

SIMULACIÓN DE UN MODELO DE VIABILIDAD FINANCIERA PARA LOS MUNICIPIOS BAJO LA PERSPECTIVA 2020 EN COLOMBIA

FASE UNO: ADECUACION

Mauricio García Garzón*

RESUMEN

Con este proyecto se lleva a cabo la segunda parte del estudio adelantado en el 2007 por el grupo Desarrollo y Equidad, donde se presentó una propuesta de un modelo de viabilidad financiera para los municipios de categorías 5 y 6 bajo la perspectiva 2020. Con la simulación del modelo se pretende evaluar la implementación de las dos primeras acciones descritas en su parte teórica referentes a la actualización catastral y a la disminución o eliminación de exenciones y exclusiones tributarias

PALABRAS CLAVE

Desempeño fiscal, viabilidad financiera, avalúo catastral, exenciones tributarias

ABSTRAC

This project is an rapprochement to the study held in the year of 2007 by the group of "Development and equity", in which it is presented a proposal of a new financial viability model for the municipalities of 5th and 6th category looking throughout the 2020 perspective. With the simulation model it is an attempt to evaluate the implementation of the two actions described in the theoretical part concerning cadastral updating and reduction or elimination of tax exemptions and exclusions.

KEY- WORDS

Fiscal performance, financial viability, transfers, public finance, tributary tax income, decentralization.

* Economista de la Universidad de América, especialista en Gerencia Pública y Control Fiscal de la Universidad del Rosario y Candidato a Magister en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP. Investigador del Grupo "Desarrollo y Equidad" de la Facultad de Economía de la Universidad de América y docente en las asignaturas de fundamentos de economía y finanzas públicas de la misma universidad. Correo electrónico: mauricio.garcia@investigadores.uamerica.edu.co

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo es producto de un estudio más amplio, cuyo propósito se fundamentó en la elaboración de un modelo replicable de viabilidad financiera para los municipios de categorías 5 y 6, como alternativa factible de consecución de recursos tributarios para las entidades municipales, de tal manera que logren alcanzar su viabilidad financiera según lo estipula la Ley 617 de 2000 y puedan consolidarse en el escalafón de desempeño fiscal para el 2020.

El proyecto en referencia se enmarca dentro del plan “Visión Colombia II Centenario”, el cual plantea cuatro grandes objetivos, siendo uno de ellos el de alcanzar un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos. Entorno a este objetivo se extiende un capítulo referente a la evolución y caracterización deseable del sector público de la economía, con estrategias encaminadas a fortalecer la descentralización y el ordenamiento territorial y el cumplimiento de metas que buscan que el 100% de los entes territoriales sean viables. Dentro de este contexto se consideró pertinente adelantar un estudio de las finanzas públicas territoriales bajo la perspectiva 2020 (García, 2008).

El modelo se planteó en dos fases: la primera de ellas, tiene que ver con los aspectos conceptuales que identifican las acciones que deben emprender los municipios de categorías 5 y 6, para que lleguen a ser viables financieramente y logren consolidarse en el escalafón de desempeño fiscal.

La segunda fase del estudio presenta una serie de simulaciones del modelo, donde los municipios seleccionados según estudios de caso podrán cuantificar, según sus particularidades, las acciones descritas en la parte conceptual. Esto con lleva a cifrar las bondades del modelo en cada caso específico. Las simulaciones se efectuarán de acuerdo con las etapas del modelo, por lo que en el presente documento se pretende evaluar la implementación de las dos primeras acciones descritas en su parte teórica referentes a la actualización catastral y a la disminución o eliminación de exenciones y exclusiones tributarias

2. RESULTADO Y DISCUSION

En este apartado se presentan algunas consideraciones de la Ley de ajuste fiscal y se describe la metodología empleada por el Departamento Nacional de Planeación - DNP para calcular el indicador de desempeño fiscal. Igualmente se analiza la evolución del desempeño fiscal de los municipios del País durante el período 2006 – 2012, y por último se realiza la simulación la actualización catastral y a la disminución o eliminación de exenciones y exclusiones tributarias según los estudios de caso.

2.1. Desempeño fiscal de los municipios

En cumplimiento del Artículo 79 de la Ley 617 de 2000, el Departamento Nacional de Planeación – DNP presenta año tras año una serie de informes donde muestra los resultados de la gestión fiscal de los municipios del País. La metodología empleada para tal efecto, es el indicador de desempeño fiscal, calculado en una escala de 0 a 100, y, el cual mediante la técnica de componentes principales, resume los siguientes 6 indicadores en una sola medida (DNP, 2008)

- Autofinanciación de los gastos de funcionamiento

Mide que parte de los recursos de libre destinación se dedica al pago de la nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial. Este indicador determina el cumplimiento de los límites del gasto de acuerdo con la Ley 617 de 2000.

