago. Una brecha tarifaria amplia podría ser un indicativo de problemas de gestión, evasión, violencia o corrupción.

A. CRITERIOS PARA LA DEFINICIÓN DE TARIFAS DEL IMPUESTO PREDIAL

Como ya se mencionó, las tarifas nominales del impuesto predial son definidas por los concejos municipales dentro de un rango que oscila entre el 1 y el 16 por mil,

Cuadro 11
Número de predios y avalúos catastrales
por departamento, 2003

Departamento	Predios			Avalúo (millones de pesos)			Avalúo por predio (millones de pesos)
	Rurales	Urbanos	Total	Porcentaje rural	Porcentaje urbano	Total	
Atlántico	19.267	457.522	476.789	5,9	94,1	9.758.615	20,5
Bolívar	54.378	340.094	394.472	6,9	93,1	9.564.600	24,2
Boyacá	508.977	205.111	714.088	37,8	62,2	4.808.864	6,7
Caldas	84.252	179.164	263.416	18,7	81,3	4.291.591	16,3
Caquetá	43.698	70.933	114.631	42,2	57,8	679.056	5,9
Cauca	214.768	135.555	350.323	47,3	52,7	2.044.553	5,8
Cesar	35.125	170.209	205.334	29,6	70,4	2.049.533	10,0
Córdoba	98.604	190.372	288.976	44,3	55,7	3.116.384	10,8
Cundinamarca	455.235	376.014	831.249	52,0	48,0	12.928.105	15,6
Chocó	6.713	54.568	61.281	52,0	48,0	712.667	11,6
Huila	107.698	194.986	302.684	23,7	76,3	2.570.746	8,5
Guajira	12.799	93.049	105.848	25,2	74,8	1.174.506	11,1
Magdalena	46.258	204.692	250.950	21,7	78,3	3.627.593	14,5
Meta	50.895	187.306	238.201	40,7	59,3	3.186.110	13,4
Nariño	265.325	154.435	419.760	28,3	71,7	2.475.175	5,9
Norte de Santander	79.195	287.857	367.052	10,1	89,9	3.184.826	8,7
Quindío	21.986	137.795	159.781	16,2	83,8	3.156.256	19,8
Risaralda	49.807	191.570	241.377	13,6	86,4	5.584.360	23,1
Santander	204.218	354.289	558.507	13,2	86,8	8.157.533	14,6
Sucre	41.811	136.496	178.307	31,4	68,6	1.770.960	9,9
Tolima	168.753	283.500	452.253	23,5	76,5	4.603.182	10,2
Valle	142.190	404.535	546.725	36,2	63,8	9.343.745	17,1
Arauca	14.737	48.220	62.957	21,5	78,5	405.968	6,4
Casanare	31.843	60.953	92.796	41,9	58,1	1.057.042	11,4
Putumayo	35.403	32.133	67.536	25,4	74,6	323.021	4,8
San Andrés	10.756	10.104	20.860	20,0	80,0	858.073	41,1
Amazonas	105	5.649	5.754	1,2	98,8	67.907	11,8
Guainía	43	4.210	4.253	62,1	37,9	41.425	9,7
Guaviare	2.070	12.591	14.661	34,4	65,6	135.221	9,2
Vaupés	7	2.805	2.812	56,4	43,6	31.084	11,1
Vichada	1.238	6.624	7.862	28,5	71,5	53.723	6,8
Otros catastros							
Bogotá	7.339	1.693.029	1.700.368	1,1	98,9	70.480.398	41,5
Medellín	30.660	629.064	659.724	2,9	97,1	17.327.563	26,3
Cali	24.634	512.249	536.883	5,3	94,7	12.717.853	23,7
Antioquia	399.236	585.896	985.132	34,7	65,3	11.013.065	11,2
Total	3.270.023	8.413.579	11.683.602	15,1	84,9	213.301.301	18,3

Nota: En el caso de Bogotá, el avalúo rural incluye el de los predios destinados a actividades agropecuarias y mineras.

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Catastro de Medellín, Catastro de Cali, Catastro de Bogotá, Catastro de Antioquia.

con excepción de los lotes urbanizados no edificados y urbanizables no urbanizados, cuya tarifa puede alcanzar hasta el 33 por mil. En la práctica, los concejos asignan estas tarifas teniendo en cuenta una gama amplia de criterios, que varían entre los diferentes municipios del país. Los criterios más comunes son:

- Rangos de avalúo calculados a partir de salarios mínimos.
- Tarifas únicas por municipios o por tipo de predio, bien sea urbano o rural.
- Destino económico o uso del predio (por ejemplo, industrial, comercial, institucional, residencial, lotes).
- Rangos de área (hectáreas) para predios rurales.
- Rangos de avalúos (por tamaño o valor) para predios urbanos.
- Estratos socioeconómicos para el sector residencial urbano (en algunos municipios se utiliza la estratificación para predios comerciales e industriales).

Es importante anotar que durante los últimos años, muchos municipios de la muestra han tendido a utilizar la estratificación socioeconómica como criterio para definir las tarifas del impuesto predial. Por ejemplo, en el caso de Bogotá y Cali las tarifas se definen con base en el uso del predio (rurales, recreativos y zonas verdes; industriales; comerciales; institucionales; lotes, y urbanos residenciales) y el estrato socioeconómico para los predios urbanos residenciales. Así mismo, Bucaramanga utiliza la estratificación socioeconómica para cada uno de los usos o destinos de los predios urbanos. En el caso de Medellín, las tarifas se asignan de acuerdo con el rango de avalúos y los diferentes destinos económicos de los predios (industria, comercio, vivienda).

Las tarifas no se establecen para un período determinado, ya que su vigencia depende de los concejos municipales. En algunos casos, las tarifas han estado vigentes por más de 10 años, como en Leticia–Amazonas (Acuerdo 012 de 1989), Arbeláez–Cundinamarca (Acuerdo 012 de 1983) y Garzón–Huila (Acuerdo 021 de 1983). En otros municipios como Neiva, las tarifas del impuesto predial no se revisan desde 1996, en Cali desde 1998, en Medellín desde 1999 y en Barranquilla desde 2001.

B. METODOLOGÍA UTILIZADA PARA CALCULAR LAS TARIFAS NOMINALES Y EFECTIVAS

Para realizar este estudio se utilizó la muestra de 309 municipios, mencionada anteriormente. Para cada uno de estos municipios se calculó inicialmente la tarifa

efectiva del impuesto predial, la cual se define como el cociente entre el recaudo del impuesto y el avalúo catastral del municipio. Este indicador es de gran utilidad porque permite medir la carga del impuesto, y además, proporciona un patrón de referencia respecto al nivel de las tarifas nominales que fijan los concejos municipales. El trabajo se limita al período de 1999 a 2002, debido a la falta de datos confiables sobre avalúos catastrales para años anteriores.

