

# **Asfixia fiscal por desmedido aumento del impuesto predial y del avalúo catastral**

**MARÍA DEL ROSARIO GUERRA**

**Senadora**

**Partido Centro Democrático**

**Bogotá, 6 de noviembre de 2018**

Notable

Por/Ricky

HEMOS HECHO UN DESCUENTO EN SU  
PREDIAL, PUES NOTAMOS UN LIGERO  
DETERIORO DE SU VIVIENDA...



# ¿A qué obedece la problemática?

**1. Desmedido  
aumento del  
impuesto predial**

**2. Preocupante  
desactualización  
catastral**

**3. Desactualización  
de los POT**

# **1. DESMEDIDO AUMENTO DEL IMPUESTO PREDIAL**

1. Es un impuesto municipal que grava a los propietarios de bienes inmuebles.
2. Los concejos municipales definen reglas de aplicación, pero deben considerar:
  - a) La tarifa debe estar entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo catastral
  - b) El ajuste del avalúo de un año a otro no puede generar un monto para el impuesto, mayor al doble del año anterior
  - c) El avalúo catastral debe ser al menos el 60% del avalúo comercial.

**1. Ley 14 de 1983:  
Autoridades  
catastrales y  
formación  
catastral**

**2. Ley 44 de 1990: tarifa  
IPU entre 5 y 16 por mil  
del respectivo avalúo.  
Incremento de avalúos  
no puede superar meta  
de inflación del año.**

**3. Ley 101 de 1993:  
Usar el índice de  
precios al productor  
para actualización de  
avalúos de predios  
rurales agropecuarios**

**4. Ley 1450 de  
2011: autoridades  
tienen 5 años para  
la actualización  
catastral**

**5. Ley 1553 de  
2015:  
Implementación  
del catastro  
multipropósito**

# ¡Inconformidad de los ciudadanos!

BOGOTÁ 2:54 PM - 15 DE FEBRERO DE 2018

## Impuesto predial subió hasta un 200%, denuncian bogotanos con recibo en mano

SANTANDER

### Habitantes de veredas en Floridablanca protestan por aumento de predial

EL TIEMPO | No paran las protestas por altos cobros en predial de Ibagué

### No paran las protestas por altos cobros en predial de Ibagué

Los gremios económicos le exigirán a la Alcaldía que frene el cobro de las facturas de predial.