Forma de cálculo:

Gastos de funcionamiento / ingresos corrientes de libre destinación X 100%

- Magnitud de la deuda

Es una medida de capacidad de respaldo, obteniéndose como la proporción de los recursos totales que están respaldando la deuda. Este indicador total no debe superar el 80%, para que la entidad no supere su capacidad de pago y comprometa su liquidez (Ley 358 de 1997).

Forma de cálculo:

$\text{Saldo deuda} / \text{ingresos totales} \times 100\%$

- Dependencia de las transferencias de la Nación

Mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación, indicando el peso que tienen las transferencias de la Nación en el total de los ingresos. Un indicador por encima del 60% señala que las transferencias se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo municipal, y no así, sus propios recursos.

Forma de cálculo:

$\text{Transferencias de la Nación} / \text{ingresos totales} \times 100\%$

- Generación de recursos propios

Este indicador mide el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de los recursos, lo que permite identificar el esfuerzo fiscal de las administraciones municipales por financiar sus planes de desarrollo y por dar cumplimiento a las competencias asignadas por ley.

Forma de cálculo:

$\text{Ingresos tributarios} / \text{ingresos totales} \times 100\%$

- Magnitud de la inversión

Permite cuantificar el grado de inversión realizado por ente municipal respecto al gasto total. Un indicador superior al 50%, representa que más de la mitad del gasto se destina a inversión, lo cual sería conveniente para el municipio, porque refleja que éste, está financiando sus planes de desarrollo con recursos propios principalmente.

Forma de cálculo:

$\text{Inversión} / \text{gasto total} \times 100\%$

- Capacidad de ahorro

Determina el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes. Es una medida de la solvencia que tiene el municipio para generar excedentes propios de libre destinación para inversión, para financiar los procesos de reestructuración de pasivos y la atención de su deuda si la tiene. Si el indicador es positivo la entidad territorial está generando ahorro.

Forma de cálculo:

Ahorro corriente / ingresos corrientes X 100%

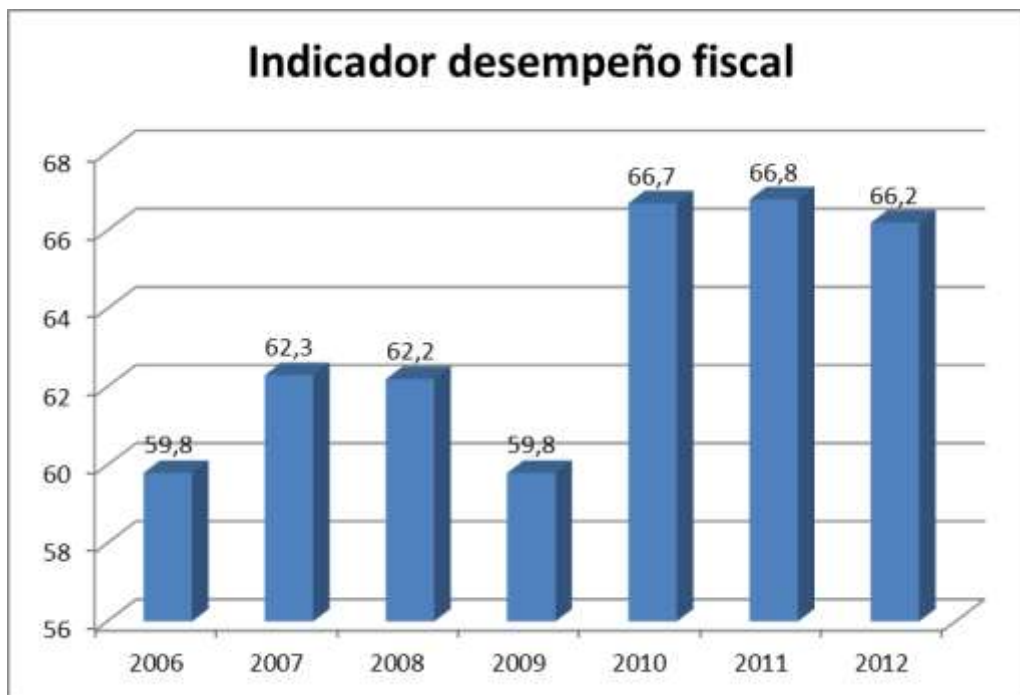
De acuerdo al resultado presentado por el indicador de desempeño fiscal el DNP, establece un escalafón o ranking, el cual se clasifica por rangos de acuerdo con las siguientes tipologías (DNP, 2008)