La información sobre recaudo del impuesto predial y complementarios fue suministrada por la sucursal del Banco de la República en Medellín, y la de avalúos catastrales por el IGAC y las oficinas de Catastro de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia. Es importante anotar que los recaudos de predial están medidos en términos de caja, y en esa medida pueden incluir recursos de más de una vigencia. Si, eventualmente, los recaudos de vigencias anteriores fueran considerables, la tarifa efectiva del período podría sobrestimarse. No obstante, como en la práctica es muy difícil separar los recaudos por vigencia, se asume que en todos los casos la mayor parte del recaudo del impuesto corresponde al de la vigencia.

Para todos los años, los catastros del país suministraron los datos sobre avalúos salvo Antioquia, donde sólo fue posible obtener información para los años 2002 y 2003. A fin de poder calcular las tarifas efectivas de los municipios de este departamento (diferentes a Medellín) se estimó el avalúo para los años 1999, 2000 y 2001 sobre la base del avalúo suministrado para 2002 y los incrementos autorizados anualmente por el Conpes, los cuales se presentaron en el Cuadro 8.

Después de obtener las tarifas efectivas se procedió a calcular las nominales ponderadas de los municipios de la muestra. Para esto se contó con la colaboración de las diferentes sucursales del Banco de la República, que recopilaron y procesaron la información sobre tarifas del predial contenidas en los acuerdos municipales. A pesar del esfuerzo para recolectar las tarifas nominales para todos los municipios de la muestra, al final sólo se recibió información para 232 (aproximadamente el 75% de los municipios de la muestra). Es importante mencionar que parte de esta información tiene algunas limitaciones debido a que unos municipios solo reportaron las tarifas vigentes; en otros casos, no se pudo establecer las fechas de aprobación de los acuerdos municipales, y en algunos municipios solo se reportaron las tarifas del año 1995 sin aclarar si estas eran las vigentes⁷.

⁷ Teniendo en cuenta las limitaciones existentes en la información, es importante señalar que el cálculo de las tarifas promedio ponderadas pueden estar subestimadas o sobrestimadas en algunos

Dado que la mayor parte de los municipios tiene tarifas nominales que oscilan entre el 1 y el 33 por mil, una tarifa promedio ponderada es un indicador más adecuado de la tarifa media municipal que una tarifa promedio simple, porque toma en cuenta el peso que tiene cada rango de avalúo dentro del total del valor catastral. Como factor de ponderación se utilizaron los avalúos catastrales de cada categoría tarifaria sobre el total del avalúo del municipio. Estas categorías se definen por los criterios mencionados, tales como la estratificación socioeconómica, el uso o destino del predio, y los rangos por valor o tamaño de los predios.

C. DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS

Antes de iniciar el análisis sobre el comportamiento de las tarifas del impuesto predial, es importante aclarar que por las limitaciones para el acceso a la información sobre categorías de avalúo y tarifas nominales, no fue posible adelantar el ejercicio completo para la totalidad de los municipios de la muestra. En particular, las tarifas efectivas se calcularon para 309 municipios y las tarifas promedio ponderadas para 232 de estos municipios. Esta situación se explica por el hecho de que no fue posible obtener la estructura tarifaria de 77 municipios.

En el Cuadro 12 se clasifican los municipios de la muestra por rangos de tarifas efectivas para el período de 1999 a 2002. Allí se aprecia que aproximadamente el 86% de los municipios tiene tarifas entre el 2 y el 10 por mil. Así mismo, se observa que solo en el 12% de los municipios las tarifas son inferiores al 2 por mil. En el 2% de ellos las tarifas son superiores al 10 por mil (el Anexo 1 presenta en detalle las tarifas efectivas promedio para el período de 1999 a 2002 calculadas por municipio).

Llama la atención que algunos municipios presenten tarifas efectivas promedio inferiores al 1 por mil, que es el límite inferior de las nominales. La mayoría de estos municipios está localizada en los departamentos de Bolívar, Chocó, La Guajira, Magdalena y Sucre. En algunos casos esta situación puede estar asociada a tarifas nominales muy bajas y, en otros, a problemas de administración tributaria que impiden una mejor ejecución del recaudo del impuesto.

municipios, puesto que se hicieron algunos supuestos a partir de la información suministrada. Por ejemplo, en algunos casos se asumió que las tarifas del año 2000 eran las que estaban vigentes en 1995. En otros casos, se utilizaron las tarifas vigentes en 2003 para hacer los cálculos de los años anteriores.

Adicionalmente, durante el período de análisis, algunos municipios registran grandes variaciones en la tarifa efectiva, las cuales están relacionadas con aumentos súbitos en el recaudo del predial, posiblemente asociados a pagos del impuesto de vigencias anteriores o a la concesión de amnistías tributarias. El Cuadro 13 muestra los casos más notorios, dentro de los que se destacan Inzá en el Cauca, que pasa de una tarifa de 2,1 por mil en 1999 a 43,1 por mil en 2000, y San Benito

Cuadro 12
Tarifa efectiva promedio, 1999-2002

Rango	Número de municipios	Porcentaje
< 2 por mil	37	12,0
2-5 por mil	137	44,3
5-10 por mil	129	41,8
> 10 por mil	6	1,9
Total	309	100,0

Fuente: Anexo 1.

Cuadro 13
Municipios con cambios súbitos en tarifas efectivas
(Por mil)

Departamento	Municipio	1999	2000	2001	2002
Amazonas	Leticia	6,5	9,0	8,1	16,3
Antioquia	Dabeiba	2,7	15,5	3,7	6,4
Cauca	Inzá	2,1	43,1	4,0	4,2
Chocó	Alto Baudó (Pie de Pato)	10,0	17,2	20,5	8,4
Chocó	Nuquí	1,5	1,6	15,1	0,6
Nariño	Ricaurte	2,1	0,1	15,2	0,0
Sucre	San Benito Abad	23,6	0,4	3,1	7,2
Tolima	Alvarado	9,3	6,8	8,6	15,0

Fuente: IGAC y Banco de la República. Cálculos de los autores.

Abad en Sucre, cuya tarifa desciende de 23,6 por mil en 1999 a 0,4 por mil en 2000.

En cuanto a las tarifas nominales ponderadas, se advierte que aproximadamente el 72% de los municipios tiene tarifas que varían entre el 2 y el 10 por mil, siendo el rango de 5 a 10 por mil donde se concentra la mayor parte de los municipios (63,8%). Como era de esperarse, ningún municipio de la muestra tiene tarifas inferiores al 2 por mil y el 28,4% de los municipios registra tarifas por encima del 10 por mil (Cuadro 14).

Si bien la mayor parte de los municipios de la muestra tiene tarifas en el rango de 5 a 10 por mil, no existe, en general, una relación entre las tarifas nominales ponderadas y la categoría del municipio, establecidas con base en la Ley 617 de 2000. Por ejemplo, algunos municipios de la categoría 6 tienen tarifas inferiores al 5 por mil, y otros de esta misma categoría, superiores al 10 por mil. Tal es el caso de Teruel (Huila), con una tarifa promedio ponderada del 3 por mil, y de Marquetalia (Caldas), con una de 15,6 por mil. Así mismo, vale la pena resaltar que dentro de los municipios pertenecientes a las categorías especial y 1 también se observa una gran dispersión en las tarifas. En efecto, Bucaramanga, municipio de la categoría 1, presenta una tarifa promedio ponderada inferior al 5 por mil, mientras que Cali y Medellín, municipios de categoría especial, tienen tarifas ponderadas superiores al 10 por mil.

