

La pereza fiscal como problema relevante en la descentralización

Fiscal Laziness as a Significant Problem for Decentralization

Recibido: 27-04-2015 • Aprobado: 09-10-2015 • Página inicial: 141 - Página final: 157

Beatriz Eugenia Muñoz Caicedo*

Resumen: uno de los obstáculos que ha impedido mayor nivel de profundización en el proceso de descentralización de la administración pública y mayor autonomía para los municipios, es la ausencia de esfuerzos para incrementar el recaudo de tributos locales, lo que es conocido como pereza fiscal. La presencia de este fenómeno disminuye, de manera visible, el margen de maniobra de las administraciones municipales, alimenta la ineficiencia del gobierno local y detiene los avances de la descentralización. A partir de un marco de referencia sobre descentralización y finanzas públicas municipales, este artículo señala los avances en un grupo de municipios antioqueños e identifica los principales mecanismos que pueden utilizarse para incrementar el recaudo de tributos locales.

Palabras clave: descentralización, pereza fiscal, impuestos municipales, tributos.

JEL: M48

Abstract: One of the obstacles that has prevented a greater decentralization of public administration, and more independence for municipalities is the lack of efforts to increase the collection of local taxes, which is known as fiscal laziness. This phenomenon visibly decreases the room to maneuver for municipal administrations, fosters inefficiency of local governments, and hinders the progress of decentralization. This study is based on a reference framework about decentralization and public municipal finances. The paper points out the progress of some municipalities in Antioquia, and identifies the main mechanisms to increase the collection of local taxes.

Keywords: Decentralization, fiscal laziness, municipal taxes, taxes.

* MSc. en Tributación y Política Fiscal, Directora Administrativa y Financiera del Tecnológico de Antioquia, Medellín – Colombia.
bmunoz@tdea.edu.co

La pèresse procureur en tant que problème important dans la décentralisation

Résumé: L'un des obstacles qui a empêché plus le niveau d'approfondissement dans le processus de décentralisation de l'administration publique et une plus grande autonomie pour les municipalités, est l'absence d'efforts pour accroître le garde des impôts locaux, ce qui est connu comme pèresse procureur, la présence de ce phénomène diminue de manière visible, la marge de manoeuvre des administrations municipales, alimente l'inefficacité du gouvernement local et arrête les progrès de la décentralisation. À partir d'un cadre de référence sur la décentralisation et les finances publiques municipales, cet article indique les progrès réalisés dans un groupe de municipalités antioqueños et identifie les principaux mécanismes qui peuvent être utilisés pour améliorer les soins des impôts locaux.

Mots-clés: décentralisation, pèresse procureur, taxes municipales, impositions.

A preguiça procurador como relevante problema de descentralização

Resumo: um dos obstáculos que impediram o maior nível de aprofundamento do processo de descentralização da administração pública e maior autonomia para os municípios, é a ausência de esforços para aumentar a cobrança de impostos locais, o que é conhecido como preguiça procurador, a presença deste fenômeno diminui, tão visíveis, a margem de manobra das administrações municipais, alimenta a ineficácia do governo local e pára o progresso da descentralização, a partir de um quadro de referência sobre a descentralização e as finanças públicas municipais, este artigo indica os progressos realizados em um grupo de municípios em Antioquia e identifica os principais mecanismos que podem ser utilizados para aumentar a cobrança de impostos locais.

Palavras-chave: descentralização, preguiça procurador, impostos municipais, homenagens.

Introducción

En la década de los noventa, la Constitución Política de Colombia introdujo importantes cambios en la economía, las ramas del poder y las entidades del nivel nacional, departamental y municipal. Uno de esos cambios fue la descentralización fiscal, que pretendía mejorar el enorme desorden y desconocimiento económico territorial, que hacía poco funcional el trabajo financiero y que pretendía una mejora sustancial en las administraciones locales.

El aumento de la dependencia de los entes territoriales en cuanto a los recursos asignados por el nivel central, asunto propio del modelo de transferencias y descentralización de los entes territoriales y municipales, permite anticipar que en estas entidades existen problemas de pereza fiscal, entendiéndose esta como la renuencia a explotar al máximo el potencial fiscal, la estructura y el modelo para fiscalizar las rentas. Además de los ingresos propios, en cada ente territorial son importantes los ingresos por transferencias y el endeudamiento, para consolidar la auto-sostenibilidad social y económica.