- **Tipología 1: Desempeño fiscal solvente.** (Mayor o igual a 80 puntos). Corresponde aquellos municipios que tienen mejores condiciones financieras. **Para la vigencia 2012, en dicho grupo quedaron ubicados 43 municipios.**
- **Tipología 2: Desempeño fiscal sostenible.** (Mayor o igual a 70 y menor que 80). Son los municipios cuyo desempeño en las finanzas es satisfactorio. **En este grupo se ubicaron 273 municipios en la vigencia 2012.**
- **Tipología 3: Desempeño fiscal vulnerable.** (Mayor o igual a 60 y menor que 70). Son municipios que están expuestos a desequilibrios en sus finanzas. **En este grupo, en el 2012 se ubicaron 575 municipios.**
- **Tipología 4: Desempeño fiscal en riesgo.** (Mayor o igual a 40 y menor que 60). **Fueron 208 municipios que en 2012 presentaron este indicador.** Estos municipios tienen alta probabilidad de incumplir los límites del gasto.
- **Tipología 5: Desempeño fiscal en deterioro.** (Menor a 40). En este grupo, **en el 2012 se ubicaron solo 2 municipios.** Su desempeño es crítico y no sería viable financieramente.
- **Tipología 6: Sin información.** Corresponde al grupo de municipios que no reportaron información de ejecución presupuestal. **Para el 2012 no se ubicó ningún municipio.**

2.1.1. Estudio General

De acuerdo con las tipologías descritas anteriormente, la evolución del indicador de desempeño fiscal en el período 2006 a 2012 fue el siguiente:

Gráfico 1: Evolución del desempeño fiscal 2006 – 2012



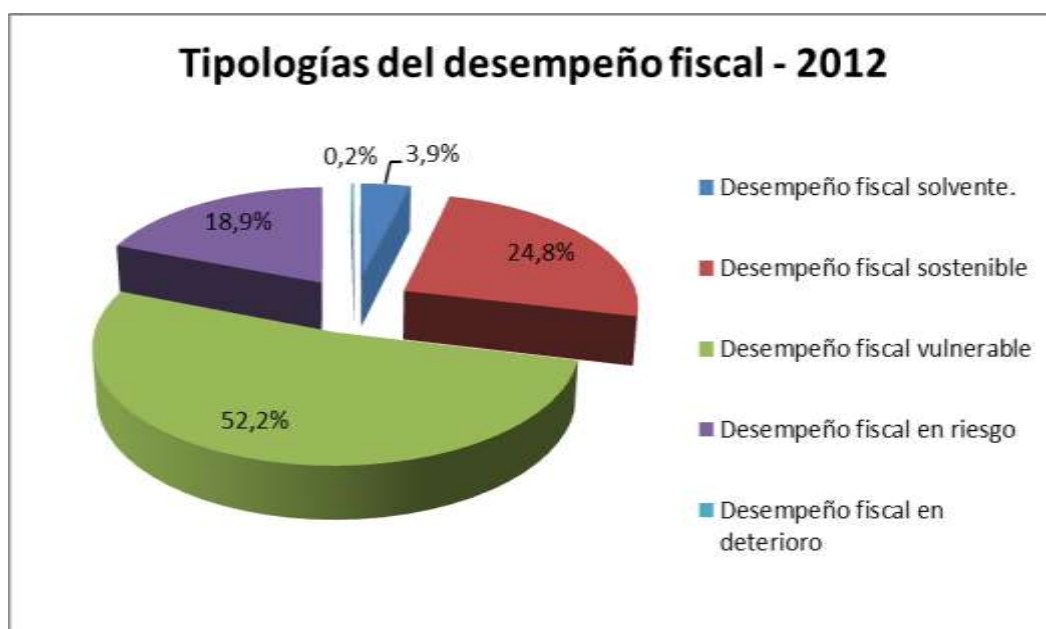
Fuente. Datos tomados de los informes de desempeño fiscal - DNP

El promedio del indicador de desempeño fiscal de los municipios evolucionó positivamente durante el período analizado, alcanzando un incremento de más de 8 puntos, al situarse para el año 2012 en 66,2. Para la vigencia del 2009 el promedio descendió respecto a los años anteriores, esto como consecuencia de la contracción de la economía que se a su vez se veía afectada por la crisis financiera internacional.

En general, al año 2012 se evidencia que el desempeño fiscal desciende en 0,6 puntos presentando los siguientes resultados: 891 municipios obtuvieron calificaciones de desempeño fiscal por encima de 60 puntos, mientras que 316 municipios obtuvieron calificaciones por encima de 70 puntos, y 43 municipios lograron indicadores de desempeño fiscal por encima de 80 puntos; lo que registra un aumento en la calificación del desempeño municipal en 6,4 frente a las registradas en el año 2009. El primer municipio del escalafón Monterrey (Casanare), alcanzó una calificación

por encima de 90 puntos. La distribución de los municipios, según las tipologías se detallan en el siguiente gráfico:

Grafico2: Calificación desempeño fiscal por tipologías – 2012



Fuente. Datos tomados de los informes de desempeño fiscal - DNP

Estos resultados son el producto de medidas adoptadas entorno a la disminución de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales en función de sus ingresos corrientes de libre destinación, de la reducción de la deuda pública, de mayores recaudos tributarios, de mayor inversión en el nivel territorial y de mayores ahorros que deben estar destinados a la inversión; sin embargo, el 52% de los municipios se encuentran en el rango de vulnerabilidad y el 19% están en riesgo, por lo que tienen alta probabilidad de incumplir los límites del gasto.