- Comentar 1
- Facebook
- Twitter
- Guardar
- Enviar
- Google+
- LinkedIn



W RADIO



Deportes W

Programas

Ciudades

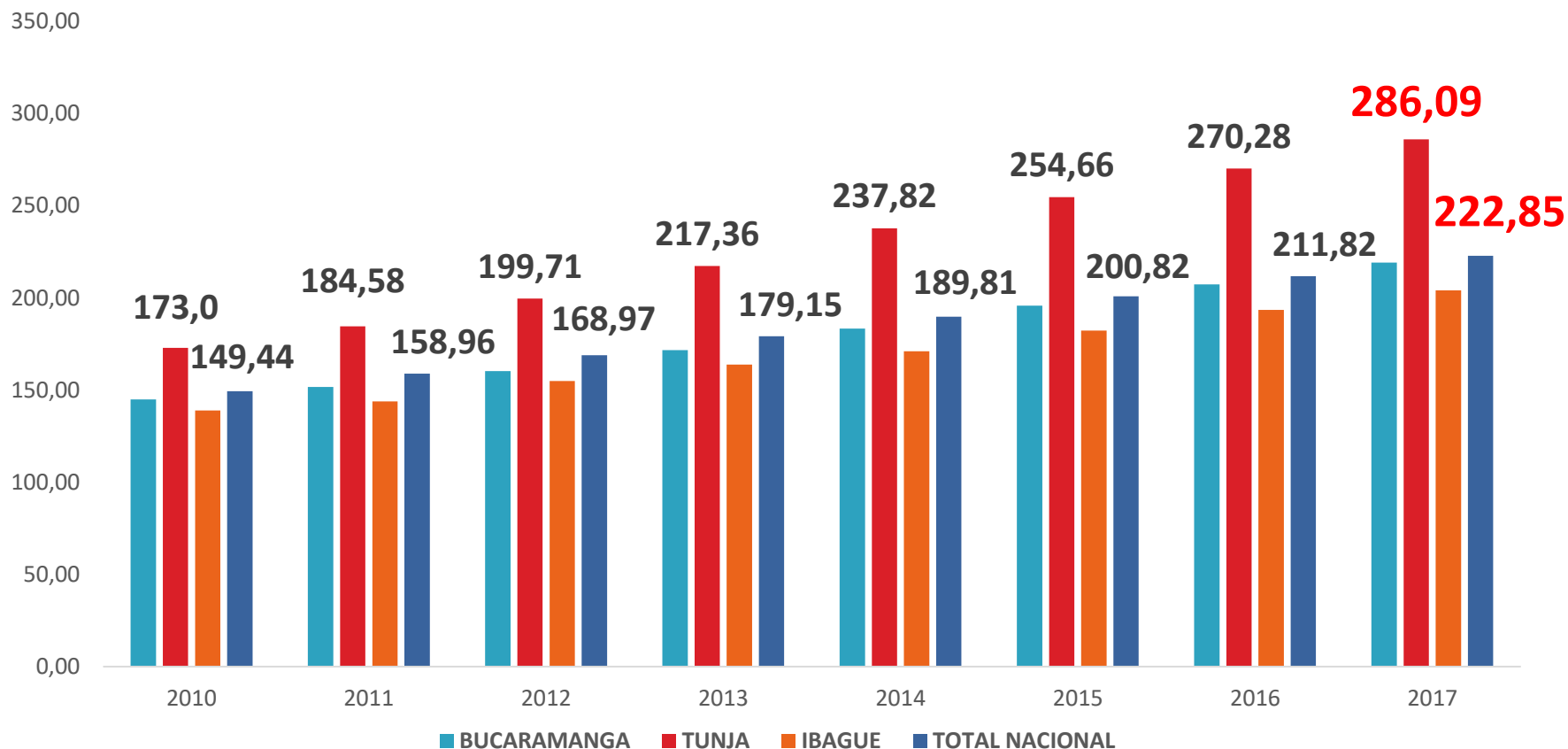
Play W

Denuncie

## Polémica por aumento excesivo en impuesto predial en Barranquilla

El Distrito presentó un aumento del 50% en el impuesto predial.

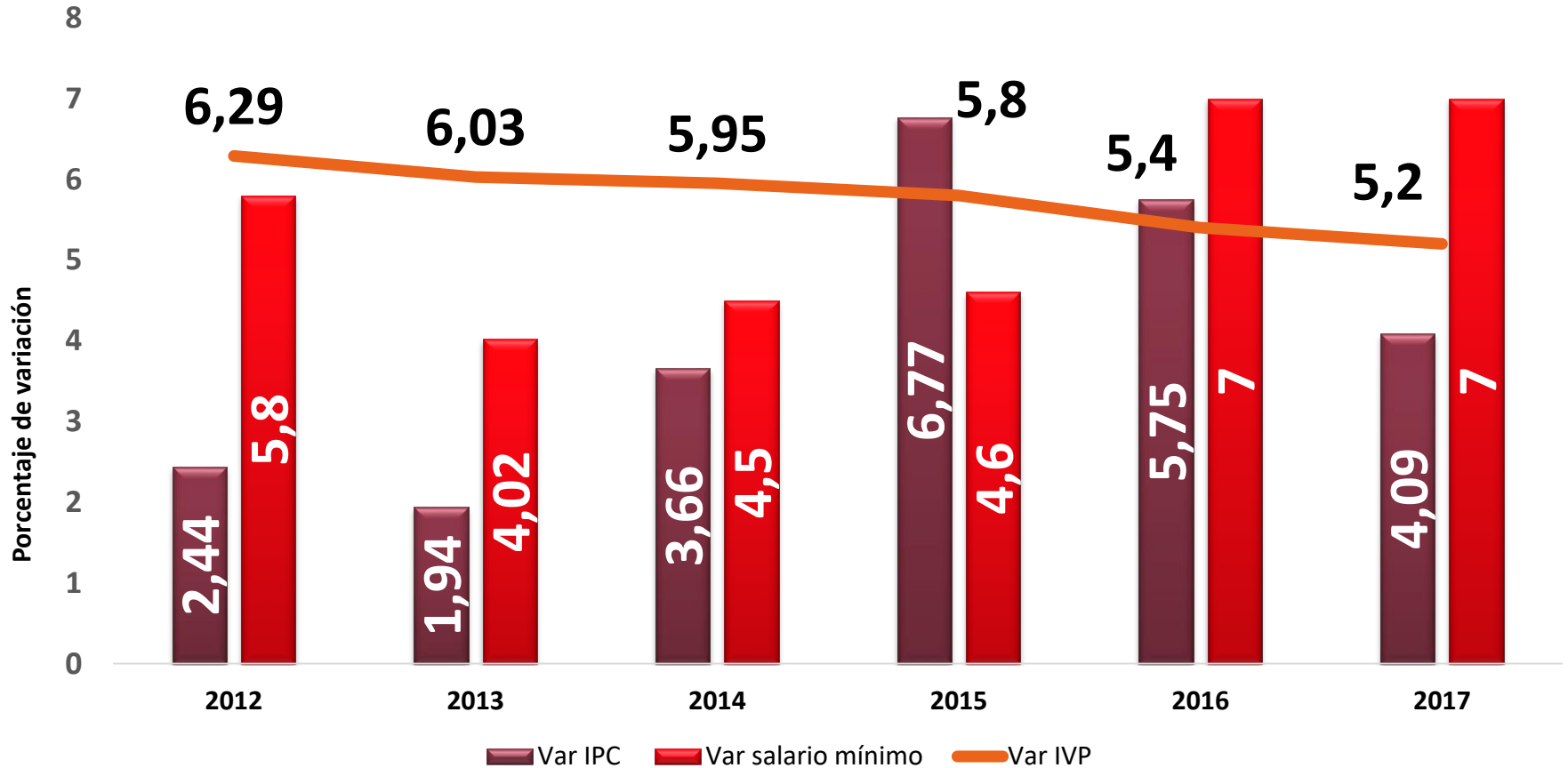
# Incremento generalizado del valor de la propiedad raíz urbano en el país