Al comparar las tarifas efectivas con las nominales se puede observar que existe una brecha entre las dos, que en algunos casos es considerable. En el Cuadro 15

Cuadro 14

Tarifas nominales ponderadas promedio, 1999-2002

Rango	Número de municipios	Porcentaje
< 2 por mil	0	0,0
2-5 por mil	18	7,8
5-10 por mil	148	63,8
> 10 por mil	66	28,4
Total	232	100,0

Fuente: Anexo 1.

Cuadro 15

Diferencia entre tarifas nominales ponderadas y efectivas, promedio 1999-2002

Rango	Número de municipios	Porcentaje
< 2 por mil	66	28,4
2-5 por mil	120	51,7
5-10 por mil	41	17,7
> 10 por mil	5	2,2
Total	232	100,0

Fuente: Anexo 1.

se aprecia que en la mayoría de los municipios de la muestra (80%) la diferencia entre las tasas nominales ponderadas y las efectivas es inferior al 5 por mil. Así mismo, el 17,7% de los municipios registra una diferencia entre dichas tarifas que se ubica en el rango de 5 a 10 por mil. El 2,2% restante corresponde a aquellos municipios con una brecha tarifaria superior al 10 por mil. En el Anexo 1 se presenta la información detallada por municipios para el promedio del período 1999 a 2002. Vale la pena destacar que en algunos municipios la brecha tarifaria es negativa, porque las tarifas efectivas fueron en promedio más altas que las nominales. Esto no refleja un error de cálculo, ya que en algunos años se presentaron incrementos inusitados del recaudo que, como se destacó anteriormente, pueden estar asociados a recaudos de vigencias anteriores o a las amnistías tributarias.

Es importante destacar que la mayoría de los municipios de la muestra con una diferencia tarifaria superior al 5 por mil, se encuentra ubicada en la costa norte del país. No obstante, dentro de este grupo también se encuentran municipios de otras regiones, dentro de los cuales cabe destacar Marquetalia (Caldas) y Támara (Casanare), cuya brecha tarifaria supera el 10 por mil⁸.

Al evaluar las tarifas de los municipios capitales (incluidos en la muestra) se observa que la brecha tarifaria varía entre 0,3 por mil y 6,1 por mil, y que para la

⁸ Curiosamente, Marquetalia tiene la tarifa nominal ponderada más alta de la muestra (15,6 por mil).

mayoría de tales ciudades esta se ubica en un rango entre 2 y 5 por mil (Cuadro 16). En relación con las tarifas nominales ponderadas, se aprecia que estas fluctúan entre 4,2 y 13,8 por mil, ratificando que la fijación de tarifas por parte de los concejos municipales no responde a ningún criterio uniforme. De igual manera, existe una gran dispersión en las tarifas efectivas, que oscila entre 1,3 y 10 por mil.

Cuadro 16
Tarifas nominales efectivas y ponderadas: ciudades capitales, 1999-2002
(Promedio)

Departamento	Municipio	Tarifas (*)		
		Efectivas (1)	Nominales ponderadas (2)	Diferencia (2)-(1)
Amazonas	Leticia	10,0	13,8	3,9
Antioquia	Medellin	9,3	11,9	2,6
Arauca	Arauca	5,4	11,4	6,1
Atlántico	Barranquilla	5,3	8,3	3,0
Bogotá	Bogotá	5,6	7,9	2,3
Bolívar	Cartagena	4,7	9,7	5,0
Boyacá	Tunja	7,2	9,6	2,4
Caldas	Manizales	6,5	9,1	2,7
Caquetá	Florencia	5,2	9,5	4,4
Casanare	Yopal	3,6	3,9	0,3
Cauca	Popayán	6,7	10,3	3,6
Cesar	Valledupar	5,9	7,4	1,5
Córdoba	Montería	7,4	10,3	2,9
Huila	Neiva	4,9	7,6	2,7
La Guajira	Riohacha	1,3	7,1	5,9
Magdalena	Santa Marta	5,3	7,1	1,8
Meta	Villavicencio	6,0	9,2	3,2
Nariño	Pasto	6,6	9,2	2,7
Norte de Santander	Cúcuta	6,9	8,7	1,8
Putumayo	Mocoa	3,6	6,3	2,6
Quindío	Armenia	8,4	10,3	2,0
Risaralda	Pereira	6,1	7,2	1,1
Santander	Bucaramanga	2,5	4,2	1,7
Sucre	Sincelejo	4,4	9,6	5,2
Tolima	Ibagué	5,8	10,8	4,9
Valle	Calí	8,5	13,4	4,9

(*) Por mil.
Fuente: Anexo 1.

D. *¿QUÉ EXPLICA LA DIFERENCIA ENTRE LAS TARIFAS NOMINALES PONDERADAS Y LAS EFECTIVAS?*

Como ya se mencionó, la mayoría de municipios de la muestra tiene una brecha entre la tarifa nominal ponderada y la efectiva que varía en un rango entre dos y cinco por mil. Reconociendo que eventualmente podría presentarse algún error de cálculo debido a la información sobre recaudos, avalúos catastrales o tarifas suministrada para este estudio, las diferencias pueden atribuirse a diversos factores, dentro de los cuales cabe destacar la existencia de exenciones y exclusiones, descuentos por pronto pago, problemas de administración y gestión tributaria, la evasión, la corrupción y la violencia⁹.

Las exenciones y exclusiones varían entre los diferentes municipios, de acuerdo con la potestad que tienen los concejos municipales para concederlas. Como se mencionó anteriormente, dentro de estas se encuentran los salones comunales de propiedad de las juntas de acción comunal, los inmuebles de propiedad de cualquier iglesia o comunidad religiosa destinados al culto, los predios de la Defensa Civil colombiana, los parques nacionales y los edificios declarados como monumentos nacionales. Para los fines de este estudio lo ideal sería poder cuantificar este tipo de beneficios tributarios, pero en la práctica resultó imposible, por cuanto no se pudo diferenciar el avalúo catastral gravable del no gravable.

En cuanto a los problemas de *administración y gestión* es necesario señalar el desconocimiento de las normas en varios municipios, los problemas de sistematización, que no solo incluyen la falta de equipos sino de *software* adecuado para el manejo de la información tributaria, y las deficiencias en los procesos de facturación y cobro. Adicionalmente, se presentan problemas con el sistema de correos que no permiten que los recibos del impuesto predial lleguen a todos los predios, sobre todo en las áreas rurales. Por último, la capacitación y el número de funcionarios dedicados a la administración tributaria de los distintos municipios pueden no ser los más adecuados, los cuales podrían estar acompañados de asesorías tributarias externas que no responden a los verdaderos requerimientos de las autoridades locales.