2.1.2. Estudios de caso

Para adelantar los estudios de caso fueron seleccionados 10 municipios pertenecientes en su momento a las categorías 5 y 6, los cuales se escogieron por tipologías de la siguiente manera: se tomaron 3 municipios clasificados en la primera tipología: Nobsa (Boyacá), Sopó (Cundinamarca) y Cota (Cundinamarca); de la tipología 2 se seleccionaron 2 municipios: Cogua (Cundinamarca) y Tibasosa (Boyacá); de la tipología 3 se tomaron 2: Saldaña (Tolima) y Los Andes (Nariño); de la

tipología 4 un municipio Montenegro (Quindío); para la tipología 5 el único clasificado: Coyaima (Tolima) y para la tipología 6 se eligió a San Diego (Cesar).

El análisis del desempeño fiscal para los municipios seleccionados se realizará teniendo en cuenta el resultado de los años 2006 y 2012, y posteriormente se realizará el comparativo entre éstas dos vigencias.

2.1.2.1. Desempeño Fiscal 2006

A continuación se muestra el indicador de desempeño fiscal de los municipios seleccionados en los estudios de caso para el 2006:

Tabla No.1
Escalafón de desempeño municipal – 2006

MUNICIPIO	Tipología	Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	Magnitud de la deuda	Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Porcentaje del gasto total destinado a inversión	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño Fiscal	Posición 2006 a nivel nacional
Nobsa (Boyacá)	1	21,43	-	16,98	78,86	79,99	76,88	86,89	2
Sopo (Cundinamarca)	1	24,48	4,72	17,13	68,24	74,92	72,01	82,65	5
Cota (Cundinamarca)	1	30,67	7,17	10,89	63,73	75,90	64,70	81,48	7
Cogua (Cundinamarca)	2	27,54	14,55	33,14	57,84	80,02	66,84	76,68	12
Tibasosa (Boyacá)	2	26,66	7,18	51,81	38,51	82,58	68,83	72,65	39
Saldaña (Tolima)	3	43,30	13,79	46,12	29,88	86,33	57,31	69,76	68
Los Andes (Nariño)	3	61,41	-	69,12	5,16	88,53	64,95	66,15	158
Montenegro (Quindío)	4	61,83	20,21	61,37	23,24	77,57	32,00	59,67	506
Coyaima (Tolima)	5	105,70	50,06	62,71	8,57	70,87	-19,45	39,97	1087
San Diego (Cesar)	6	38,25	11,99	73,15	17,83	83,04	50,10	62,17	ND

Fuente: Informe Desempeño Fiscal Vigencia 2006 - DNP

De acuerdo con el escalafón de desempeño fiscal todos los municipios se encontraban ajustados fiscalmente con excepción de Coyaima y San Diego. Es importante precisar que los datos de Coyaima correspondieron a la vigencia 2005, por cuanto para el 2006 no reportó información. San Diego para el año 2005 se encontraba ajustado fiscalmente, al no rendir cuentas en la vigencia de 2006 se consideró como no ajustado. Los municipios de los Andes y Montenegro se localizaban en niveles de riesgo.

La característica presentada por Nobsa, Sopó y Cota es la buena generación de recursos propios y la no dependencia de los recursos de las transferencias para adelantar los gastos de inversión. Cogua y Tibasosa si poseían algún grado de dependencia de las trasferencias. Los Andes y Saldaña revelaban poca generación de recursos propios y una alta dependencia de las transferencias de la Nación, mientras que los municipios de Montenegro, Coyaima y San Diego reflejaban una posición de dependencia neta de éstas.

2.1.2.2. Desempeño Fiscal 2012

A continuación se muestra el indicador de desempeño fiscal de los municipios seleccionados en los estudios de caso para el 2012:

Tabla No.2
Escalafón del desempeño municipal – 2012

MUNICIPIO	Tipología	Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	Magnitud de la deuda	Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Porcentaje del gasto total destinado a inversión	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño Fiscal	Posición 2006 a nivel nacional
Cota (Cundinamarca)	1	23,00	5,22	8,26	97,92	70,28	72,64	88,15	3
Nobsa (Boyacá)	1	20,33	0,00	24,80	87,33	81,95	80,09	87,87	4
Sopo (Cundinamarca)	1	25,82	5,70	13,56	93,89	74,75	72,33	87,22	6
Tibasosa (Boyacá)	1	39,43	0	39,71	83,44	84,72	62,59	82,61	21
Cogua (Cundinamarca)	1	32,37	3,15	31,47	75,19	76,08	65,43	80,98	25
Montenegro (Quindío)	2	65,61	4,88	65,09	83,49	81,31	42,93	74,08	172
Los Andes (Nariño)	2	58,70	0,00	65,68	71,91	76,00	41,39	71,85	243
Coyaima (Tolima)	3	58,56	3,35	91,28	51,55	88,64	27,01	63,73	672
San Diego (Cesar)	3	73,77	8,68	85,61	44,23	85,62	31,30	62,62	744
Saldaña (Tolima)	4	46,15	0,00	87,84	13,02	87,99	33,43	59,47	923

Fuente: Informe Desempeño Fiscal Vigencia 2012 - DNP

De acuerdo con el escalafón de desempeño fiscal todos los municipios se encuentran ajustados fiscalmente. San Diego se encuentra en riesgo de incumplir los límites del gasto.

