

UNIVERSIDAD, CIENCIA Y DESARROLLO

Programa de Divulgación Científica

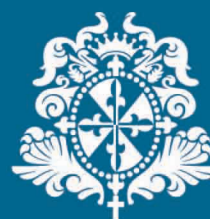
9

Fascículo Interactivo
de 16

TOMO VII

Tierra e impuestos: la política detrás del predial rural

Facultad de Economía



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Resumen

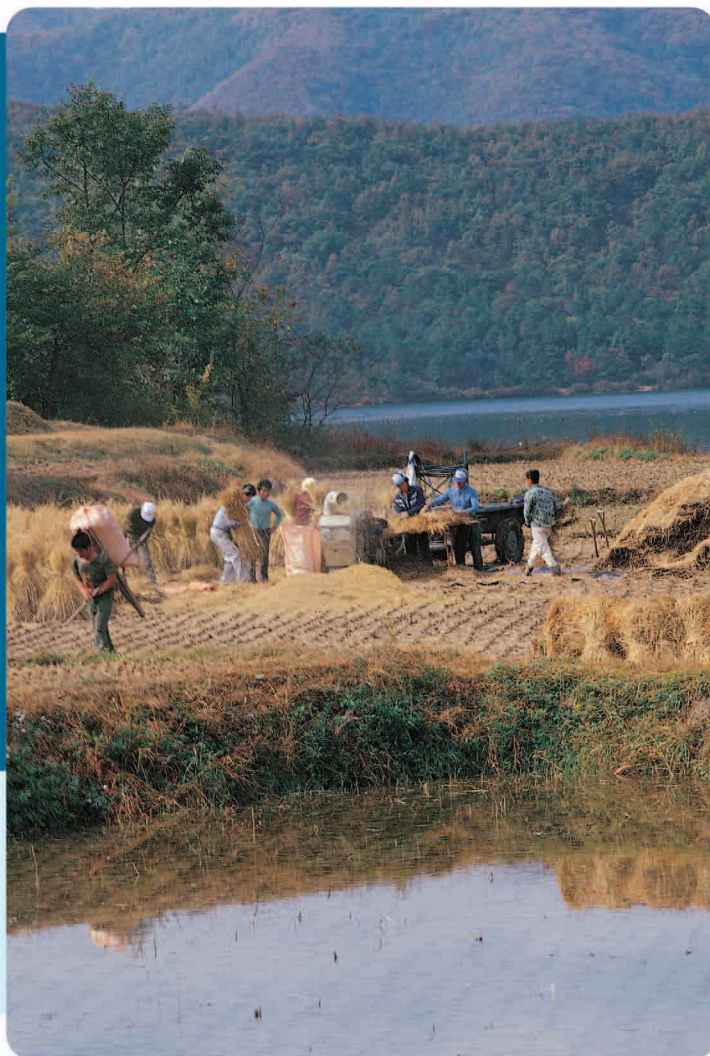
Una apuesta importante del actual Gobierno es el campo y el tema rural. Vuelven a la agenda política la tierra, la propiedad, los derechos de los poseedores, la restitución y el agro como estrategias de desarrollo y construcción de paz. El predial, como impuesto sobre la propiedad, es un asunto fundamental y complementario de cualquier estrategia que se implemente; sin embargo, ha sido el gran ausente en los estudios y políticas sobre el uso de la tierra en Colombia.

Por ello, una mirada al desempeño del predial rural abre nuevas ventanas para entender de manera integral la problemática de la tierra en Colombia. En particular, la investigación adelantada por economistas de la Universidad del Rosario busca saber si existen razones políticas que determinen la desactualización catastral, el bajo recaudo y las bajas tarifas del predial rural. Pretende, igualmente, analizar el comportamiento de este impuesto a la luz de la política local, que pueda afectarlo positiva o negativamente.

Palabras Clave:



- Impuesto predial
- Tierra
- Sector rural
- Instituciones políticas



La tenencia de la tierra en Colombia es quizá uno de los temas más complejos y fundamentales para entender la construcción de la sociedad, el estrecho vínculo que aún existe con la época colonial, las tensiones que han generado conflictos, disputas y el potencial desarrollo económico y social. Los académicos han puesto énfasis en la importancia de la tierra como un elemento esencial de cualquier fórmula para resolver el conflicto que ha vivido el país. Asimismo, se ha hecho hincapié en la necesidad de reconocer el mundo rural, pero no como un entorno marginal de un país principalmente urbano, sino como un universo con dinámicas y coyunturas complejas, que afectan en gran medida el desarrollo del resto de la nación.