El caso más dramático se observa en Tunja, en donde el incremento del valor promedio de la propiedad fue 66,2% entre 2010 y 2017

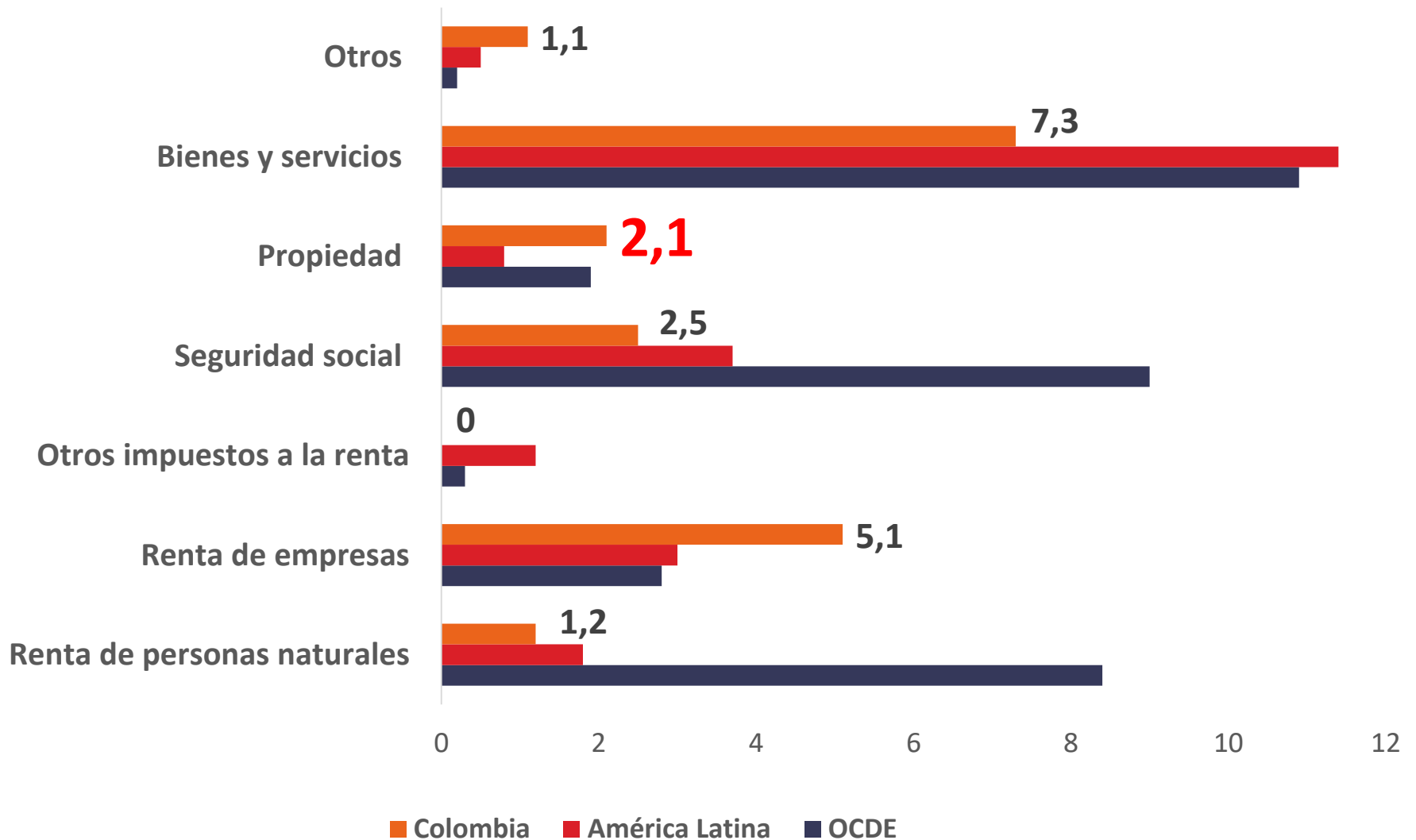


# IVP, IPC y Salario mínimo



Entre 2012 y 2017 la variación promedio del IPC fue del 4,1%, la del salario mínimo de 5,4% mientras que la del IVP del 5,8%