Una de las fuentes del desorden fiscal es la generación de programas que facilitan condonar los intereses de mora del capital que se adeuda y debido a la necesidad de las administraciones de recaudar recursos para su trabajo diario, se procede a condonar parte de estos lo que puede verse como un premio al incumplimiento en el pago de tributos en las fechas establecidas, con el afán de aumentar las rentas y cumplir metas propuestas (Muñoz y Naranjo, 2011), lo que se convierte en un mal mensaje para el contribuyente pues se premia a los morosos los cuales no ven castigada su falta de pago, y produce en los contribuyentes que sí cumplen, desazón y desconfianza, lo cual hace más grave el problema y genera un efecto de bola de nieve en la mala administración fiscal.

La descentralización ha permitido la intervención de diferentes estamentos en las decisiones orientadas a la construcción de planes, programas y proyectos, lo que permite entender que las necesidades de los habitantes se están viendo satisfechas generando complacencia y satisfacción. Según un estudio del Banco Mundial “cerca del 95% de las democracias actualmente tienen autoridades sub-nacionales elegidas democráticamente, y los países en todas partes: grandes, pequeños, ricos, pobres, están devolviendo poderes fiscales, políticos y administrativos a los niveles sub-nacionales de gobierno” (Restrepo, 2002, p.6).

Desde una perspectiva normativa, la descentralización debe tener un nivel de autonomía y flexibilidad para los entes territoriales en el manejo de los

presupuestos, que les exija crear e innovar en impuestos, eliminar aquellos que no produzcan recaudos y estimular a los gobernantes para que produzcan y aumenten los ingresos por impuestos. Para los gobernantes municipales debe existir la obligatoriedad de cumplir con una meta límite de recaudación de impuestos asignados a acciones puntuales, meta que debe estar consignada dentro de los proyectos a desarrollar en sus planes de gobierno; además, desde las secretarías de hacienda deben tomarse las medidas imparciales que se llevarán a cabo para consolidar unos dineros que faciliten y posibiliten unos mejores ingresos autónomos.

Las actividades para disminuir la pereza fiscal están encaminadas a reestructurar los instrumentos fiscales utilizados y a renovar el desempeño fiscal en las entidades territoriales, potencializando estrategias para la generación de rentas propias, que agruparan recursos de eficacia y de eficiencia para la modernización y crecimiento de los indicadores tributarios; también se contribuye con estímulos garantes de esfuerzos fiscales, dejando a un lado la cultura de la comodidad y la espera de transferencias de los entes centrales, en la búsqueda del desarrollo de las acciones propuestas en los planes y programas. No se trata de negar el ingreso de los recursos girados por el gobierno central, se trata de optimizar los recursos humanos, técnicos, tecnológicos de las municipalidades a través de estrategias y programas de cultura fiscal que contribuyan a aumentar las rentas y a mejorar las oportunidades de apropiación directa de los contribuyentes de las decisiones en la búsqueda de un mejor futuro para las comunidades.

Metodología

La apuesta metodológica que se definió para el desarrollo de los objetivos de investigación que dan pie a este artículo fue de carácter cuantitativa, pues era necesario correlacionar diferencias y aciertos significativos en cada uno de los municipios antioqueños estudiados, pues en Antioquia. El método utilizado es deductivo, pues existen estudios ya terminados (Muñoz y Naranjo, 2011) que muestran el mapa de las tasas de evasión en Antioquia y su composición porcentual. La selección de las fuentes se hizo por medio de muestreos a conveniencia, aprovechando la posibilidad que brinda la triangulación de tipos de investigación, específicamente para la selección de las fuentes de información y los instrumentos utilizados se remitieron a los registros de campo para las fuentes documentales (las más utilizadas en este estudio) y las entrevistas estructuradas.

Resultados

El proceso de descentralización ha sido tratado ampliamente en la literatura de ciencias económicas y administrativas en Colombia, por las implicaciones que tiene en cada nivel de gobierno. Bien sea desde las ramas del poder público en que están la rama ejecutiva, legislativa y la judicial, los organismos del estado en los que están los organismos de control, la organización electoral hasta otras organizaciones estatales como la comisión nacional del servicio civil, entidades que fueron diseñados para responder a todo el proceso de descentralización, y siendo así con toda esta ordenación siempre ha habido dificultades en los municipios y no ha sido menos en todos estos niveles y entidades.

Frége (1986) define la descentralización como un proceso administrativo para mejorar la eficiencia en la organización del Estado, y como un proceso político que busca una repartición territorial de las responsabilidades, respetando las grandes direcciones del Estado. (Pening, 2003, p.125). De acuerdo con la Constitución Política de Colombia (Artículo 287), las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y tienen derecho a (1) gobernarse por autoridades propias, (2) ejercer las competencias que les correspondan, (3) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y (4) participar en las rentas nacionales (Constitución Política de Colombia, 1991).