Recientemente, la tierra -como eje fundamental para resarcir los costos de la violencia- ha vuelto a la agenda política, suscitando un interés importante entre políticos y académicos. Esta problemática ha sido analizada desde distintas perspectivas, en las que se han resaltado temas como las leyes de la reforma agraria que quedaron inconclusas, la distribución y concentración de la propiedad (especialmente en los últimos veinte años),

Recientemente, la tierra -como eje fundamental para resarcir los costos de la violencia- ha vuelto a la agenda política y ha suscitado un interés importante entre políticos y académicos.

Continúe el tema en el fascículo interactivo en:
www.urosario.edu.co/investigacion

Este artículo es una síntesis de los temas que desarrollan los grupos de investigación de la Universidad del Rosario. Este material cuenta con documentos, capítulos de libros, entrevistas, fotografías y bibliografía de apoyo, entre otros soportes o estudios, que el lector podrá consultar en la página Web www.urosario.edu.co/investigacion.

Bibliografía

Fotografía

Página Web

Video

Foro

la dualidad entre el latifundio y el minifundio en términos productivos, los estrechos vínculos políticos del poder local con el control territorial, las ambigüedades y vacíos jurídicos de la titulación y del reconocimiento del derecho de propiedad, y las raíces ancestrales de grupos indígenas y afrodescendientes sobre la tierra y su reconocimiento.

Considerando la importancia de esta situación, el Grupo de Investigación de la Facultad de Economía, de la Universidad del Rosario, ha venido desarrollando el estudio “Instituciones políticas y desempeño del predial rural en Colombia”, con el objeto de entender la problemática de la tierra en nuestro país y resolver importantes interrogantes al respecto.



Tierra e impuestos: una cuestión fundamental

Ya se ha hablado acerca de la tierra; además, se cuenta con evidencia sobre las problemáticas mencionadas. Sin embargo, aún quedan temas que deben analizarse en profundidad: la tributación rural es uno de ellos. Sobre este asunto, la más fuerte y recurrente afirmación de los académicos es que “los terratenientes no pagan impuestos”; pero tal afirmación no ha sido acompañada de estudios empíricos que puedan corroborarla.

Hay que aclarar que la falta de análisis empírico no es por negligencia de los académicos, sino por la escasísima información que existe acerca del desempeño de la tributación rural en Colombia. En general, cualquier investigación que intente analizar este tema, va a enfrentar un enorme obstáculo: la carencia de datos sobre el recaudo real.

En este sentido, la investigación que viene realizando la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario busca acercarse más al tema, planteando hipótesis y preguntas que se han ido respondiendo con dificultad. Sin embargo, las respuestas obtenidas constituyen un gran aporte, pues ofrecen un poco más de conocimiento sobre ese universo tan importante.

La base general de la investigación es el análisis del desempeño del predial rural, en términos de recaudo y tarifas. A partir de esto se desprenden otros interrogantes con relación a las posibles causas de la

tributación o el pago del impuesto (sea baja o no). Para resolverlos, es necesario ir más allá de las variables económicas y determinar cómo la política local puede estar asociada con el desempeño del impuesto predial rural.

El predial es un impuesto diferenciado, que grava la propiedad y los inmuebles urbanos y rurales. Sus tarifas están entre el 1 y el 16 por mil (a partir de 2012, entre el 5 y el 16 por mil).

¿Cómo funciona?

En Colombia, el predial es un impuesto diferenciado, que grava la propiedad y los inmuebles urbanos y rurales (casas, apartamentos, terrenos, fincas, etc.). Sus tarifas, que están entre el 1 y el 16 por mil (a partir de 2012, entre el 5 y el 16 por mil), son diferenciadas (es decir, la tarifa varía según el tamaño o el valor del predio) y progresivas (esto es, a mayor terreno y valor, más alta la tarifa).

La ley 14 de 1983 y la ley 44 de 1990 definen las pautas sobre el recaudo del predial y la actualización catastral. Son dos leyes algo viejas, ya que después de 1990 han ocurrido cambios importantes en Colombia, como la Constitución de 1991 y las pautas de desarrollo local, que deberían ser tenidas en cuenta.