⁹ Los errores en el cálculo de las tarifas pueden ser ocasionados por la calidad de los datos sobre recaudo del impuesto predial, y por problemas con la tipificación de los avalúos catastrales que no necesariamente corresponde a la estratificación socioeconómica presente en algunos acuerdos municipales. Adicionalmente, en algunos casos, no existe certeza de que los acuerdos municipales utilizados para el cálculo de las tarifas nominales ponderadas correspondan a los de los años estudiados.

Todos estos factores son comunes a los municipios colombianos, pero los afectan en mayor o menor medida, dependiendo del nivel de desarrollo y las características socioeconómicas de cada localidad¹⁰.

Otros factores que pueden incidir sobre el tamaño de la brecha entre la tarifa nominal ponderada y la efectiva son la corrupción y la evasión. La corrupción se expresa en una serie de prácticas que no están claramente identificadas, dentro de las cuales se podría mencionar la eliminación de predios del catastro por parte de funcionarios del municipio, manejos irregulares de los recibos de pago del impuesto y, eventualmente, sobornos por parte de los contribuyentes. Junto a estas prácticas, la evasión constituye uno de los factores que afecta el comportamiento del recaudo, especialmente en algunas zonas del país donde existe de manera generalizada una cultura del “no pago” de impuestos.

Finalmente, las diferentes formas de violencia que afectan algunas zonas del país han incidido sobre el recaudo del impuesto predial. En particular, el desplazamiento forzoso, especialmente de las zonas rurales, disminuye el recaudo por el abandono de tierras. De igual forma, la coacción por parte de los grupos armados al margen de la ley en algunos casos puede generar mayores o menores ingresos dependiendo de los intereses particulares del grupo presente en la zona¹¹.

VI. COMENTARIOS FINALES

En este documento se realizó una evaluación del comportamiento del recaudo y las tarifas del impuesto predial en el período de 1999 a 2002. Los resultados del trabajo permiten concluir que existe una gran dispersión entre los municipios en los niveles de tributación per cápita. También se encontró que en la mayoría de los municipios estudiados existe una brecha entre las tarifas nominales ponderadas y las efectivas (recaudo / avalúo catastral), que en muchos casos es significativa, lo cual indica que existen serios problemas de gestión y administración tributaria, evasión, corrupción y violencia. Este último elemento afecta directa o indirecta-

¹⁰ Estos problemas se identificaron con base en las conversaciones sostenidas con personal del IGAC, la Federación Colombiana de Municipios, la GTZ y la ARD.

¹¹ Existen varios trabajos que estudian la relación entre violencia, conflicto armado y las finanzas públicas municipales. Véase, por ejemplo, Ibáñez y Querubín (2004), Iregui, Melo y Ramos (2004), y Rubio (2002).

mente el recaudo municipal en muchas zonas del país, principalmente por el desplazamiento de la población y la coacción de los diferentes grupos armados. Adicionalmente, se observó que las tarifas nominales son relativamente bajas, dado el amplio margen que les concede la ley a los concejos para su fijación. Finalmente, se pudo constatar que en la mayoría de los municipios del país existe un rezago en la actualización de los avalúos catastrales, que excede los cinco años establecidos por la ley.

Con base en los resultados del estudio se puede afirmar que los municipios del país tienen un potencial tributario en predial, cuyo aprovechamiento no necesariamente requiere la introducción de grandes ajustes legislativos sobre la base y las tarifas del impuesto. El nivel de recaudo municipal podría aumentarse si las autoridades locales adoptaran medidas para reducir la brecha tarifaria, ajustaran las tarifas nominales y/o realizaran las actualizaciones catastrales periódicas de acuerdo con la ley.

En cuanto a la reducción de la brecha tarifaria, se podrían lograr avances importantes en el recaudo teniendo en cuenta que alrededor del 75% de los municipios de la muestra tienen un recaudo efectivo inferior al 80% del recaudo máximo que podrían obtener con el esquema tarifario vigente en 2002¹². La reducción de la brecha requiere que las autoridades municipales trabajen en el mejoramiento de la gestión y administración tributaria al igual que en el control de la evasión y la corrupción.

Con relación a las tarifas nominales, los municipios tienen la posibilidad de ampliar los recaudos haciendo uso del margen que concede la ley, sobre todo si se tiene en cuenta que el 64% de los municipios estudiados posee tarifas en un rango que varía entre 5 y 10 por mil. A manera de ilustración, se hizo un ejercicio, en el cual se supone un aumento de un punto en las tarifas nominales en 232 municipios, que arrojó un recaudo adicional de \$171,5 mil millones¹³.

Probablemente, los concejos municipales no utilizan en mayor medida el potencial tarifario por factores de naturaleza política. En este sentido, el ciclo político local podría afectar los resultados en materia tributaria, debido a que las autoridades

¹² Las estimaciones para todos los municipios de la muestra pueden solicitarse a los autores.

¹³ Los resultados del ejercicio para los 232 municipios están disponibles solicitándolos a los autores.

municipales, al valorar el costo-beneficio de sus decisiones, pueden desechar aquellas medidas que en el mediano o largo plazo tengan efectos positivos sobre el recaudo. En muchos casos los concejos, encargados de establecer las tarifas del impuesto predial, están influenciados por los grandes propietarios de tierras e inmuebles¹⁴.

Por otro lado, la actualización catastral periódica también podría contribuir a mejorar los recaudos. Como se observa en el Cuadro 17, en algunos municipios donde se realizó la actualización se lograron incrementos importantes en el recaudo, que en la mayoría de los casos superan el 50%.

No obstante, como ya se mencionó, una de las razones por las cuales muchos catastros están desactualizados es por el costo que implica este proceso, el cual debe ser financiado por los municipios. En la actualidad, muchos de ellos no están en condiciones financieras de asumir dicho costo y por esto es necesario explorar alternativas de financiación, diferentes a las existentes, que permitan realizar las actualizaciones periódicas que establece la ley. Simultáneamente, es necesario adoptar medidas para acelerar los procesos de titulación de tierras que pueden estar afectando los niveles de recaudo.

Finalmente, es necesario pensar en algún tipo de ajuste legislativo que defina los incentivos adecuados para que las autoridades locales y los contribuyentes actúen en función del objetivo de alcanzar el recaudo potencial. En este sentido, debería diseñarse un mecanismo de premios y castigos fiscales, que podría estar vinculado al sistema de transferencias nacionales, como lo proponen Acosta y Bird (2003). Así mismo, sería importante revisar el régimen sancionatorio para la tributación local, el cual debe ser una herramienta adecuada para combatir la evasión y la corrupción.

¹⁴ Un trabajo reciente (Iregui, Melo y Ramos, 2004) evalúa el impacto de factores políticos, institucionales y económicos sobre el recaudo del impuesto predial. Con respecto a los factores políticos, los autores encuentran que el ciclo político, definido como una variable *dummy* que toma el valor de uno para el último año de la administración del alcalde, tiene un impacto negativo sobre el recaudo del predial.