# Mayor IPU como % del PIB en Colombia



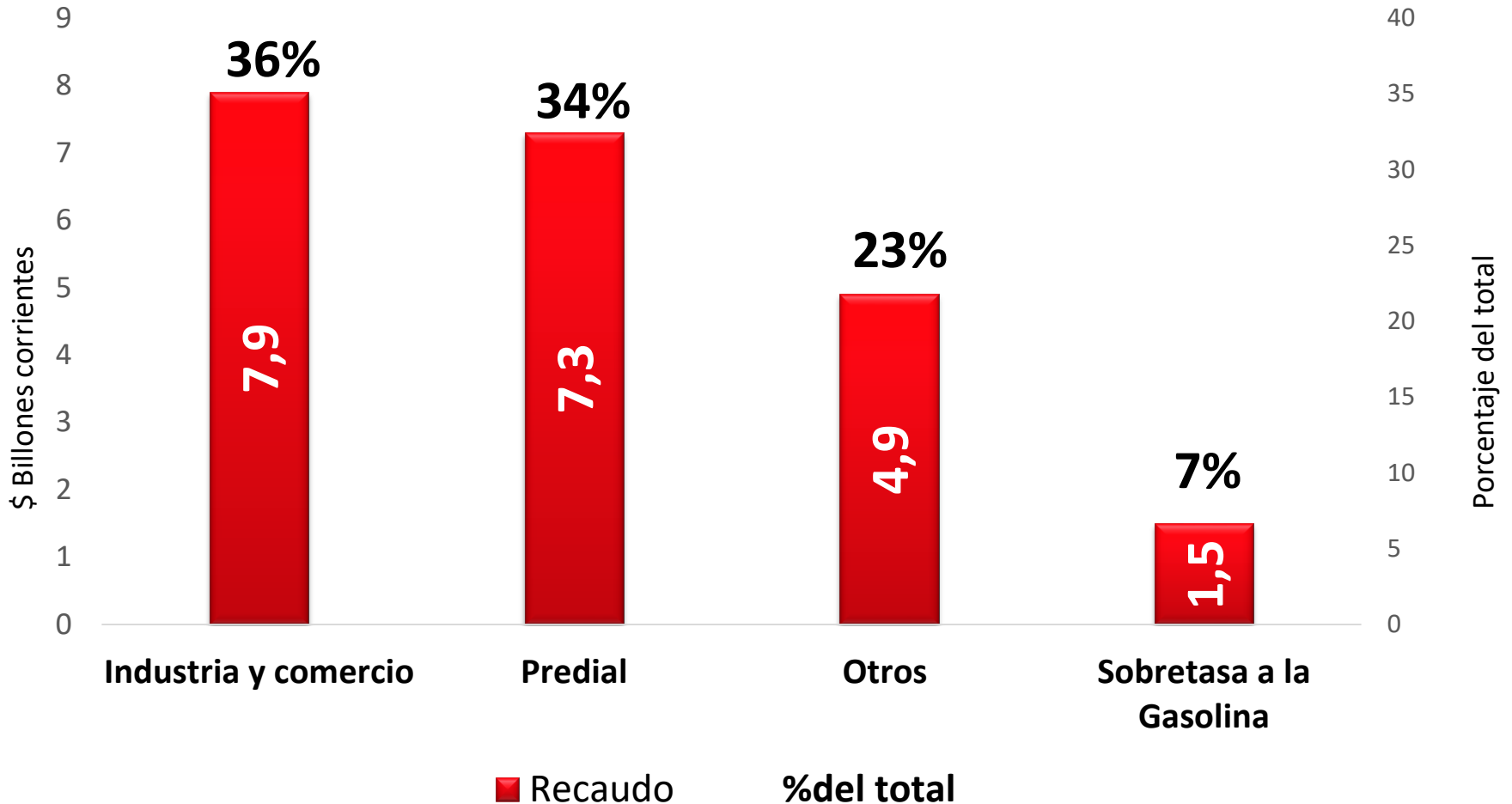
# Recaudo del predial como porcentaje de los **ingresos corrientes** municipales

| Categoría | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------|------|------|------|------|------|
| 1         | 14,9 | 14,6 | 15,2 | 14,5 | 14,4 |
| 2         | 9,7  | 9,3  | 8,9  | 8,8  | 7,7  |
| 3         | 5,4  | 8,7  | 10   | 10   | 13,9 |
| 4         | 6,6  | 7,3  | 6,6  | 9    | 7    |
| 5         | 7,1  | 7,6  | 7,7  | 7,3  | 7    |
| 6         | 3,3  | 3,5  | 3,4  | 3,5  | 3,4  |
| Especial  | 17,6 | 19,1 | 19,4 | 20,1 | 20,4 |
| Total     | 11,2 | 12   | 12,2 | 12,5 | 12,5 |