En resumen, de acuerdo con estas leyes, son dos las instancias del poder local que deciden sobre el predial. Por una parte, los concejos municipales fijan la tarifa que debe cobrarse, teniendo en cuenta un rango definido por el Congreso de la República; además, establecen las exenciones del impuesto. Por otra parte, el alcalde de cada ciudad es el encargado del proceso de actualización catastral, que debe realizarse cada cinco años y que busca poner al día los valores de los predios, ajustándolos según la inflación y los precios de mercado; además, determina la periodicidad del recaudo (trimestral, semestral o anual) y el lugar de pago (tesorería o a través de bancos).

Cuadro 1. Instancias de decisión sobre el predial en Colombia

INSTANCIA	TASA IMPOSITIVA	BASE IMPOSITIVA
Congreso de la República	Define el rango de la tasa	n.a
IGAC	n.a	Define los parámetros de los valores catastrales a nivel nacional. Existen otras agencias independientes que realizan estas funciones para el caso de Antioquia, Medellín, Bogotá y Cali
Concejos Municipales	Establecen la tasa según valor de la tierra, tamaño y uso. Clasifican la tierra según uso.	n.a
Alcalde	n.a	Definen, en coordinación con el IGAC, la actualización de la base impositiva, es decir el avalúo catastral.

Fuente: Autor con base en legislación

De la ley a la realidad: desempeño del predial rural

En sí, la ley no es muy compleja; pero su efectividad no es tan clara. Los resultados de las diferentes investigaciones hechas en Colombia ocultan lo que realmente ocurre en las zonas rurales, debido a que aquellas se han realizado teniendo en cuenta el agregado del recaudo del predial. Esto significa que lo que conocemos como “desempeño del predial” es el funcionamiento del predial rural y urbano unidos; pero no conocemos el componente rural y urbano de manera discriminada o por separado.

De ello surge otro interrogante: ¿cómo acercarse al problema del predial rural sin datos? Para resolver dicho interrogante, los investigadores de la Universidad del Rosario han recogido información sobre los estatutos municipales a fin de calcular la tarifa nominal del predial rural (la tarifa nominal es la tasa impositiva que grava el valor de los predios).

El resultado no ha sido muy distinto al de los cálculos hechos para el predial total (urbano y rural) por Ana María Iregui, economista del Banco de la República, en 2001. En general, se observa que, en promedio, la tarifa nominal ponderada para los municipios es aproximadamente del 5.7 por mil, lo cual significa que las personas que viven en los municipios pagan anualmente como impuesto predial tan sólo el 0.57 por ciento del valor de su terreno o bien inmueble.

Esta es una cifra reducida, si se tiene en cuenta que el rango de tarifas vigentes para el predial es, actualmente, del 1 al 16 por mil (incluyendo una tarifa de 33 por mil para predios que aún no están edificados). En la muestra de la investigación también se encuentran algunos municipios con tarifas que se hallan prácticamente en el límite inferior, y otros con tarifas por encima del 10 por mil, aunque la mayoría están entre el 2 y el 10 por mil.

Cuadro 2.
Tarifa Nominal Ponderada por Municipio del Impuesto Predial Rural

Tarifa Ponderada %	Porcentaje de Municipios
Menor a 3%	8.2
Entre 3-5%	33.6
Entre 5-7%	35.8
Entre 7-9%	14.2
Entre 9-12%	6
Mayor a 12%	2.2
Total	100

Fuente: Cálculos propios con base en información de Acuerdos Municipales de una muestra de Municipios.





Al respecto, cabe decir que esta tarifa nominal cuenta sólo una parte de la historia: demuestra cuál es la tarifa definida por los concejos municipales para gravar la propiedad rural, pero no revela nada acerca del desempeño o la efectividad de dicho impuesto. Para determinar este aspecto, lo que debe hacerse es calcular la tarifa efectiva, que es aquella que resulta de la cifra del recaudo real en comparación con los valores catastrales existentes.