Cuadro 17

Costos y beneficios de la actualización catastral: algunos ejemplos

Municipio	Valor de la actualización catastral (*)	Facturación predial (*)		Incremento de la facturación	Fecha de vigencia
		Antes de actualizar	Después de actualizar		
Armenia	500,0	9,8	16,5	6.175,0	2003
Soledad	259,0	4,8	8,5	3,7	2002
Riohacha	110,0	2,2	3,9	1,7	2002
Socorro	80,0	642,0	989,0	347,0	2002
Paipa	68,0	987,0	1,9	881,0	2002
Facatativá	52,0	1,1	1,3	148,0	2003
San Miguel de Sema	23,0	308,0	422,0	114,0	2002

(*) Millones de pesos.

Fuente: Tomado del *Folleto Divulgativo de la Actividad Catastral*, "Importancia de la gestión catastral y predial por parte de los municipios", IGAC.

REFERENCIAS

- Acosta, O. L. y Bird R. (2003). “El dilema de la descentralización en Colombia”, en Finanzas territoriales y estructura fiscal colombiana: evaluación de las recomendaciones sobre impuestos locales en la reforma estructural del sistema tributario colombiano y estudios y recomendaciones sobre la situación de los ingresos tributarios de los departamentos, Informe Final.
- Badel, M. (1999). “Costos de la corrupción en Colombia”, en *Archivos de Macroeconomía*, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico, Documento 111, mayo.
- Contraloría General de la República (2002). *Reasignación de la carga tributaria en Colombia, propuestas y alternativas. Evaluación de la política y estructura del sistema impositivo territorial*, Alfaomega Colombiana.
- Ibáñez, A. y Querubín, P. (2004). “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia”, *Documento CEDE-23*, Universidad de los Andes, mayo.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC (2003). “Importancia de la gestión catastral y predial por parte de los municipios”, en *Folleto Divulgativo de la Actividad Catastral*.
- Iregui, A. M.; Melo, L. y Ramos, J. (2004). “El impuesto predial en Colombia: factores explicativos del recaudo”, *Banco de la República*, Mimeo, septiembre.
- Kalmanovitz, S. (1999). “La política fiscal colombiana en un contexto histórico”, en Borradores de Economía, 112, *Banco de la República*, Bogotá.
- Misión del Ingreso Público (2003). Informe del Consejo Directivo. Serie *Cuadernos Fedesarollo*, No.10.
- Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981). *Finanzas Intergubernamentales en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, Editorial Redactores Asociados.
- Rubio, M. (2002). “Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia”, en *Documento CEDE-17*, Universidad de los Andes, noviembre.

Anexo 1

Tarifas efectivas y nominales ponderadas y brecha tarifaria, 1999-2002
(Promedio)

Departamento	Municipio	Tarifa efectiva (*)	Tarifa nominal ponderada (*)	Brecha tarifaria (*)
Amazonas	Leticia	10,0	13,8	3,9
Antioquia	Amalfi	6,3	7,4	1,1
Antioquia	Anzá	4,0	n.d.	n.d.
Antioquia	Apartadó	10,9	14,1	3,2
Antioquia	Campamento	6,6	n.d.	n.d.
Antioquia	Carolina del Príncipe	3,7	n.d.	n.d.
Antioquia	Copacabana	8,0	12,6	4,6
Antioquia	Dabeiba	7,1	n.d.	n.d.
Antioquia	Don Matías	7,4	7,4	0,0
Antioquia	El Retiro	10,3	n.d.	n.d.
Antioquia	Entreríos	8,5	11,4	2,9
Antioquia	Envigado	6,2	10,0	3,8
Antioquia	Girardota	6,3	7,2	1,0
Antioquia	Gómez Plata	3,8	n.d.	n.d.
Antioquia	Guarne	4,3	5,3	1,0
Antioquia	Guatapé	3,4	7,8	4,4
Antioquia	Itagüí	8,8	11,9	3,1
Antioquia	La Ceja del Tambo	8,8	9,4	0,6
Antioquia	La Unión	5,3	6,4	1,1
Antioquia	Marinilla	6,2	8,8	2,6
Antioquia	Medellín	9,3	11,9	2,6
Antioquia	Montebello	6,9	n.d.	n.d.
Antioquia	Puerto Nare	7,2	10,5	3,3
Antioquia	Remedios	3,2	n.d.	n.d.
Antioquia	San Pedro de los Milagros	6,3	10,3	4,0
Antioquia	Santa Bárbara	7,9	9,5	1,6
Antioquia	Segovia	7,0	n.d.	n.d.
Antioquia	Támesis	9,7	n.d.	n.d.
Antioquia	Turbo	6,4	n.d.	n.d.
Antioquia	Valparaíso	9,7	n.d.	n.d.
Antioquia	Yarumal	5,2	n.d.	n.d.
Arauca	Arauca	5,4	11,4	6,1
Arauca	Arauquita	3,0	5,0	2,0
Arauca	Saravena	4,1	6,6	2,5
Atlántico	Barranquilla	5,3	8,3	3,0
Atlántico	Malambo	3,2	9,0	5,8
Atlántico	Soledad	2,1	8,0	5,9
Bogotá	Bogotá	5,6	7,9	2,3
Bolívar	Arjona	1,2	7,5	6,3
Bolívar	Calamar	0,9	n.d.	n.d.
Bolívar	Cartagena	4,7	9,7	5,0

Anexo 1 (continuación)

Tarifas efectivas y nominales ponderadas y brecha tarifaria, 1999-2002
(Promedio)

Departamento	Municipio	Tarifa efectiva (*)	Tarifa nominal ponderada (*)	Brecha tarifaria (*)
Bolívar	Carmen de Bolívar	0,7	n.d.	n.d.
Bolívar	San Estanislao	2,3	8,7	6,3
Bolívar	San Juan Nepomuceno	0,9	9,0	8,1
Bolívar	Magangué	4,3	n.d.	n.d.
Bolívar	Mahates	1,6	9,5	7,9
Bolívar	Margarita	1,9	n.d.	n.d.
Bolívar	María la Baja	2,0	n.d.	n.d.
Bolívar	San Fernando	2,4	14,0	11,6
Bolívar	San Jacinto	0,4	n.d.	n.d.
Bolívar	Santa Catalina	3,4	12,2	8,8
Bolívar	Santa Rosa Norte	6,1	12,9	6,8
Bolívar	Talaigua Nuevo	0,6	10,5	9,8
Bolívar	Turbaco	2,7	6,3	3,6
Bolívar	Villa Nueva	1,5	11,7	10,2
Boyacá	Aquitania	4,1	8,1	3,9
Boyacá	Arcabuco	3,3	n.d.	n.d.
Boyacá	Duitama	4,7	7,6	3,0
Boyacá	Garagoa	3,1	4,6	1,4
Boyacá	La Capilla	4,7	n.d.	n.d.
Boyacá	Macanal	5,3	5,0	-0,3
Boyacá	Miraflores	3,8	4,8	1,0
Boyacá	Nobsa	1,5	7,0	5,5
Boyacá	Otanche	4,0	7,0	3,0
Boyacá	Paipa	4,2	8,0	3,8
Boyacá	Pauna	9,2	9,2	0,0
Boyacá	Puerto Boyacá	3,3	7,2	3,9
Boyacá	Samacá	6,6	9,0	2,4
Boyacá	San José de Pare	3,5	n.d.	n.d.
Boyacá	San Mateo	3,0	n.d.	n.d.
Boyacá	Santa María	5,1	8,4	3,3
Boyacá	Santana	3,3	4,1	0,8
Boyacá	Socotá	3,6	6,7	3,1
Boyacá	Sogamoso	6,5	8,1	1,6
Boyacá	Tunja	7,2	9,6	2,4
Boyacá	Turmequé	3,8	n.d.	n.d.
Boyacá	Villa de Leiva	4,0	n.d.	n.d.
Caldas	Anserma de los Caballeros	5,8	7,0	1,2
Caldas	Chinchiná	8,4	14,4	6,0
Caldas	Manizales	6,5	9,1	2,7
Caldas	Marquetalia	4,9	15,6	10,6
Caldas	Riosucio	7,4	7,8	0,5