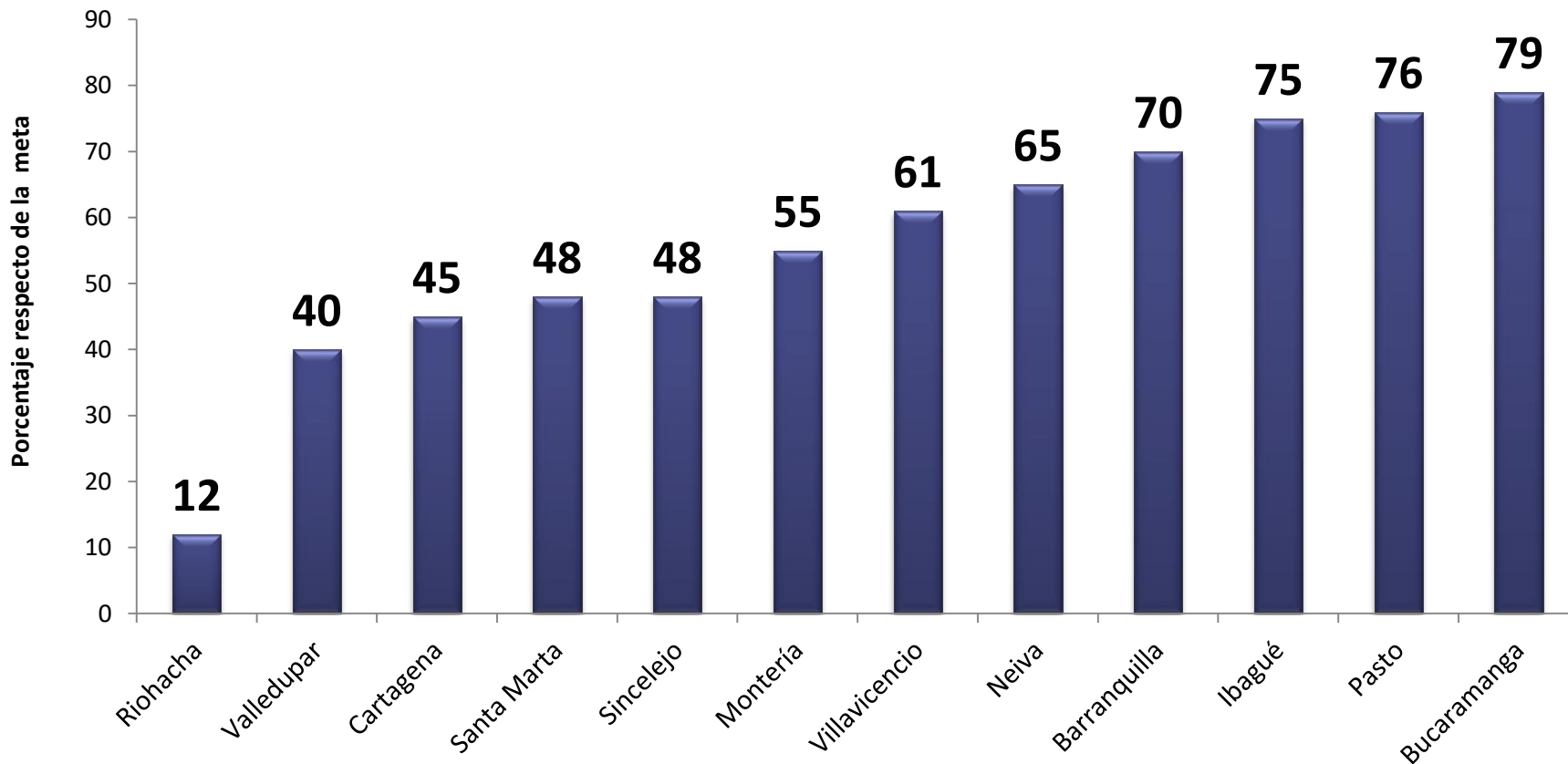
**El predial tiene mayor peso como porcentaje de los ingresos corrientes en los municipios de categoría 1, 2, 3 y en los especiales.**

# El peso del predial en los **ingresos tributarios** municipales

Cifras para 2017



# Bajo recaudo del IPU: relación entre el impuesto facturado y el efectivamente recaudado en 2016



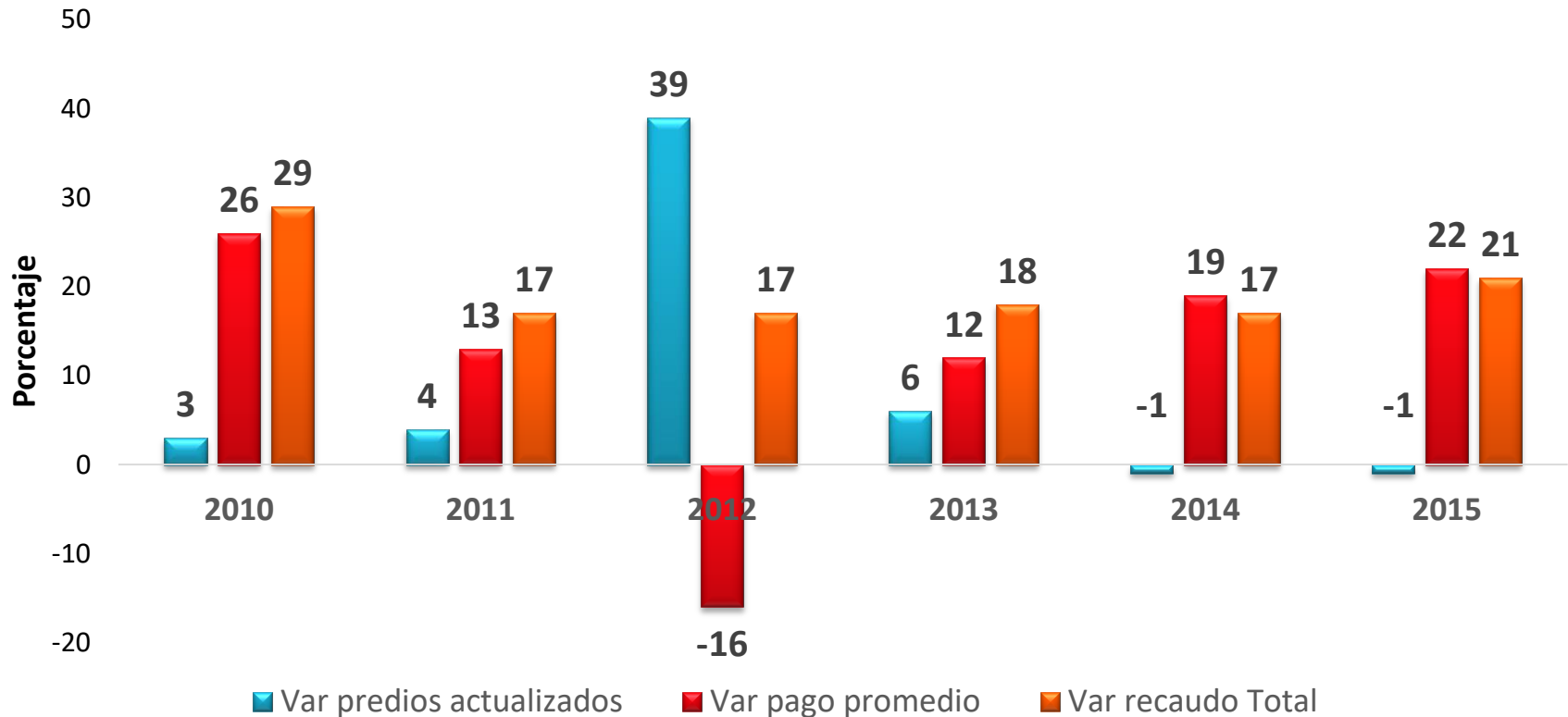
**Ineficiencia en el recaudo del predial a nivel nacional  
Cartera de \$2.2 Bill**