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación la define como “un modelo de organización del Estado para asegurar el cumplimiento de su función constitucional en el campo social, económico y cultural, así como la protección de los recursos naturales y del medio ambiente a partir del fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado y de la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos”. (Pening, 2003, p.125).

Es posible que el estado en su conjunto haya avanzado en el empoderamiento de la descentralización por parte de todas las entidades y eso se nota en el salto de desarrollo que han tenido muchos entes territoriales del país, y en el funcionamiento independiente de los diversos poderes en un constante juego de contrapesos como es la filosofía de los estados democráticos no exentos de profundas dificultades que buscan ser dirimidas en la marcha.

Si se entiende que el estado diseñó su estructura para acoger íntegramente la descentralización, consecuentemente los problemas que se den entre los diversos organismos la trascienden también. Qué decir del debate que se da

sobre la paz en la que unas supra organizaciones del estado la acogen y otras no, sin visualizar que por ejemplo en el fondo del debate están los municipios como entes en los que territorialmente se concretan esas tendencias, o los temas de la salud en los que los municipios como último eslabón de la cadena son los que sufren las consecuencias porque la no definición del manejo de los recursos tienen como víctima principal a la población más necesitada que son los usuarios de los hospitales municipales por tomar un solo modelo.

O la definición de políticas mineras en las que son los municipios convidados de piedra, pero los que sufren directamente los impactos sociales y ambientales de las actividades son directamente los habitantes y su administración, quienes deben enfrentar estas situaciones y buscar soluciones inmediatas para atender estas dificultades, o para no ir muy lejos la definición de políticas agrarias, en los que los campesinos están a merced de las leyes inclementes del mercado y es al municipio el que le toca atender a ese campesino en sus necesidades de vivienda, en las vías y en su desarrollo económico y todo esto en una constante batalla en la que las administraciones tratan de cumplir con sus obligaciones pero nunca alcanzan.

Otros asunto complicado es el cumplimiento que deben hacer los municipios de los reportes a las diversas entidades del estado como la contaduría general de la nación, el departamento de planeación nacional, el ministerio de hacienda, la contraloría, o la procuraduría, el DANE entre otros, con instrumentos diseñados para la medición de la gestión en la búsqueda de mejorar el avance del país, pero este montón de información a suministrar por los entes territoriales no contemplan si estos están preparados para entregarla, máxime si no se tiene una lógica clara, si no se cuenta con los recursos y si no se tiene un estructura fiscal que responda.

Estas peticiones de información no siempre son claras y la comunicación para empoderar el recurso humano de las municipalidades no fluye de la manera adecuada, estos no tienen a veces los recursos ni el conocimiento para tener al día los múltiples reportes y eso no preocupa a los niveles superiores pues como sea deben llegar estos, y en ese sentido se somete a los municipios a una especie de dictadura en la que sino cumples, pues ves recortados tus recursos o se dan las sanciones disciplinariamente. Todas estas dificultades se deberían tener en cuenta en una revisión íntegra de la descentralización.

Sin embargo, y en una concepción amplia de la descentralización, se puede afirmar que esta ha permitido que en una interpolación de deberes entre el estado central y los otros entes territoriales de todos los niveles incluyendo los municipios, se busque la intervención en las decisiones orientadas a la

construcción de planes, programas y proyectos de los temas principales sensibles al desarrollo social del país, lo que permitiría deducir que las necesidades de los habitantes están siendo satisfechas.

Se entiende además, que esta descentralización no contempla integralmente la manera en que los entes territoriales pueden gestionar sus recursos económicos y como buscar la independencia en la generación de estos, sino que definió una forma combinada de adquirir los recursos básicos tanto para el funcionamiento como para la inversión de las municipalidades; unos serían rentas propias y otros serían transferencias del gobierno central.

En este sentido, el Artículo 356 de la constitución señala que:

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales. Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, (Constitución Política de Colombia, 1991).

Además de estas destinaciones, el sistema general de participaciones que concreta el llamado situado fiscal, también contempla unos recursos para agua potable, saneamiento, libre destinación, libre inversión para ayudar a pagar el funcionamiento y otros recursos para diversos sectores como cultura, vivienda, entre otros.

Esto, permite entender que las municipalidades tienen establecidas unas competencias y el gobierno central soporta unos numerales principales del desarrollo para atender, de la mejor manera, a las comunidades en lo que tiene que ver principalmente con la salud y la educación, lo que se entiende cómo un proceso en el que el estado trata de asegurar el desarrollo de calidad de vida, basado en el precepto de que Colombia es un Estado social de derecho y delega otras funciones menores al municipio. Posteriormente se le suma a las transferencias tradicionales, los aportes por regalías directas y posteriormente transferencias que hace el sistema general de regalías que funciona con la lógica de la gestión de recursos para proyectos, en un complicado juego de avales y consensos intermunicipales y regionales.