Anexo 1 (continuación)

Tarifas efectivas y nominales ponderadas y brecha tarifaria, 1999-2002
(Promedio)

Departamento	Municipio	Tarifa efectiva (*)	Tarifa nominal ponderada (*)	Brecha tarifaria (*)
Caldas	Risaralda	5,1	8,4	3,3
Caldas	Supía	4,2	6,7	2,5
Caldas	Villa María	4,2	9,4	5,3
Caquetá	Belén de los Andaquíes	4,1	7,1	3,1
Caquetá	Cartagena del Chairá	1,0	8,6	7,6
Caquetá	El Doncello	4,6	8,9	4,3
Caquetá	Florencia	5,2	9,5	4,4
Caquetá	Montañita	4,9	n.d.	n.d.
Caquetá	Paujil	3,1	8,5	5,5
Caquetá	Puerto Rico	2,0	n.d.	n.d.
Caquetá	San Vicente del Caguán	2,4	8,1	5,7
Casanare	Aguazul	2,9	5,0	2,1
Casanare	Maní	3,8	n.d.	n.d.
Casanare	Nunchía	4,4	n.d.	n.d.
Casanare	Orocué	4,6	9,1	4,5
Casanare	Támara	3,1	13,4	10,2
Casanare	Trinidad	2,1	3,4	1,3
Casanare	Yopal	3,6	3,9	0,3
Cauca	Bolívar	2,5	7,1	4,6
Cauca	Cajibío	2,6	n.d.	n.d.
Cauca	Caloto	7,9	7,9	0,0
Cauca	El Tambo	3,6	7,7	4,2
Cauca	Inzá	13,3	n.d.	n.d.
Cauca	Mercaderes	1,5	n.d.	n.d.
Cauca	Morales	4,4	n.d.	n.d.
Cauca	Páez	7,8	8,2	0,4
Cauca	Patía (El Bordo)	2,2	n.d.	n.d.
Cauca	Popayán	6,7	10,3	3,6
Cauca	Puerto Tejada	8,5	n.d.	n.d.
Cauca	Rosas	2,4	6,9	4,5
Cauca	Santander de Quilichao	3,7	4,9	1,2
Cauca	Silvia	2,1	n.d.	n.d.
Cauca	Sotará (Paispamba)	5,2	7,8	2,5
Cauca	Timbío	2,4	n.d.	n.d.
Cauca	Tunía (Piendamó)	1,8	8,6	6,8
Cesar	Agustín Codazzi	2,0	5,0	3,0
Cesar	Bosconia	4,0	7,4	3,4
Cesar	Chiriguaná	1,6	8,3	6,7
Cesar	La Paz (Robles)	2,6	9,0	6,4
Cesar	Valledupar	5,9	7,4	1,5
Chocó	Acandí	0,9	n.d.	n.d.

Anexo 1 (continuación)

Tarifas efectivas y nominales ponderadas y brecha tarifaria, 1999-2002
(Promedio)

Departamento	Municipio	Tarifa efectiva (*)	Tarifa nominal ponderada (*)	Brecha tarifaria (*)
Chocó	Alto Baudó (Pie de Pato)	14,0	n.d.	n.d.
Chocó	Istmina	2,2	n.d.	n.d.
Chocó	Nóvita	0,3	n.d.	n.d.
Chocó	Nuquí	4,7	n.d.	n.d.
Chocó	Quibdó	3,9	n.d.	n.d.
Chocó	Unguía	3,7	n.d.	n.d.
Córdoba	San Andrés de Sotavento	1,4	9,9	8,5
Córdoba	San Bernardino de Sahagún	4,3	7,6	3,3
Córdoba	Cereté	3,5	n.d.	n.d.
Córdoba	Chinú	3,1	7,0	3,9
Córdoba	Ciénaga de Oro	2,3	n.d.	n.d.
Córdoba	Montería	7,4	10,3	2,9
Córdoba	Planeta Rica	4,3	n.d.	n.d.
Córdoba	San Antero	3,7	n.d.	n.d.
Córdoba	San Bernardo del Viento	2,4	6,8	4,4
Córdoba	San Carlos	1,3	n.d.	n.d.
Córdoba	San Pelayo	6,9	n.d.	n.d.
Córdoba	Santa Cruz de Lorica	4,0	6,9	3,0
Cundinamarca	Agua de Dios	6,4	n.d.	n.d.
Cundinamarca	Anapoima	5,7	10,0	4,3
Cundinamarca	Arbeláez	4,3	7,0	2,7
Cundinamarca	Bojacá	8,9	11,5	2,7
Cundinamarca	Cajicá	2,4	4,7	2,2
Cundinamarca	Fusagasugá	4,8	5,8	1,0
Cundinamarca	Gachancipá	7,1	7,9	0,8
Cundinamarca	Girardot	6,7	10,4	3,7
Cundinamarca	Guasca	5,6	13,0	7,4
Cundinamarca	La Mesa de Juan Díaz	5,9	n.d.	n.d.
Cundinamarca	La Peña	4,4	10,0	5,6
Cundinamarca	La Vega	6,6	9,8	3,2
Cundinamarca	Madrid	4,6	n.d.	n.d.
Cundinamarca	Mosquera	6,6	7,7	1,0
Cundinamarca	Medina	6,1	8,5	2,5
Cundinamarca	Mesitas del Colegio	8,8	n.d.	n.d.
Cundinamarca	Pasca	5,0	n.d.	n.d.
Cundinamarca	Sesquilé	6,0	5,4	-0,6
Cundinamarca	Simijaca	3,8	4,3	0,5
Cundinamarca	Soacha	5,1	8,1	3,0
Cundinamarca	Sopó	4,3	4,5	0,2
Cundinamarca	Tabio	2,0	5,7	3,7
Cundinamarca	Tocancipá	5,9	7,3	1,4

Anexo 1 (continuación)

Tarifas efectivas y nominales ponderadas y brecha tarifaria, 1999-2002
(Promedio)