Los municipios de tipología 1 (Cota, Nobsa, Sopó, Tibasosa y Cogua) no dependen de los recursos de las transferencias para adelantar los gastos de inversión y a su vez presentan buena generación de recursos propios. Los de tipologías 2

(Montenegro y los Andes) tienen algún grado de dependencia de las transferencias. Los de tipología 3 (Coyaima y San Diego) revelan poca generación de recursos propios y dependencia de las transferencias de la Nación SGP, mientras que Saldaña en la tipología 4 es dependientes de fuentes externas de financiamiento.

2.1.2.3. Desempeño Fiscal comparativo 2006-2012

Tabla No.3
Indicador de desempeño fiscal comparativo 2006-2012

MUNICIPIO	Indicador de Desempeño Fiscal 2006	Posición a nivel nacional 2006	Indicador de Desempeño Fiscal 2012	Posición a nivel nacional 2012
Nobsa (Boyacá)	86,89	2	87,87	4
Sopo (Cundinamarca)	82,65	5	87,22	6
Cota (Cundinamarca)	81,48	7	88,15	3
Cogua (Cundinamarca)	76,68	12	80,98	25
Tibasosa (Boyacá)	72,65	39	82,61	21
Saldaña (Tolima)	69,76	68	59,47	923
Los Andes (Nariño)	66,15	158	71,85	243
Montenegro (Quindío)	59,67	506	74,08	172
Coyaima (Tolima)	39,97	1087	63,73	672
San Diego (Cesar)	62,17	ND	62,62	744

Fuente: Informes Desempeño Fiscal Vigencias 2006 y 2012- DNP

Durante el período analizado, los municipios que mejoraron su desempeño fiscal en su orden fueron:

- Coyaima que subió 415 puestos al pasar de ocupar el puesto 1087 a ocupar el puesto 672, subiendo 23,76 puntos su calificación.
- Montenegro pasó de ocupar el puesto 506 a ocupar el puesto 172, subiendo 14,41 puntos su calificación.
- Tibasosa pasó de ocupar el puesto 39 a ocupar el puesto 21, subiendo 9,96 puntos su calificación.
- Cota pasó de ocupar el puesto 7 a ocupar el puesto 3, subiendo 6,67 puntos su calificación.

Mientras que el municipio peor librado fue Saldaña que pasó de ocupar el puesto 68 a ocupar la casilla 923, bajando su calificación en 5,7 puntos. Los demás municipios aunque bajaron posiciones subieron en su indicador de desempeño fiscal.

2.2. El modelo

Dado que los mayores esfuerzos del ajuste fiscal de los municipios ha recaído sobre el control del gasto y el manejo racional del endeudamiento, el modelo, sin descuidar el esquema del gasto con responsabilidad fiscal, se estructuró hacia el fortalecimiento de las rentas propias de los municipios.

El modelo de viabilidad financiera de los municipios se dividió en una parte general donde se identifican las acciones que deben emprender los municipios de categorías 5 y 6, para que lleguen a ser viables financieramente y logren consolidarse en el escalafón de desempeño fiscal y en una parte específica donde se desarrolla en tres fases de manera gradual y progresiva hasta llegar a su culminación en el año 2020 (García, 2008).

Las acciones identificadas en la parte general se relacionan con: Actualización catastral, campañas de sensibilización tributaria, medidas de fiscalización, disminución y racionalización de exenciones y exclusiones tributarias, fortalecimiento de la capacidad de gestión tributaria, implementación y desarrollo de programas de vivienda, impulso a la industria y creación de zonas industriales, incremento de la tarifa nominal del impuesto predial e impulso a un sector potencial.

La parte específica del modelo se estructuró en tres fases: la primera fase (Adecuación) va desde el 2008 al 2012, la segunda (Implementación) desde el 2013 al 2016 y la tercera (Consolidación) desde el 2017 al 2020. De igual manera, el modelo se ha diseñado, de acuerdo a dos escenarios posibles: municipios con potencial industrial y municipios con potencial diverso.

Teniendo en cuenta estos escenarios, en la tabla No.4 se resalta en color oscuro las acciones que deben realizarse en cada una de las fases descritas para el modelo. Las acciones señaladas en blanco significan que no se llevan a cabo en la fase referida.