# Aumenta el recaudo con la actualización catastral como sucede con el IPU en varios municipios

\$Cifras en millones

| Departamento | Municipio      | 2013      | 2017      | Variación (%) |
|--------------|----------------|-----------|-----------|---------------|
| Tolima       | Espinal        | 124       | 5.830     | <b>4602</b>   |
| Vichada      | Puerto Carreño | 210       | 982       | <b>368</b>    |
| Cesar        | Valledupar     | 20.140    | 39.570    | <b>96</b>     |
| Sucre        | Sampués        | 159.434   | 279.909   | <b>76</b>     |
| Antioquia    | Cisneros       | 451       | 774       | <b>72</b>     |
| Cundinamarca | Bogotá         | 1.824.082 | 3.007.741 | <b>65</b>     |
| Atlantico    | Barranquilla   | 175.124   | 284.057   | <b>62</b>     |
| Casanare     | Yopal          | 9.141     | 13.839    | <b>51</b>     |
| Cauca        | Almaguer       | 65.079    | 97.059    | <b>49</b>     |
| Caquetá      | Florencia      | 8.445     | 12.211    | <b>45</b>     |
| Arauca       | Tame           | 677       | 978       | <b>44</b>     |
| Santander    | Bucaramanga    | 78.444    | 111.542   | <b>42</b>     |
| Cauca        | Popayán        | 18.468    | 25.611    | <b>39</b>     |

# EL CASO DE BOGOTÁ: Actualización, pago promedio y recaudo total:



**El mayor recaudo del IPU puede obedecer al aumento de los predios actualizados y del pago prom. por propietario**

# Evolución del recaudo del IPU en **Bogotá** por estratos

|                          | 2000              |                           |                         | 2015              |                           |                         |
|--------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------------|
|                          | Número de predios | Total pagado (\$millones) | Pago promedio (\$miles) | Número de predios | Total pagado (\$millones) | Pago promedio (\$miles) |
| <b>Residencial total</b> | <b>1.268.955</b>  | <b>166.201</b>            | <b>130</b>              | <b>1.504.402</b>  | <b>1.087.609</b>          | <b>722</b>              |
| <b>Estrato 6</b>         | <b>83.137</b>     | <b>27.993</b>             | <b>336</b>              | <b>68.556</b>     | <b>303.612</b>            | <b>4.428</b>            |
| <b>Estrato 5</b>         | <b>92.249</b>     | <b>25.511</b>             | <b>276</b>              | <b>85.451</b>     | <b>194.983</b>            | <b>2.281</b>            |
| <b>Estrato 4</b>         | <b>206.151</b>    | <b>41.367</b>             | <b>200</b>              | <b>253.080</b>    | <b>286.945</b>            | <b>1.133</b>            |
| <b>Estrato 3</b>         | <b>459.250</b>    | <b>54.199</b>             | <b>118</b>              | <b>519.459</b>    | <b>237.326</b>            | <b>456</b>              |
| <b>Estrato 2</b>         | <b>346.047</b>    | <b>12.611</b>             | <b>36</b>               | <b>489.330</b>    | <b>58.885</b>             | <b>120</b>              |
| <b>Estrato 1</b>         | <b>59.796</b>     | <b>1.137</b>              | <b>19</b>               | <b>87.603</b>     | <b>5.139</b>              | <b>58</b>               |
| <b>Comerciales</b>       | <b>137.906</b>    | <b>74.549</b>             | <b>540</b>              | <b>256.656</b>    | <b>788.358</b>            | <b>3.071</b>            |

**554% fue el aumento en el recaudo residencial entre 2000-15.  
Estratos 5, 6 y predios comerciales los de mayor aumento en el pago**