Departamento	Municipio	Tarifa efectiva (*)	Tarifa nominal ponderada (*)	Brecha tarifaria (*)
Cundinamarca	Ubaté	4,1	5,7	1,6
Cundinamarca	Viotá	4,6	n.d.	n.d.
Huila	Aipe	2,8	6,8	4,0
Huila	Algeciras	3,6	7,9	4,3
Huila	Baraya	2,6	5,2	2,6
Huila	El Pital	2,6	7,0	4,5
Huila	Garzón	5,4	12,6	7,2
Huila	Gigante	2,4	5,6	3,2
Huila	La Plata	4,9	5,7	0,8
Huila	Neiva	4,9	7,6	2,7
Huila	Palermo	4,1	8,4	4,3
Huila	Pitalito	4,3	7,2	2,9
Huila	Rivera	4,4	6,9	2,5
Huila	San Agustín	3,0	7,7	4,7
Huila	Tarqui	2,4	6,0	3,6
Huila	Teruel	2,0	3,0	0,9
Huila	Timaná	3,6	n.d.	n.d.
Huila	Yaguará	6,3	7,9	1,6
La Guajira	Maicao	2,5	6,6	4,1
La Guajira	Riohacha	1,3	7,1	5,9
La Guajira	San Juan del Cesar	0,9	2,8	1,8
La Guajira	Villanueva	1,3	n.d.	n.d.
Magdalena	San Sebastián de Buenavista	2,3	n.d.	n.d.
Magdalena	Chivoló	1,7	n.d.	n.d.
Magdalena	Ciénaga	3,8	11,7	8,9
Magdalena	Fundación	5,3	n.d.	n.d.
Magdalena	Pivijay	5,6	9,6	4,0
Magdalena	Santa Marta	5,3	7,1	1,8
Magdalena	Santa Ana	1,4	n.d.	n.d.
Magdalena	Sitionuevo	0,0	n.d.	n.d.
Meta	Acacias	6,4	7,0	0,7
Meta	Castilla la Nueva	8,3	6,1	-2,3
Meta	Cumaral	4,5	5,0	0,5
Meta	Restrepo	7,7	9,7	2,1
Meta	San Martín	7,1	6,8	-0,2
Meta	Villavicencio	6,0	9,2	3,2
Meta	Vista Hermosa	2,1	5,0	2,9
Nariño	Albán	2,3	4,0	1,7
Nariño	Aldana	3,7	6,4	2,8
Nariño	Buesaco	3,2	7,0	3,8
Nariño	Guachucal	1,4	4,0	2,6

Anexo 1 (continuación)

Tarifas efectivas y nominales ponderadas y brecha tarifaria, 1999-2002
(Promedio)

Departamento	Municipio	Tarifa efectiva (*)	Tarifa nominal ponderada (*)	Brecha tarifaria (*)
Nariño	Guaitarilla	1,9	4,0	2,1
Nariño	La Florida	3,5	6,9	3,4
Nariño	La Unión	4,4	7,5	3,1
Nariño	Pasto	6,6	9,2	2,7
Nariño	Pupiales	3,8	5,2	1,4
Nariño	Ricaurte	4,4	n.d.	n.d.
Nariño	Sandoná	3,3	7,6	4,3
Nariño	San Pablo	2,8	n.d.	n.d.
Nariño	Tangua	2,0	11,4	9,4
Nariño	Tumaco	3,0	7,0	4,0
Nariño	Túquerres	3,5	5,1	1,6
Norte de Santander	Ábrego	5,6	12,0	6,4
Norte de Santander	Chinácota	1,7	4,8	3,1
Norte de Santander	Convención	6,6	5,6	-1,1
Norte de Santander	Cúcuta	6,9	8,7	1,8
Norte de Santander	El Carmen	2,1	10,0	7,9
Norte de Santander	El Tarra	1,9	n.d.	n.d.
Norte de Santander	El Zulia	2,5	7,3	4,8
Norte de Santander	Los Patios	5,5	9,1	3,6
Norte de Santander	Salazar de las Palmas	3,9	7,1	3,2
Norte de Santander	San Calixto	3,3	n.d.	n.d.
Norte de Santander	Teorama	2,1	n.d.	n.d.
Norte de Santander	Tibú	2,4	7,2	4,9
Norte de Santander	Toledo	4,3	11,4	7,1
Norte de Santander	Villa del Rosario	4,5	6,5	2,1
Putumayo	Mocoa	3,6	6,3	2,6
Putumayo	Orito	5,5	9,2	7,5
Putumayo	Puerto Asís	1,7	n.d.	n.d.
Putumayo	Villagarzón (Villa Amazónica)	5,0	n.d.	n.d.
Quindío	Armenia	8,4	10,3	2,0
Quindío	Calarcá	6,9	8,6	1,7
Quindío	La Tebaida	8,5	10,3	1,8
Quindío	Montenegro	10,6	12,2	1,6
Quindío	Quimbaya	11,3	12,3	1,0
Risaralda	Belén de Umbria	8,2	11,7	3,5
Risaralda	Dos Quebradas	6,1	7,8	1,7
Risaralda	La Virginia	4,5	6,4	1,9
Risaralda	Mistrató	3,2	n.d.	n.d.
Risaralda	Pereira	6,1	7,2	1,1
San Andrés	Providencia	1,6	4,7	3,1
Santander	Barrancabermeja	5,9	9,3	3,3

Anexo 1 (continuación)

Tarifas efectivas y nominales ponderadas y brecha tarifaria, 1999-2002
(Promedio)

Departamento	Municipio	Tarifa efectiva (*)	Tarifa nominal ponderada (*)	Brecha tarifaria (*)
Santander	Bolívar	6,9	8,0	1,1
Santander	Bucaramanga	2,5	4,2	1,7
Santander	Charalá	8,0	8,5	0,5
Santander	Curití	3,0	4,0	1,0
Santander	El Peñón	2,3	8,2	5,8
Santander	Floridablanca	5,6	12,2	6,6
Santander	Guadalupe	6,3	11,0	4,7
Santander	La Paz	7,3	11,1	3,8
Santander	Málaga	8,2	10,4	2,3
Santander	Oiba	4,8	10,5	5,7
Santander	Puente Nacional	8,2	10,2	2,0
Santander	San Andrés	8,4	11,1	2,6
Santander	Suaita	5,9	10,5	4,6
Santander	Vélez	8,5	10,1	1,7
Santander	Villanueva	7,5	n.d.	n.d.
Santander	Zapatoca	9,2	13,7	4,5
Sucre	La Unión de Sucre	3,9	n.d.	n.d.
Sucre	Majagual	2,6	n.d.	n.d.
Sucre	Morroa	1,9	11,0	9,1
Sucre	Ovejas	0,6	8,4	7,7
Sucre	Sampués	1,5	11,9	10,4
Sucre	San Benito Abad	8,6	9,4	0,8
Sucre	San Marcos	2,9	6,0	3,1
Sucre	San Onofre	2,1	n.d.	n.d.
Sucre	San Pedro	1,0	6,4	5,4
Sucre	Sincé	4,5	6,7	2,3
Sucre	Sincelejo	4,4	9,6	5,2
Tolima	Alvarado	9,9	9,4	-0,5
Tolima	Armero (Guayabal)	7,5	12,0	4,5
Tolima	Cajamarca	6,4	11,2	4,8
Tolima	El Espinal	5,5	8,0	2,5
Tolima	El Guamo	7,7	7,7	0,0
Tolima	Flandes	7,5	10,2	2,6
Tolima	Ibagué	5,8	10,8	4,9
Tolima	Mariquita	5,0	6,7	1,7
Tolima	Melgar	6,1	7,0	0,9
Tolima	Natagaima	2,7	6,0	3,3
Tolima	Ortega	6,0	10,8	4,8
Tolima	Rovira	2,4	11,3	8,8
Tolima	Saldaña	7,6	12,1	4,4
Tolima	San Luis	4,2	n.d.	n.d.