Esta manera de organización del Estado supone un adelanto sustancial en la condición de desarrollar el país, sin embargo, en la división de la gestión de los recursos entre el estado y los municipios, hay problemas a los cuales se requiere buscar urgente solución.

Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

(...) los recursos transferidos y las regalías se orientaron de forma prioritaria a financiar estructuras de gastos de funcionamiento ajenas a las posibilidades de recaudo propio. En este sentido la aceleración de la descentralización se puso en marcha con unos derroteros ambiguos en materia de distribución de competencias. En efecto, primero se definió el monto de los recursos a transferir, pero no se precisó la distribución de competencias entre niveles de gobierno. (Minhacienda, 2009, p.12).

Esto condujo a la generación de estructuras administrativas sobredimensionadas, ajenas a las exigencias de cumplimiento de las funciones asignadas a las entidades territoriales para proveer servicios públicos que no eran sostenibles en el tiempo ni por las funciones que se atendían. Esto produjo y produce problemas para la planeación de los presupuestos municipales pues la existencia de plantas de personal insostenibles económicamente en las que se incluyen categorías como los trabajadores oficiales que tienen protección de la ley para ser removidos y que se convierten en una carga pesada para las administraciones, al igual que la asistencia a problemas del estado como desplazados, asistencia a sisbenizados que aunque se atienden por el estado central influyen directamente en la gestión municipal o proyectos de infraestructura de gran envergadura, para los que se hacen créditos que a veces son pagados con recursos propios endeudando los municipios y coartando su desarrollo e inversión, y los cuales en ocasiones se vuelven difíciles de resolver con recursos propios, por el poco poder fiscal y por la falta de apoyo del nivel central para sostener este modelo de gestión administrativa.

Esta situación se agrava con la existencia de una brecha fiscal territorial producida fundamentalmente por las malas prácticas fiscales pasadas, con los consecuentes déficits que son imposibles de cubrir por las administraciones debido a los montos, a los tiempos en los que se deben pagar y a la improcedencia a veces de realizar esta acción. Fuera de la malversación de las transferencias, otra de las problemáticas difíciles que ha producido el manejo fiscal y financiero de los recursos en los municipios colombianos es la pereza fiscal.

La pereza fiscal es la negligencia, tedio o descuido que demuestran algunos municipios de Latinoamérica y Colombia para ejercer las labores de fiscalización tributaria que le son propias por su condición y que entrega como resultado unos pobres ingresos propios del municipio que a su vez, limita su capacidad de sostenimiento e inversión propia.

Esta falta de gestión para recaudar es patente en muchas municipalidades en temas como la ausencia de: actualización catastral que se relaciona directamente con los cobros del impuesto predial, cobros a los nuevos establecimientos de industria y comercio, cobros relacionados con avisos de tableros, cobro de los impuestos de construcción, los no cobros de las multas de tránsito o la falta de aplicación de instrumentos como la valorización y la plusvalía entre otros temas.

Al respecto, Matamoros M. (2008, p.40) señala que la pereza fiscal es considerada uno de los problemas fiscales territoriales, asociado a las transferencias de la Nación, argumenta que no existen incentivos necesarios para elevar la recaudación tributaria subnacional cuando las entidades reciben transferencias de manera automática. El profesor Moreno (2004) aclara que las transferencias y los recursos propios tienen una diferencia importante, en la que el esfuerzo fiscal depende casi exclusivamente de las decisiones del gobierno local y el monto de las transferencias son independientes de las autoridades municipales, pues son definidas por normas de carácter nacional, llevando a un comportamiento de pereza fiscal (p.21).

Se puede decir que la pereza fiscal va de la mano de la descentralización, pues la administración genera un mínimo esfuerzo fiscal, realiza un deficiente modelo de cobro y se dedica exclusivamente a la ejecución de las transferencias.

Avances en la comprensión del comportamiento de los ingresos propios

Matamoros (2008), realiza un análisis del comportamiento fiscal de los municipios de Colombia en el periodo 1993-2007, basado en el análisis de ejecuciones presupuestales, los indicadores fiscales en los municipios durante el periodo 1993-2007, con la premisa de que el problema radica en el origen del comportamiento fiscal y en el uso de los recursos.

Como conclusión destaca que el 94% del total de municipios en Colombia se pueden calificar como pequeños y se caracterizan por problemas estructurales de atraso y pobreza, lo que se ve reflejado en los resultados negativos de las finanzas en cada uno, tienen dependencia de recursos por el sistema general de participaciones, exceptuando los que reciben recursos por regalías. Es importante destacar que se presentan problemas de tipo macroeconómico dada las dificultades en el uso de recursos, altos niveles de gastos de funcionamiento, de endeudamiento, esto ha impedido al gobierno a generar una regulación y control en el manejo de los recursos.