Tabla No. 4
Acciones del modelo

ESCENARIO - PERIODO	MUNICIPIOS CON POTENCIAL INDUSTRIAL			MUNICIPIOS CON POTENCIAL DIVERSO		
	ADECUACION	IMPLEMENTACION	CONSOLIDACION	ADECUACION	IMPLEMENTACION	CONSOLIDACION
ACCIONES						
1. ACTUALIZACION CATASTRAL						
2. CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACION TRIBUTARIA						
3. MEDIDAS DE FISCALIZACION TRIBUTARIA						
4. DISMINUCION O ELIMINACION DE EXENCIONES Y EXCLUSIONES TRIBUTARIAS						
5. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE GESTION TRIBUTARIA						
6. IMPLEMENTACION Y DESARROLLO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA						
7. IMPULSO A LA INDUSTRIA Y CREACION DE ZONAS INDUSTRIALES						
8. INCREMENTO DE LA TARIFA NOMINAL DEL IMPUESTO PREDIAL						
9. IMPULSO A UN SECTOR POTENCIAL						

Fuente: García, 2008

En este artículo se evaluará el modelo en su primera fase, seleccionando dos de sus principales acciones, que por su impacto pueden generar una suma importante de recursos tributarios para el municipio. Las siguientes fases: implementación y consolidación serán consideradas una vez transcurra el período respectivo para cada una de ellas.

2.3. Simulación

Para la evaluación de la implementación del modelo de viabilidad financiera de los municipios se tomaron dos de las principales acciones descritas en su parte general, a saber: 1) actualización catastral y 2) disminución o eliminación de exenciones y exclusiones tributarias.

2.3.1. Disminución o eliminación de exenciones y exclusiones tributarias

Tal y como se estableció anteriormente las exenciones y exclusiones tributarias constituyen un grueso de recursos que dejan de ingresar a las arcas de los municipios, según cálculos del DNP solamente las exenciones cobijan en promedio el 10% de los predios del país (DNP, 2004, p.90), lo que se traduce en un aumento en la base catastral por municipio de:

Tabla No. 5
Aumento base catastral en pesos

MUNICIPIO	TOTAL PREDIOS	NUEVO AVALUO
Nobsa (Boyacá)	7.426	199.299.172.222
Tibasosa (Boyacá)	9.623	220.921.082.222
Cota (Cundinamarca)	9.236	2.602.664.437.778
Cogua (Cundinamarca)	8.091	406.419.407.778
Sopo (Cundinamarca)	8.350	1.001.296.326.667
Los Andes (Nariño)	5.087	7.531.508.889
Saldaña (Tolima)	7.297	99.449.128.889
Montenegro (Quindio)	12.057	377.433.258.889
San Diego (Cesar)	6.891	124.774.851.111
Coyaima (Tolima)	15.511	53.950.701.111

Fuente: Autor, con base en información del IGAC

Para cuantificar los mayores recursos tributarios derivados del nuevo avalúo, es necesario establecer la tarifa efectiva de cada uno de los municipios seleccionados, la cual se determina mediante el cociente entre el recaudo del impuesto y el avalúo catastral del municipio respectivo, arrojando el siguiente resultado:

Tabla No. 6
Tarifas efectivas impuesto predial - 2012

MUNICIPIO	TARIFA EFECTIVA POR MIL
Nobsa (Boyacá)	6,3
Tibasosa (Boyacá)	4,6
Cota (Cundinamarca)	3,9
Cogua (Cundinamarca)	5,6
Sopo (Cundinamarca)	4,8
Los Andes (Nariño)	1,4
Saldaña (Tolima)	5,4
Montenegro (Quindio)	7,5
San Diego (Cesar)	1,6
Coyaima (Tolima)	5,6

Fuente: Autor, con base en información del DNP

Al multiplicar la nueva base catastral por la tarifa efectiva respectiva, daría como resultado mayores recursos tributarios por municipio, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 7
Mayores recursos tributarios

MUNICIPIO	MAYORES RECURSOS TRIBUTARIOS
Nobsa (Boyacá)	1.255.584.785
Tibasosa (Boyacá)	1.016.236.978
Cota (Cundinamarca)	10.150.391.307
Cogua (Cundinamarca)	2.275.948.684
Sopo (Cundinamarca)	4.806.222.368
Los Andes (Nariño)	10.544.112
Saldaña (Tolima)	537.025.296
Montenegro (Quindio)	2.830.749.442
San Diego (Cesar)	199.639.762
Coyaima (Tolima)	302.123.926

Fuente: Autor, con base en información del DNP

Con estos mayores recursos tributarios se obtendría una mejora en el indicador de autofinanciación de los gastos de funcionamiento por municipio así:

Tabla No. 8
Diferencia en el indicador

MUNICIPIO	INDICADOR 2012	INDICADOR SIMULACION	DIFERENCIA
Nobsa (Boyacá)	20,33	18,26	2,07
Tibasosa (Boyacá)	39,43	31,40	8,03
Cota (Cundinamarca)	23,00	20,69	2,31
Cogua (Cundinamarca)	32,37	27,45	4,92
Sopo (Cundinamarca)	25,82	21,14	4,68
Los Andes (Nariño)	58,70	NA	NA
Saldaña (Tolima)	46,15	NA	NA
Montenegro (Quindio)	65,61	37,31	28,30
San Diego (Cesar)	73,77	53,47	20,30
Coyaima (Tolima)	58,56	NA	NA

Fuente: Autor, con base en información del DNP

Cabe anotar que los municipios de Los Andes, Saldaña y Coyaima presentaron inconsistencias cuando se constataron las cifras para determinar el indicador del año 2012, por tal motivo no se consideraron para efectuar la simulación.