Anexo 1 (continuación)

Tarifas efectivas y nominales ponderadas y brecha tarifaria, 1999-2002
(Promedio)

Departamento	Municipio	Tarifa efectiva (*)	Tarifa nominal ponderada (*)	Brecha tarifaria (*)
Tolima	Venadillo	7,9	13,8	5,9
Valle	Bolívar	6,7	11,1	4,4
Valle	Buga	5,7	6,9	1,3
Valle	Bugalagrande	5,8	12,6	6,8
Valle	Cali	8,5	13,4	4,9
Valle	Calima del Darién	7,2	7,7	0,5
Valle	Candelaria	7,2	10,6	3,3
Valle	Cartago	6,2	9,2	3,0
Valle	Guacarí	5,8	9,8	4,0
Valle	La Cumbre	9,6	12,9	3,3
Valle	La Unión	9,2	12,2	3,0
Valle	La Victoria	7,5	10,5	3,0
Valle	Obando	7,0	11,7	4,6
Valle	Palmira	9,0	13,6	4,7
Valle	Pradera	6,4	8,7	2,3
Valle	Riofrío	7,3	9,6	2,4
Valle	Roldanillo	3,6	7,7	4,1
Valle	Sevilla	5,5	7,9	2,5
Valle	Toro	6,7	11,7	5,0
Valle	Tuluá	5,6	7,0	1,4
Valle	Yumbo	7,4	9,7	2,2
Valle	Zarzal	8,0	n.d.	n.d.

(*) Por mil.

n.d. No disponible.

Nota: En algunos casos la diferencia entre la tarifa nominal ponderada y la efectiva no coincide con la brecha por la aproximación de los decimales.

Fuente: Cálculos de los autores.

Comentarios sobre el texto *El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencias de recaudo*

Luis Leguizamón *

I. PARTES SIGNIFICATIVAS DEL TRABAJO

El aporte significativo de este trabajo de investigación es el contenido en las secciones III, IV, V y VI, en las cuales el autor hace una clara y concisa explicación sobre los aspectos que estructuran el impuesto predial, destacando la normatividad relevante que rige este tributo municipal, la determinación de los avalúos catastrales, que constituye una completa sección descriptiva sobre el procedimiento que deben seguir las autoridades locales para su determinación, los aspectos referentes al tratamiento tributario, y las consideraciones finales estrechamente vinculadas a estos aspectos con las cuales concluye la investigación. Este es, sin duda, el aspecto notable del estudio.

II. OBSERVACIONES CRÍTICAS

A. INTRODUCCIÓN

La ponencia plantea unas inquietudes relativas al desfinanciamiento del sector público y, para ello, menciona causas tales como las transferencias y la baja

* Asesor, DAF, Ministerio de Hacienda. Correo electrónico: pocquer@lycos.com

recaudación de tributos propios por parte de las entidades territoriales. Esta aserción, sin embargo, no tiene un desarrollo dentro del texto de la ponencia, la cual se refiere específicamente al comportamiento en recaudo del impuesto predial y sus aspectos normativos, tomando como referencia el impacto que en los mismos genera el Distrito Capital de Bogotá y las medidas allí implementadas con tal fin a partir de 1992. De este modo resulta claro que dicha conceptualización sobre el desbalance macroeconómico no tiene un desarrollo propio en el texto, no se identifica el impacto que los recaudos de predial puedan generar, máximo que, como se anotó, excluido Bogotá, el consolidado por predial en los ingresos totales del sector público no financiero evidencia un bajo impacto. En consecuencia, dicha argumentación carece de desarrollo en el estudio y en consecuencia resulta viable retirarla de la introducción.

B. INFORMACIÓN

Este comentario hace referencia a la fuente de información con la cual el articulista soporta sus afirmaciones. Así, por ejemplo, la ponencia hace referencia al comportamiento tributario departamental y municipal. Sin embargo, no se indica la fuente para cotejar a su vez la base de información y la validez de la misma. Esta misma inquietud se reitera respecto de la base de información requerida, especialmente para determinar la categoría del municipio, su estructura económica y su población, dado que el análisis incluyendo Bogotá distorsiona la validez de los resultados allí enunciados. Un ejemplo concreto mencionado en la ponencia señala que acorde a la importancia que tiene Bogotá con la sobretasa de la gasolina tiene en las cifras de recaudo total, el esfuerzo tributario no es representativo, lo cual no halla correspondencia con lo expresado respecto del incremento en el recaudo territorial. Luego, la falta de precisión de la fuente de información conduce a estas inconsistencias en el entendimiento de la información.

Un aspecto adicional que surge de la apreciación del autor respecto del peso que ha desempeñado la sobretasa a la gasolina en el recaudo de ingresos propios, es el referente a determinar si las decisiones de incremento en el recaudo de tributos locales obedece más a decisiones de carácter legal que a decisiones administrativas de orden local, idea que si bien se esboza no se profundiza en el texto en cuanto a su validez, y que iría en contravía con el enunciado hecho por el articulista al indicar que una mayor autonomía tributaria a nivel territorial incentivaría una eficiente asignación de recursos y un no “fomento de corrupción”. Esta misma

apreciación puede predicarse de lo señalado, en el sentido de que las transferencias nacionales desestimulan la generación de mayor recaudo por rentas propias. Tal apreciación, sin embargo, no encuentra evidencia en el texto del artículo, constituyéndose simplemente en una afirmación de carácter general.

C. *APRECIACIONES GENERALES*

De manera adicional, el articulista hace una serie de referencias a situaciones de “gestión y administración tributaria, evasión, corrupción, violencia, desplazamiento de población y coacción de diferentes grupos armados”. Sin embargo, no hay evidencia ni desarrollo de ninguno de estos conceptos dentro del texto del artículo. Ello parece ser apreciaciones subjetivas del autor, pero su demostración empírica no parece relacionada y menos aún probada. Desde luego que factores como los aludidos influyen en el comportamiento del recaudo de los tributos municipales, ello si se acepta como un hecho general no sometido a prueba; sin embargo, el autor debe ser explícito en la manera como, de acuerdo con su investigación de campo, encontró que los mismos tenían una influencia directa de carácter negativo en el comportamiento del recaudo.