Las reformas limitan el comportamiento de las ejecuciones presupuestales en los municipios y esto no ha permitido una disminución del esquema centralista, por el contrario, ha concentrado la administración de transferencias, inversión y gastos de funcionamiento en entidades centralistas lo que significa que a Colombia le falta mucho por recorrer en el camino de la descentralización. La descentralización ha permitido una alianza entre las administraciones municipales y la administración central que ha permitido afinar una sostenibilidad general y permanente pero no ha generado autonomía.

A su vez, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009) realizó un balance donde tuvo en cuenta la historia fiscal, las reformas y los adelantos que han marcado esta transformación, concluye que a mayores niveles de descentralización no se conduce necesariamente hacia un desarrollo regional. La cantidad de recursos públicos no siempre está asociada a un mejor desempeño fiscal y social, está ligado a condiciones estructurales como la falta de generación de riqueza, vacíos técnicos de capacitación y prácticas de clientelismo y corrupción.

Con el fin de palpar la deficiente gestión de los recursos tributarios en los municipios de Colombia es pertinente acercarse al comportamiento del impuesto predial como principal fuente de ingresos propios de los entes territoriales.

Al respecto la Universidad Eafit y la Gobernación de Antioquia realizaron una investigación sobre la recaudación de impuestos en los 125 municipios del Departamento, en la cual concluyeron que el situado fiscal es muy importante, pero también lo es el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio, ingresos que gestiona directamente el municipio (Muñoz y Naranjo, 2011).

De acuerdo con Iregui y otros (2003), 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 fueron expedidas durante los primeros años del siglo pasado. Con la Ley 34 de 1920 se definió una tarifa máxima del 2 por mil, que luego se incrementó en dos puntos durante la década del cuarenta con el fin de financiar el Fondo de Fomento Municipal y la Policía Rural. Desde la década del cincuenta y hasta comienzos de los ochenta la legislación no introdujo mayores modificaciones al régimen del impuesto, salvo algunos ajustes tarifarios.

Según Iregui B. y otros (2003), el bajo dinamismo en la tributación municipal puede ser el reflejo de un pobre esfuerzo fiscal, asociado a las mayores

transferencias nacionales que se derivaron del fortalecimiento del proceso de descentralización. Si en 1990 este tipo de transferencias representaba el 51.5% de los ingresos corrientes municipales, en el año 2001 este porcentaje alcanzó el 56.7%.

Así las mayores transferencias nacionales pudieron haber desestimulado 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 bajo dinamismo en el recaudo municipal es en realidad el resultado de este fenómeno, 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 una combinación de todos ellos.

Al respecto, la investigación de (Muñoz y Naranjo, 2011, pp.65-66) para Eafit en convenio con el Departamento de Antioquia, que trabajó con información obtenida de las ejecuciones presupuestales de los ingresos de la mayoría de municipios del departamento, que son reportadas al Departamento Nacional de Planeación, determinó con fundamento teórico, cómo se configura el comportamiento evasor de este impuesto.

Con el fin de minimizar el efecto de las limitantes en los datos sobre el cálculo del recaudo potencial se pudieron establecer con detalle, dos escenarios que permitieron diferenciar porcentualmente la evasión en 124 municipios de Antioquia de 125 existentes. Un escenario que se podría catalogar como el más pesimista (de evasión máxima), y otro, que podría ser el más optimista (escenario de evasión mínima). Aun cuando estos escenarios son arbitrarios y se podrían construir muchos otros, la idea fue poder tener un rango creíble dentro del cual la tasa de evasión del impuesto predial pueda moverse con una alta probabilidad.

En este sentido, si los dos escenarios muestran tasas de evasión muy similares, se estaría pensando que el comportamiento evasor de un municipio se centra principalmente en los usos económicos con mayor participación en el avalúo total de predios municipales, mientras que grandes diferencias de esta tasa entre los dos escenarios podrían implicar muy seguramente lo opuesto. Para calcularla se utilizó una fórmula que mezcló variables sociales, sociopolíticas, institucionales, catastrales y otras.

Dedujeron las significativas diferencias según los datos encontrados: 25 municipios con tasas de evasión máxima superior al 67%, 23 municipios con

tasas de evasión menores al 49%, y 49 municipios con tasas entre el 50% y el 67%, teniendo en cuenta que 15 municipios se sacaron de la muestra, además de los municipios de los cuales no se tuvo acuerdo municipal. También observaron cómo se dan problemas de orden político, social y económico, que distorsionan el recaudo y el diseño de tarifas óptimas; que a su vez atentan contra el recaudo de ingresos propios, la existencia de dificultades de tipo catastral, fiscal y social; y expresan que existe un alto nivel de pereza fiscal (Muñoz y Naranjo, 2011).