La mejora en el indicador de autofinanciación de los gastos de funcionamiento permitiría a los municipios obtener mayores recursos de libre destinación para atender el pago de la nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial. Es importante acotar que este indicador determina el cumplimiento de los límites del gasto de acuerdo con la Ley 617 de 2000.

2.3.2. Actualización catastral

Por mandato legal los municipios deben realizar la actualización catastral como mínimo cada 5 años, mediante un proceso que deben contratar con el IGAC y el cual debe arrojar como resultado un inventario descriptivo de los predios, el cual se materializa mediante resolución por parte del Jefe de la oficina de catastro ordenando la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados.

Todos los años en el mes de enero la oficina de catastro remite al municipio un archivo plano que contiene las conservaciones, el reajuste anual y la actualización realizada.

El comportamiento frente a la actualización catastral de los municipios arrojó el siguiente resultado:

Tabla No. 9
Avalúo catastral

Municipio	Vigencia	Avalúo Rural	Vigencia	Avalúo Urbano	Total Predios	Total Avalúo
	Rural	(miles de \$)	Urbana	(miles de \$)		(miles)
NOBSA (BOYACA)	1998	23.216.849	1998	156.152.406	7426	179.369.255
TIBASOSA (BOYACA)	2006	143.132.620	2006	55.696.354	9623	198.828.974
COTA (CUNDINAMARCA)	2010	2.109.818.830	2010	232.579.164	9236	2.342.397.994
COGUA (CUNDINAMARCA)	2009	300.106.969	2009	65.670.498	8091	365.777.467
SOPO (CUNDINAMARCA)	2009	659.828.710	2009	241.337.984	8350	901.166.694
LOS ANDES (NARIÑO)	ND	3.208.810	1993	3.569.548	5087	6.778.358
SALDANA (TOLIMA)	2005	51.279.862	2005	38.224.354	7297	89.504.216
MONTENEGRO (QUINDIO)	2007	184.779.889	2009	154.910.044	12057	339.689.933
SAN DIEGO (CESAR)	2011	74.820.162	2011	37.477.204	6891	112.297.366
COYAIMA (TOLIMA)	2005	37.360.993	2004	11.194.638	15511	48.555.631

Fuente: IGAC, entidad consolidadora DNP

A partir de la propuesta los municipios que adelantaron actualización catastral fueron en su orden: Cogua, Sopó y Montenegro en el año 2009, Cota en 2010 y San Diego en 2011 y su comportamiento fiscal fue el siguiente:

- Cogua subió su indicador en 4,3 puntos, aunque descendió del puesto 12 al 25.
- Sopó subió su indicador en 4,57 puntos, descendiendo 1 puesto 5 al 6.
- Montenegro subió su indicador 14,41 y pasó de ocupar el puesto 506 a ocupar el puesto 172.
- Cota subió su indicador en 6,67 puntos y ascendió del puesto 7 al 3.
- San Diego subió su indicador en 0,45 puntos y se sitúa en la casilla 744.

De otro lado, sobre los municipios que no adelantaron la actualización catastral a saber: Cota, Tibasosa, Los Andes, Saldaña y Coyaima se efectuó la simulación a partir del estudio del CONPES 3325 (DNP, 2004, p.77) que estableció que la actualización catastral realizada entre el 2003 y 2004 representó un incremento del orden de 8,6% en el número de predios aproximadamente.

A continuación se muestran los resultados para los municipios que no actualizaron su catastro:

Tabla No. 10
Nuevo avalúo catastral por municipio

MUNICIPIO	NUMERO DE PREDIOS	NUMERO DE PREDIOS CON ACTUALIZACION	NUEVO AVALUO
Nobsa (Boyacá)	7.426	8.065	194.795.010.930
Tibasosa (Boyacá)	9.623	10.451	215.928.265.764
Los Andes (Nariño)	5.087	5.524	7.361.296.788
Saldaña (Tolima)	7.297	7.925	97.201.578.576
Coyaima (Tolima)	15.511	16.845	52.731.415.266

Fuente: Autor, con base en información del IGAC

La tarifa efectiva de estos municipios se muestra en la tabla No.11

Tabla No. 11
Tarifa efectiva por municipio

MUNICIPIO	TARIFA EFECTIVA POR MUNICIPIO
Nobsa (Boyacá)	6,3
Tibasosa (Boyacá)	4,6
Los Andes (Nariño)	1,4
Saldaña (Tolima)	5,4
Coyaima (Tolima)	5,6