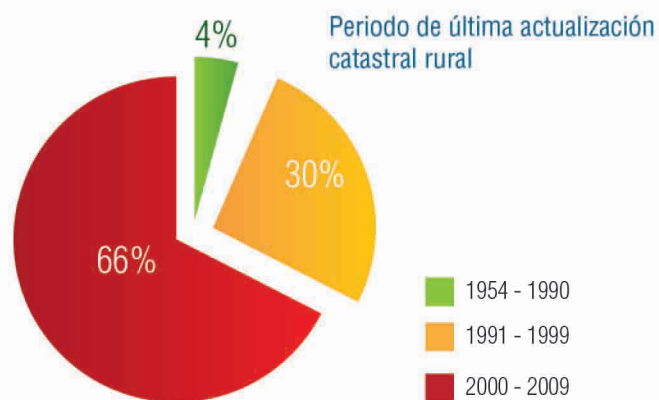
Según estos cálculos, la tarifa efectiva rural actual en Colombia está aproximadamente tres puntos por debajo de la tarifa nominal rural. En otras palabras, debido a los valores catastrales actuales, se está generando una tarifa inferior a la nominal. Así que estamos hablando de problemas de recaudo del impuesto, de evasión y de corrupción.

Cuadro 3.
Brecha tarifa nominal y tarifa efectiva del Impuesto Predial Rural

Rango	Frecuencia	Porcentaje
Menos de 2%	40	30.08
2-5%	53	39.85
5-10%	28	21.05
Más de 10%	2	1.5
Negativa	10	7.52
Total	133	100

Fuente: Cálculos propios con base en información de Acuerdos Municipales y estadísticas DNP de finanzas municipales.

Por lo que se refiere a la recolección del impuesto predial rural, se observa, por ejemplo, que el recaudo per cápita (por persona al año) promedio es de aproximadamente 13 mil pesos, una cifra baja, si se considera que el precio es alto en el mercado de tierras. Esto sugiere otro interrogante, que tiene que ver con los valores catastrales de la propiedad rural y su desactualización (los valores prediales rurales actuales no corresponden a los valores que cuestan los terrenos hoy día, así que están en mora de ser actualizados). Desafortunadamente, el proceso de formación y actualización catastral ha sido demorado, aún más en las zonas rurales, donde cerca del 45% de los predios formados están desactualizados en sus valores.



Parte de este problema se debe a que, como es sabido, las actualizaciones catastrales están relacionadas con el comportamiento del mercado, lo cual permite acercar los valores catastrales a los precios de mercado. Pero en Colombia no ocurre así, ya que la falta de datos sobre las transacciones de la tierra dificulta una actualización más certera. Todo ello redundando en el bajo recaudo per cápita, lo cual también sugiere evasión y corrupción por parte de los dueños de las propiedades.

Cuadro 4. Recaudo per cápita

(Pesos constantes 2008)		
Rangos valores	Freq.	Percent
Menos de 5,000	237	21,6
5,000-10,000	237	21,6
10,000-15,000	144	13,13
15,000-20,000	112	10,21
20,000-30,000	142	12,94
30,000-50,000	146	13,31
50,000-75,000	50	4,56
75,000-100,000	16	1,46
Más de 100,000	13	1,19
Total	1097	100



De acuerdo con lo expuesto, actualmente hay tres dificultades en el predial rural: bajas tarifas nominales y efectivas; un recaudo inferior al potencial, dada la dinámica del mercado inmobiliario y de tierras; y una desactualización catastral. Ahora bien, ¿a qué se debe esta situación? Según los académicos, la causa es la “cultura de no pago”, esto es, que los dueños de la tierra se han acostumbrado, históricamente, a no pagar sus obligaciones tributarias y que el Estado no ha hecho esfuerzos por exigir el pago y castigar la evasión.

Esta es una afirmación poderosísima que devela problemas en la construcción del Estado y en la definición de ciudadanía (el Estado se construye gracias a un intercambio de seguridad por tributación que redundando en los derechos y deberes de los ciudadanos). Sin embargo, este análisis no es suficiente para poner punto final a la problemática; por el contrario, da lugar a más preguntas: ¿es cierto que no se pagan impuestos? ¿Quiénes no pagan? ¿Pagan todos los propietarios o sólo una fracción de estos? ¿Acaso los grandes propietarios –terratenedores- no quieren pagar impuestos, pero los pequeños sí?

¿Existe alguna relación entre la política local y el desempeño del impuesto predial?

Por todo lo expuesto, este proyecto de investigación, que adelantan economistas de la Universidad del Rosario, intenta encontrar pautas de desempeño y diferenciación entre el tipo de propietarios y los municipios; además, busca establecer la posible relación que existe entre el desempeño o funcionamiento del predial rural y las variables del poder político

local, para determinar si realmente los grandes terratenientes están interesados en no pagar impuestos y si lo logran.