El fenómeno se analizó desde dos teorías: la de la represión que mira al contribuyente como un posible criminal, quien reacciona ante los costos y beneficios de realizar la evasión de sus impuestos; por otro lado, la de la moralidad que mira al contribuyente como un ciudadano éticamente responsable, y para la cual es fundamental la relación de confianza con su gobierno. Se calculó la tasa de evasión municipal para el año 2010 en el Departamento de Antioquia y se analizaron sus determinantes. Para el estudio se aplicaron supuestos empíricos que pudieran explicar las tasas de evasión, aquí se puede evidenciar.

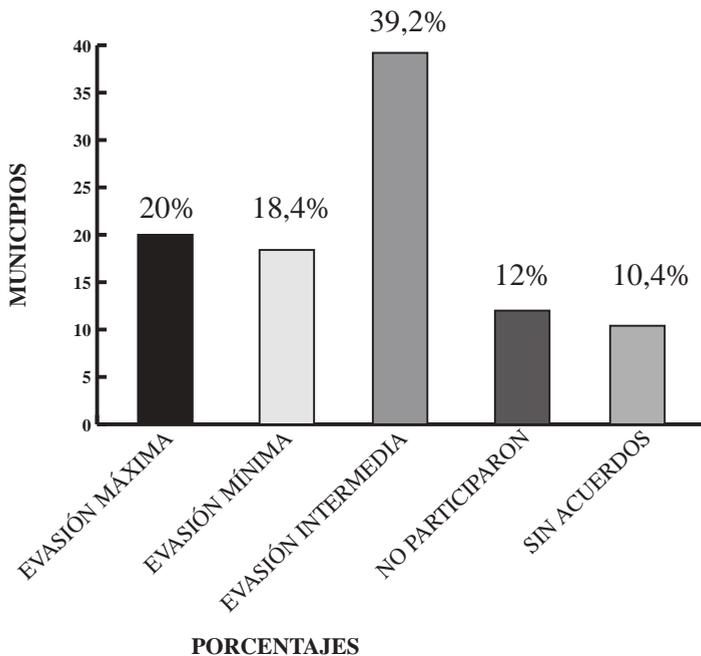


Figura 1. Escenarios de evasión de impuestos en los municipios de Antioquia
Muñoz y Naranjo, 2011.

Las Conclusiones del estudio fueron las siguientes:

Primero, en los municipios de Antioquia hay, al menos un 57 % de tasa de evasión sobre el promedio; de estos hay un grupo pequeño con muy baja tasa de evasión, para dar un ejemplo de este contraste se puede citar (por ejemplo: Armenia con una baja tasa de evasión del 3% y Amagá con una alta tasa de evasión del 95 %).

Segundo, en cuanto a los determinantes de la tasa de evasión de 2010 en los municipios de Antioquia, en promedio la cobertura de acueducto y alcantarillado, la tasa de homicidios, el número de unidades de la fiscalía en un municipio, la presencia de cultivos de coca, la existencia de rangos por avalúos en las tarifas prediales, el número de tarifas prediales, y la tarifa nominal promedio (ponderada por el avalúo de cada predio), resultaron variables determinantes de la tasa de evasión.

Tercero, estos determinantes de evasión presentaron un efecto esperado de acuerdo con las dos teorías planteadas en el estudio (esto es, teoría de la represión y teoría de la moralidad), lo que implica que ambas teorías explican los determinantes de la tasa de evasión de 2010 en Antioquia.

Cuarto, hay determinantes con efectos altos en la tasa de evasión como es el caso del número de tarifas prediales, la tarifa nominal promedio, y el número de unidades de la fiscalía; mientras que hay determinantes con efectos medianos como es el caso de la tasa de homicidios y las coberturas de acueducto y alcantarillado. En cuanto a las variables *dummies* en la regresión se identifica la gran importancia que tiene la presencia o no de cultivos de coca en un municipio, y la existencia de rango por avalúo en las tarifas prediales.

Quinto, como conclusión del efecto de estos determinantes, se puede decir que en promedio para bajar la tasa de evasión en los municipios de Antioquia es necesario bajar las tarifas prediales, generar una percepción de una alta probabilidad de ser detectado evadiendo (por ejemplo con un mayor número de unidades de fiscalía), simplificar el sistema tributario (bajando el número de tarifas y el número de usos económicos), generando mayores ingresos (legales) en un municipio (este efecto se ve a través de la presencia de coca en un municipio), y aumentando la confianza del ciudadano en sus autoridades (por ejemplo, a través de mejorar sus necesidades básicas, de una disminución de las tasas de homicidios, y de un sistema tributario más justo con la inclusión de rangos por avalúo en las tarifas prediales).