## **2. PREOCUPANTE DESACTUALIZACIÓN DE LOS AVALÚOS CATASTRALES**

**Determinación del valor de los predios mediante la investigación y el análisis estadístico del mercado inmobiliario.**

**Avalúo catastral= avalúo del terreno + avalúo de construcción**

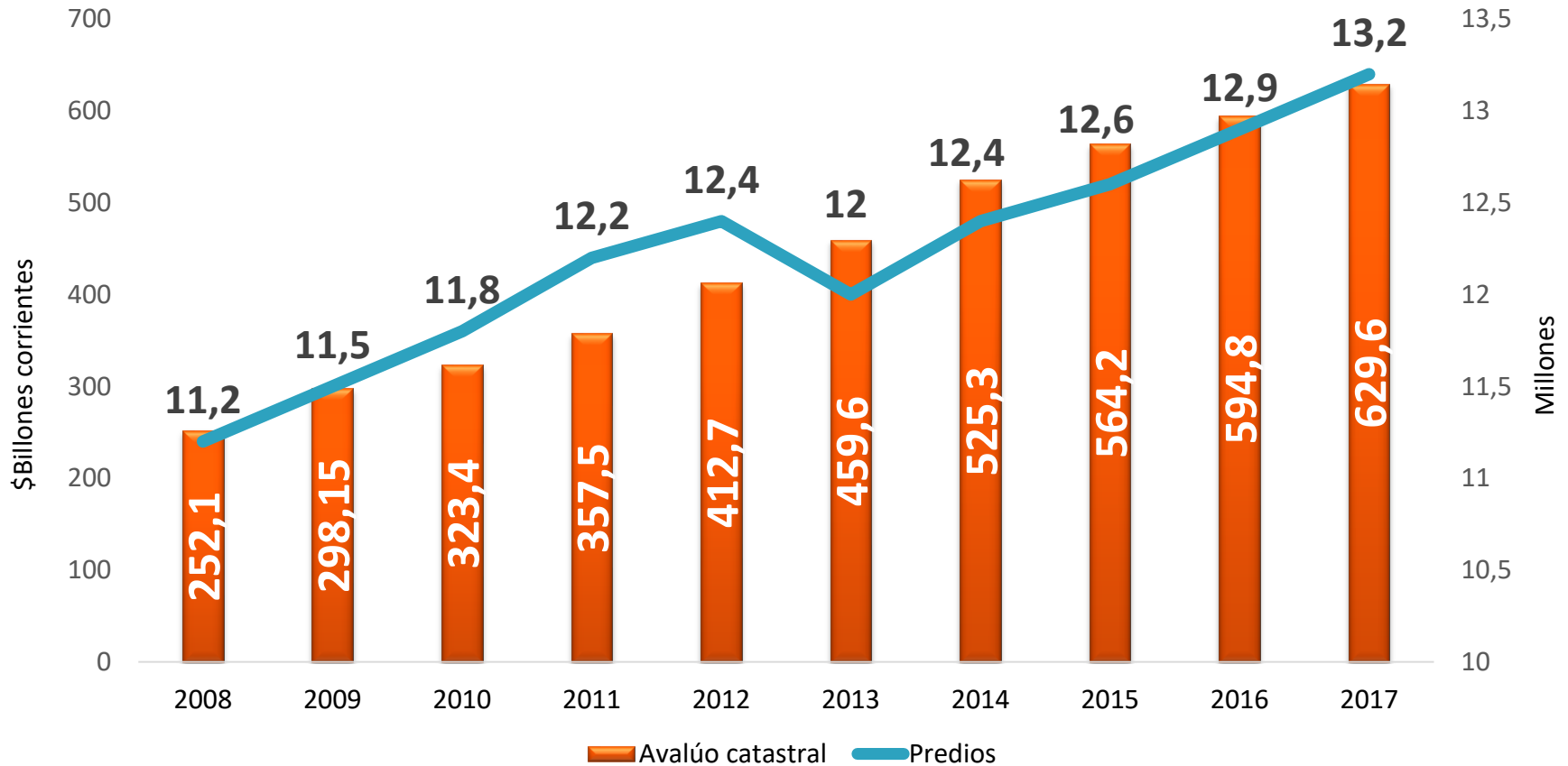
**Avalúo de terreno= valor unitario de terreno \* área de terreno del predio**

**Avalúo de construcción= valor unitario de construcción \* área de construcción**

**La actualización se debe realizar cada cinco años,  
pero hay:**

- **Inconvenientes con la apropiación de recursos para asuntos catastrales.**
- **Problemas con los insumos cartográficos.**
- **Problemas de orden público para acceder a ciertos territorios.**
- **Dificultades con el direccionamiento del Catastro Multipropósito.**

# Evolución del número total de predios vs el crecimiento del avalúo catastral



Entre 2008 y 2017 el incremento en los avalúos catastrales a nivel nacional fue del **149,7%** mientras que el número de predios aumentó en **17%**

# El atraso en la actualización del Catastro (IGAC)

| Estado Catastro | Urbano    | Rural     | Total      |
|-----------------|-----------|-----------|------------|
|                 | Pedios    | Pedios    | Pedios     |
| Actualizado     | 2.936.555 | 1.021.075 | 3.957.630  |
| Sin Actualizar  | 4.002.992 | 2.641.362 | 6.644.354  |
| Sin formar      | 1         | 100.466   | 100.467    |
| Total           | 6.939.548 | 3.762.903 | 10.702.451 |

**58% de predios urbanos y 70% de predios rurales sin actualizar.  
A nivel nacional el 62% de los predios.**

| Estado del catastro   | Urbano     |           | Rural      |           |
|-----------------------|------------|-----------|------------|-----------|
|                       | Municipios | %         | Municipios | %         |
| Actualizado           | 199        | 20        | 208        | 21        |
| <b>Sin Actualizar</b> | <b>771</b> | <b>78</b> | <b>707</b> | <b>71</b> |
| Sin formar            | <b>24</b>  | <b>2</b>  | <b>79</b>  | <b>8</b>  |
| Total IGAC            | 994        | 100       | 994        | 100       |

Preocupa el número de municipios que no cuentan con catastro actualizado, y las zonas sin formación catastral, debido a dificultades técnicas y de acceso.