En definitiva, si la legislación sobre el predial es pertinente y homogénea para todos los municipios, se hace necesario evaluar qué particularidades o situaciones locales de cada municipio pueden estar asociadas con el desempeño ineficiente de la tributación. Para ello, la investigación busca caracterizar la organización del poder local en Colombia (instituciones políticas) y ver si existe relación entre este y el desempeño económico, siguiendo un enfoque teórico que sugiere que el poder político sí determina las reglas del juego y, por ende, los resultados del desempeño económico.

En este sentido, se han caracterizado pautas de poder local como la concentración partidista en los concejos, la afinidad partidista del alcalde con la mayoría de concejales, el margen de victoria con que el alcalde ganó las elecciones, la posibilidad de que una élite terrateniente influya en las decisiones políticas, los vínculos entre grupos ilegales armados y el poder local, y la provisión de bienes públicos. Al respecto, se ha encontrado que sí hay una asociación entre el poder político local y la tributación o pago de impuestos sobre la tierra.

La más fuerte y recurrente afirmación de los académicos es que “los terratenientes no pagan impuestos”; pero tal afirmación no ha sido acompañada de estudios empíricos que puedan corroborarla.



Específicamente, se ha observado que ‘arreglos’ por parte del poder político local, que fomentan la gobernabilidad y la rendición de cuentas -como lo son la provisión de bienes públicos y una gran competencia electoral-, están asociados con mejores tarifas efectivas y recaudo per cápita. Pero, en ambientes donde existe una baja rendición de cuentas o hay una tendencia a beneficiar intereses particulares, se observan bajas tarifas y bajo recaudo, especialmente cuando existe un vínculo entre alcaldes y concejales con paramilitares, guerrilleros o narcotraficantes.

Por lo que respecta a la relación entre concentración de la tierra y el predial rural, se ha visto que aquella no se comporta tal como se suele afirmar sin evidencia empírica. Los resultados obtenidos en la investigación sugieren que si bien las tasas efectivas del predial rural son inferiores a las del urbano, a medida que hay una mayor concentración de la tierra el recaudo aumenta. Al respecto, se plantea la hipótesis según la cual la posible influencia de los grandes terratenientes frente al predial tiende más a mantener tarifas bajas que a no pagar, es decir, que los terratenientes cumplen con el deber, ante el Estado, de pagar su impuesto predial, pero bajo un contexto favorable de bajas tarifas y valores irrisorios.

En conclusión, la investigación adelantada por expertos del Rosario abre más interrogantes sobre una base empírica (datos) que puede analizarse. Siguen presentes las preguntas en torno a la evasión y a las políticas encaminadas a dinamizar el comportamiento del predial rural, a convertirlo en una fuente de recursos sostenible y duradera para los municipios y a afianzar las relaciones que los propietarios mantienen con el Estado.