Sexto, en cuanto a la regresión por cuantiles, la conclusión más importante es que dependiendo del nivel de tasa de evasión del municipio existen políticas distintas para lograr bajar dicha tasa. Para municipios con una muy baja tasa de evasión (cuantil 0.10) es importante generar una mayor confianza en el ciudadano a través de mayores coberturas de necesidades básicas y menores tasas de homicidios, y una mayor simplificación del sistema tributario disminuyendo el número de tarifas prediales y de usos económicos de los predios.

Para municipios con tasas de evasión medias (entre cuantiles 0.25 y 0.55) aumentar la confianza del ciudadano sigue siendo importante a través de una disminución de la tasa de homicidios, al igual que la simplificación del sistema tributario con un menor número de usos económicos, pero empieza a ser importante bajar las tarifas; mientras que para municipios con una muy alta evasión lo único que se debe hacer para poder bajarlas es bajar las tarifas prediales.

Esto los lleva a concluir que se debe llevar una política distinta con diferentes municipios de acuerdo con su tasa de evasión, y que la teoría de represión a través del aumento del costo de evadir (bajas tarifas) explica muy bien las tasas de evasión altas, pero que a medida que estas tasas van cayendo la teoría de la moralidad con su idea de aumentar la confianza del ciudadano en sus autoridades adquiere una gran importancia.

Conclusiones

A partir de los análisis que distintos autores han hecho de este tema, se puede concluir que es necesario hacer intervenciones y recomendaciones generales que permitan diseñar un impuesto predial óptimo. Colombia deberá avanzar en mejorar el marco legal pues actualmente, las entidades territoriales carecen de autonomía para imponer sus ingresos tributarios propios.

En cuanto a los niveles de endeudamiento de los municipios, deberían calcularse para que no afectaran gravemente las vigencias futuras, de tal manera que no vuelvan inviable a un municipio y que le permitan desarrollar los proyectos a las administraciones que van entrando.

También deberían darse fuertes estímulos a los municipios que hicieran esfuerzos tributarios reales, a los que desarrollaran las estrategias fiscales más creativas, y a los que buscaran una mejor y eficiente financiación del funcionamiento de las administraciones. Los municipios deberían dedicar el recaudo efectivo a inversiones específicas y que esto se haga público.

Se recomienda revisar sus estatutos tributarios y las tarifas del impuesto predial. “Si se reducen las tarifas y si se aumenta la base gravable y si, además, se

aumenta la confianza de los ciudadanos para que paguen, se reduce la evasión”, concluye el estudio de la investigación de Eafit. Se deben establecer políticas claras que ayuden a mitigar los problemas de orden político, social y económico que distorsionan el diseño de tarifas óptimas y el recaudo, permitiendo generar ingresos según su potencial.

Se deben buscar alternativas de orden social que eviten el desplazamiento forzado y los altos índices de violencia. Se deben diseñar mecanismos que le permitan a un municipio realizar actualizaciones de tipo catastral, fiscal y social, de una manera ágil y certera.

Para (Muñoz y Naranjo, 2011), las actualizaciones catastrales aumentan el recaudo predial del municipio solamente después de un tiempo de ajuste (de un año en el caso de las zonas rurales y dos en las zonas urbanas). Por lo tanto, esta no puede ser una herramienta para incrementar el recaudo a corto plazo. Esto va de la mano obviamente con el resultado de que municipios con mayores avalúos tienen mayores recaudos. Así, utilizar las actualizaciones debe ser una política de mediano y largo plazo; y como tal, la forma de hacerlo adquiere una gran importancia.

Como a mayores ingresos propios de los municipios y menor grado de dependencia de los mismos del sistema general de participación, mayores recaudos por impuesto predial, se hace necesario desarrollar políticas que vayan en la dirección de aumentar el esfuerzo fiscal por parte de los municipios. Es necesario que antes de fijar dichas tarifas los gobiernos municipales cuenten con la información clara y completa de los predios con que cuentan y de sus características, principalmente de sus usos económicos y sus avalúos con el fin de tener un sistema tributario predial que cubra todo el universo de los predios con que cuenta el municipio.

Debido a estas altas tasas de evasión, es de vital importancia comenzar generando una cultura de pago en la población por parte de las autoridades municipales. Para ello se recomienda bajar las tarifas a un nivel donde se genere la confianza necesaria en el contribuyente para empezar a pagar su impuesto (que además esté acorde al nivel de gasto público que recibe), pero que al mismo tiempo no genere menores niveles de recaudo. Esto será posible en la medida en que quienes no pagan el impuesto empiecen a pagarlo, y de esa forma la expansión de la base gravable hasta donde compense la caída en las tarifas. Esto además va apoyado con el resultado encontrado de que a mayores tarifas hay una mayor evasión.