Fuente: Autor, con base en información del DNP

Esta tarifa efectiva aplicada al nuevo valor del catastro generaría mayores recursos tributarios por municipio, tal y como se muestra en la tabla No. 12:

Tabla No. 12
Nuevos recursos tributarios

MUNICIPIO	NUEVOS RECURSOS TRIBUTARIOS
Nobsa (Boyacá)	1.224.954.501
Tibasosa (Boyacá)	994.796.174
Los Andes (Nariño)	10.171.476
Saldaña (Tolima)	520.459.714
Coyaima (Tolima)	293.578.380

Fuente: Autor, con base en información del DNP

Con estos mayores recursos tributarios se obtendría una mejora en el indicador de autofinanciación de los gastos de funcionamiento por municipio de la siguiente manera:

Tabla No. 13
Diferencia en el indicador

MUNICIPIO	INDICADOR 2012	INDICADOR SIMULACION	DIFERENCIA
Nobsa (Boyacá)	20,33	16,90	3,43
Tibasosa (Boyacá)	39,43	27,13	12,30
Los Andes (Nariño)	58,70	NA	NA
Saldaña (Tolima)	46,15	NA	NA
Coyaima (Tolima)	58,56	NA	NA

Fuente: Autor, con base en información del DNP

Los municipios de Nobsa y Tibasosa al mejorar su indicador de autofinanciación de los gastos de funcionamiento podrían obtener mayores recursos de libre destinación para atender el pago de la nómina y los gastos generales de operación de la administración central. Este indicador determina el cumplimiento de los límites del gasto de acuerdo con la Ley 617 de 2000.

Al igual que en la simulación de la eliminación de las exenciones tributarias, los municipios de los Andes, Saldaña y Coyaima presentaron inconsistencias cuando se constataron las cifras para determinar el indicador del año 2012, por tal motivo no se consideraron para efectuar la simulación.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para el año 2012 se evidencia un mejoramiento en el desempeño fiscal de los municipios seleccionados en el estudio de caso respaldado en las disposiciones del ajuste frente a la racionalización del gasto de funcionamiento. De acuerdo con el escalafón de desempeño fiscal todos los diez municipios se encuentran ajustados fiscalmente, solamente San Diego se encuentra en riesgo de no cumplir los límites del gasto.

Los municipios de Cogua, Sopó, Montenegro, Cota y San Diego que adelantaron actualizaciones catastrales mejoraron en promedio 6,08 su comportamiento fiscal y en algunos casos significó ascensos de hasta 334 puestos en el ranking general.

El 50% de los municipios seleccionados no han adelantado actualización catastral, por lo que están contraviniendo la ley, y además están dejando de recibir una suma importante de recursos, lo que le permitiría mejorar su desempeño fiscal.

Al eliminar las exenciones y exclusiones tributarias generaría mayores recursos tributarios para los municipios seleccionados en el estudio de caso por \$23.384 millones, lo que implicaría que el indicador de autofinanciación de los gastos de funcionamiento mejorara en 10,1 puntos promedio, para los siete municipios a los que se le realizó la simulación.

Se recomienda que los municipios que no han actualizado su base catastral procedan juntos, con el IGAC, a establecer las acciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, donde se involucren los predios nuevos o se modifique la base económica de aquellos que han sufrido cualquier cambio en su valor catastral.

Igualmente se recomienda implementar las siguientes acciones del modelo, especialmente en lo que tiene que ver con: la fiscalización, el fortalecimiento de la capacidad de gestión tributaria y la revisión de la tarifa del impuesto predial que sería la acción más importante de la siguiente fase.

4. BIBLIOGRAFÍA

Departamento Nacional de Planeación DNP. Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible. Informes del Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios Vigencias 2004 a 2012

García, M. (2009). Propuesta de un modelo de viabilidad financiera para los municipios de categoría 5 y 6 en la perspectiva 2020. Revista de Investigación Universidad de América. Vol. 2. No. 1.

Iregui, A. M. y otros. (2001). El Impuesto Predial en Colombia: Evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial recaudo. Banco de la República.

Otalora, C. Claudia H. y otros. Apoyo a la Gestión Tributaria de las Entidades Territoriales. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. Boletín 1 y 2 de 2006. Boletín 5 y 7 de 2007.

Porras, O. (2007) Fortalecer la Descentralización y Adecuar el Ordenamiento Territorial. Departamento Nacional de Planeación DNP. 2007.

Restrepo, Q. Gonzalo y ALVAREZ V. Daphne. Ley 617 de 2000 y su Impacto Fiscal Territorial. Banco de la República. CREE Antioquia Junio de 2005.

Sánchez, Carlos Ariel. Ajuste estructural de las finanzas públicas 1998-2004. Primera edición. Biblioteca Jurídica de la Universidad del Rosario. 2005.

Villa, D. Reseña sobre el ajuste fiscal territorial después de la Constitución de 1991. CREE Medellín. Marzo de 2005.