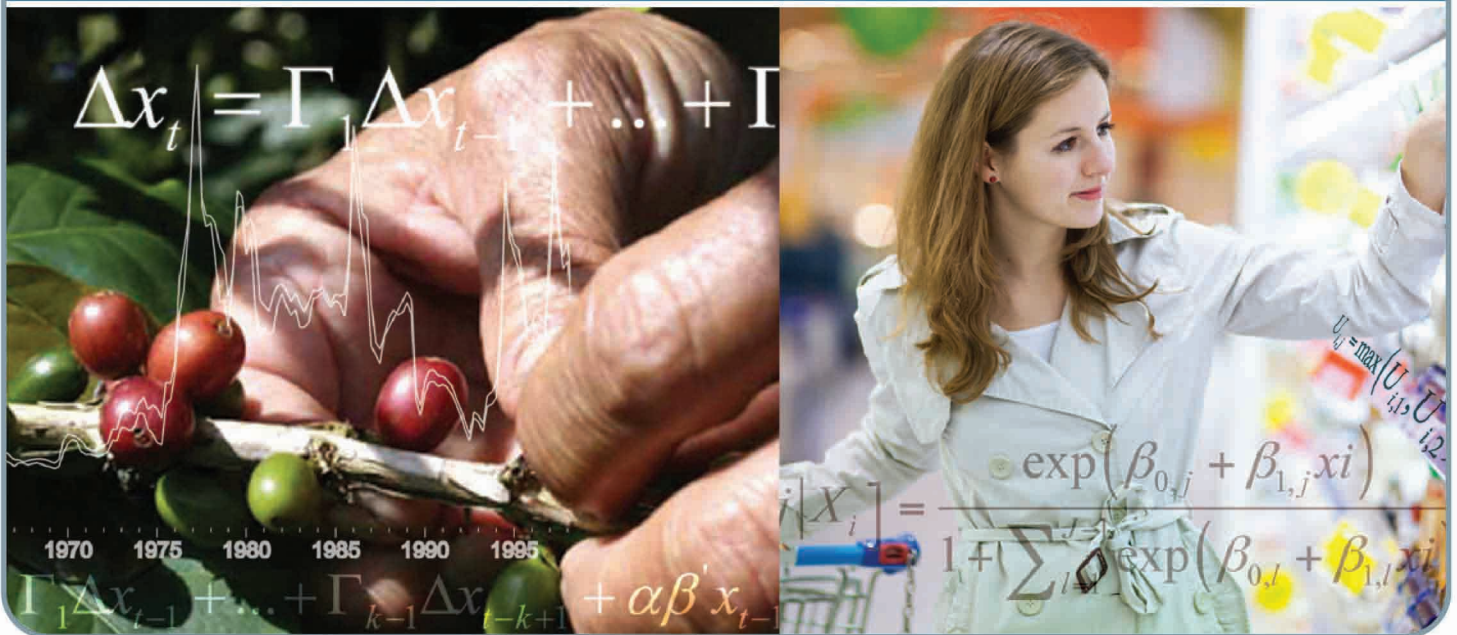
Por ahora, lo que sí puede decirse con algo más de certeza es que el predial rural no es homogéneo para todos, que las leyes son sólo una guía para su funcionamiento y que en su implementación desempeñan un papel importantísimo las instancias de poder local, que, en un entorno democrático y descentralizado, deben considerarse como factores que pueden afectar el desempeño de dicho impuesto. Es decir, cualquier política de tierras que esté acompañada de una política de impuestos debe considerar ambas partes de la ecuación: tanto a los ciudadanos que pagan impuestos, como a los gobernantes que toman decisiones en espacios políticos específicos, los cuales, a veces son más proclives a la corrupción y, en otras ocasiones, resultan más transparentes.

En últimas, para mejorar el desempeño del predial rural no basta con modificar el rango de tarifa del predial en Colombia, como ya se hizo a través de la ley 1450 de 2011; también es necesario analizar el tema de manera integral, para comprender que no sólo los elementos formales afectan la tributación (tarifa, valor y formas de recaudo), sino también los actores que de ambos lados la implementan.

Los dueños de la tierra se han acostumbrado, históricamente, a no pagar sus obligaciones tributarias, y el Estado no ha hecho esfuerzos por exigir el pago y castigar la evasión.

FACULTAD DE ECONOMÍA

Conoce más acerca del programa de Economía en: www.urosario.edu.co



Tierra e impuestos: la política detrás del predial rural - Grupo de Investigación de la Facultad de Economía

Facultad de Economía

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN: Econometría Aplicada, Economía de la Política Social, Economía de las Drogas y el Delito, Economía del Conocimiento y la Innovación, Economía Financiera, Economía Internacional, Historia Económica, Organización Industrial, Regulación Económica, Economía Experimental.

Decano de Facultad: Hernán Jaramillo Salazar **Director del grupo de Investigación:** Manuel Ramírez G. **Investigadores:** Juanita Villaveces Niño **Correos:** marta.villaveces@urosario.edu.co

Para profundizar en estos temas, consulte la página web:

<http://www.urosario.edu.co/investigacion>

Esperamos el próximo fascículo

Mayo 22 de 2012



Rector: Hans Peter Knudsen Q. **Vicerrector:** Alejandro Venegas F. **Síndico:** Carlos Alberto Dossman M. **Secretaría General:** Catalina Lleras F. **Gerente Comercial y de Mercadeo:** Ana María Restrepo F. **Director del Programa de Divulgación Científica y Director del Centro de Gestión del Conocimiento:** Luis Fernando Chaparro O. **Jefe de Mercadeo:** Margarita María Rivera Vidal **Jefe de Comunicaciones:** Luis Eduardo Mateus P. **Gerente del Programa de Divulgación Científica:** Margarita María Rivera V. **Profesional del Programa de Divulgación Científica:** Fabián Gerena R. **Periodista Científica:** Paola Martínez O. **Diseño y Diagramación:** onizo@nizo.com.co **Corrección de Estilo:** Diego Riaño **Impresión OP Gráficas Pre-prensa y circulación:** El Tiempo.

ISSN 1909-0501



9 771909 050007 00001