Debido a las altas tasas de evasión del impuesto predial presentes en los municipios antioqueños se hace imprescindible averiguar sus causas. Para esto, es necesario tener un registro de qué predios pagan o no el impuesto en un determinado año, y con esto estudiar las características de dichos predios para poder sacar conclusiones claras.

Es importante comenzar a tener un mayor control sobre las operaciones de ventas de predios, y en este sentido sobre quienes pagan el impuesto de venta de dichos predios, Es entonces indispensable llevar un registro de los predios que solicitan paz y salvos del pago del impuesto predial para poder vender el predio (y de los paz y salvos que se confieren). Las autoridades locales deben preocuparse tanto por generar mayor confianza en sus ciudadanos (contribuyentes) como en aumentar los controles sobre la evasión, con el fin de aumentar los costos de esta práctica.

Para aumentar la confianza de sus ciudadanos los gobiernos municipales podrían estudiar cuáles son las necesidades más apremiantes de su población y enfocarse en reducirlas. Para ello se recomienda generar campañas de pago del impuesto predial con el fin de realizar gastos específicos que resuelvan una necesidad importante de la ciudadanía (por ejemplo, la pavimentación de sus calles o de su carretera principal).

Para aumentar los controles sobre la evasión, las autoridades municipales deberían enfocarse en tener mayor y mejor presencia a nivel judicial. Es decir, mayor presencia con unidades de justicia y mayor eficiencia de las mismas unidades en la resolución de problemas. Menores niveles de tasas de homicidios generarían menores tasas de evasión lo que implica que los gobiernos municipales deberían también tener una mayor presencia policial.

Cuando hay ingresos suficientes o por lo menos seguros, por la explotación de un predio (por ejemplo en el caso de los municipios con presencia de coca), se observa que los municipios presentan menores tasas de evasión. En este sentido, se recomienda fijar las tarifas prediales teniendo en cuenta el ingreso que el uso económico del predio le genera a su propietario. Esto va de la mano con la idea de que los municipios que tienen tarifas diferenciadas con respecto al avalúo del predio tienen menores tasas de evasión ya que se genera un sistema tributario más justo debido muy seguramente a la correlación entre mayores avalúos de los predios y mayores ingresos que recibe su propietario por el uso del predio.

Es importante reducir la complejidad del sistema impositivo predial en los municipios. Para ello se recomienda disminuir el número de tarifas prediales diferentes en un municipio para el pago del impuesto. Entre menos tarifas distintas haya menores los niveles de evasión en un municipio. Debe entenderse que si hay mejores recaudos, se da entonces mayor confianza de la ciudadanía para pagar, tarifas ajustadas y reales, y menos problemas sociales lo que posibilita más independencia de los ingresos que reciben los municipios del Estado, y disminuye parte de la problemática que origina la pereza fiscal, que permitiría a nuestros municipios avanzar hacia desarrollos más auténticos, reales y efectivos para la construcción de una mejor sociedad.

Referencias

- Constitución Política de Colombia. (Julio 6 de 1991). *Constitución Política de 1991 Asamblea Nacional Constituyente*. Recuperado de http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm
- Herrera, A. (2003). Régimen presupuestal de los municipios en Colombia. *Revista de Derecho*, 19, 19-51.
- Matamoros, M. (2008). Análisis del comportamiento fiscal de los municipios de Colombia en el periodo 1993-2007. *Revista de Economía & Administración*, 5(2), 91-118.
- Minhacienda. (2009). 10 años de transformación fiscal territorial en Colombia 1998-2008. Bogotá, Colombia: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Moreno, C. (2004). *Finanzas municipales y ajuste fiscal*. Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.
- Muñoz, J. y Naranjo, A. (2011). El impuesto predial en Antioquia: hacia un recaudo óptimo. Medellín, Colombia: Universidad Eafit.
- Pening, J. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, 2(1), 123-149.
- Restrepo, J. (2002). Reflexiones sobre la descentralización en América Latina. *Economía y Desarrollo*, 1(2), 5-11.
- Iregui, B. et al. (2003). El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. Bogotá, Colombia: Banco de la República, Subgerencia Estudios Económicos.
- Minhacienda. (2009). 10 años de transformación fiscal territorial en Colombia 1998-2008. Bogotá, Colombia: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para citar este artículo:

Muñoz, B. (2016). La pereza fiscal como problema relevante en la descentralización. *En-Contexto*, 4(4), 141-157.