# Aumento notable del número de predios actualizados en el 2017 ¿Qué ocurrió?

| Año    | Número de predios actualizados por el IGAC durante el año |               |                |
|--------|---|---------------|----------------|
|        | 2015  | 2016          | 2017           |
| Rural  | 53.126  | 10.038        | 92.432         |
| Urbano | 73.350  | 9.132         | 340.077        |
| Total  | <b>126.476</b>  | <b>19.170</b> | <b>432.509</b> |

En 2015 y 2016 no se realizaron varios procesos de actualización por la falta de interés de los gobiernos locales y lenta ejecución de la primera fase del Conpes 3859 de 2016.

# 0,32% es el aumento del avalúo catastral de los predios rurales agropecuario para 2018 (D 2204/2017)

\$ Cifras en millones de pesos

| Departamento          | \$ Recaudo IPU rural junio 2017 | \$ Recaudo IPU rural junio 2018 | Variación (%) |
|-----------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------|
| <b>Atlántico</b>      | <b>66</b>                       | <b>561</b>                      | <b>750</b>    |
| <b>Chocó</b>          | <b>46</b>                       | <b>1.645</b>                    | <b>3.476</b>  |
| <b>Tolima</b>         | <b>17.086</b>                   | <b>79.541</b>                   | <b>366</b>    |
| <b>Arauca</b>         | <b>328</b>                      | <b>196</b>                      | <b>-40</b>    |
| <b>Guajira</b>        | <b>5.602</b>                    | <b>871</b>                      | <b>-84</b>    |
| <b>Cesar</b>          | <b>10.228</b>                   | <b>3484</b>                     | <b>-66</b>    |
| <b>Total Nacional</b> | <b>421.827</b>                  | <b>437.897</b>                  | <b>3,8</b>    |

**Para vigencias anteriores a 2017 el aumento del avalúo catastral fue 0%  
¿por qué se decide aumentar el avalúo en esta vigencia?**



|                     | Tamaño          | Porcentaje de predios | Porcentaje según propietarios |
|---------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------------|
| <b>Microfundios</b> | <b>&lt; 3</b>   | <b>65</b>             | <b>63</b>                     |
| <b>Minifundios</b>  | <b>3-10 h</b>   | <b>17</b>             | <b>18</b>                     |
| <b>Pequeños</b>     | <b>10-20 h</b>  | <b>7</b>              | <b>7</b>                      |
| <b>Medianos</b>     | <b>20-200 h</b> | <b>10</b>             | <b>11</b>                     |
| <b>Grandes</b>      | <b>&gt;200</b>  | <b>1</b>              | <b>1</b>                      |

**La mayor parte de los predios son minifundios, lo cual exige que la actualización catastral no desincentive la producción agropecuaria.**

Decreto 3496 de 1983 (reglamentario de la Ley 14 de 1983):

*“(...) El avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. El avalúo catastral de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y edificaciones en el comprendidos.*

**El referente para la determinación de avalúo es el mercado inmobiliario y no tiene en consideración la disminución o aumento patrimonial de los propietarios.**

- **Garantizar la seguridad jurídica, facilitar los **fiscos municipales**, apoyar el ordenamiento territorial.**
- **Mejor articulación entre catastro y registro.**
- **Superación de las brechas entre avalúos comerciales y avalúos catastrales.**
- **Desconcentración del recaudo predial en Bogotá.**

## Incremento del recaudo anual del IPU por implementación del catastro multipropósito 2017-2023

| Tipo de municipio   | Porcentaje |
|---------------------|------------|
| Bogotá              | 4          |
| Más de 500 mil hab  | 16         |
| 500 mil-100 mil hab | 18         |
| 100 mil-50 mil hab  | 18         |
| Menos de 50 mil hab | 20         |
| Total               | 15         |

1. Se afirmó que por cada peso invertido se generaría \$2,5 adicionales en el recaudo.
2. \$1,6 billones que debían invertir los municipios generarían \$4,1 billones de ingresos tributarios adicionales.

- La fase piloto culminó el 15 de septiembre de este año, cuando debería estar cubierto el 25% del país.
- La implementación de la política no ha contribuido como se esperaba con los procesos de actualización de los avalúos catastrales.
- Retrasos con los insumos y convenios para el abordaje de los ejercicios piloto.
- Problemas con los tiempos y el cumplimiento de las firmas contratadas para hacer la prueba piloto y la interventoría.

# PROPUESTAS PARA SUPERAR LA DESACTUALIZACIÓN CATASTRAL

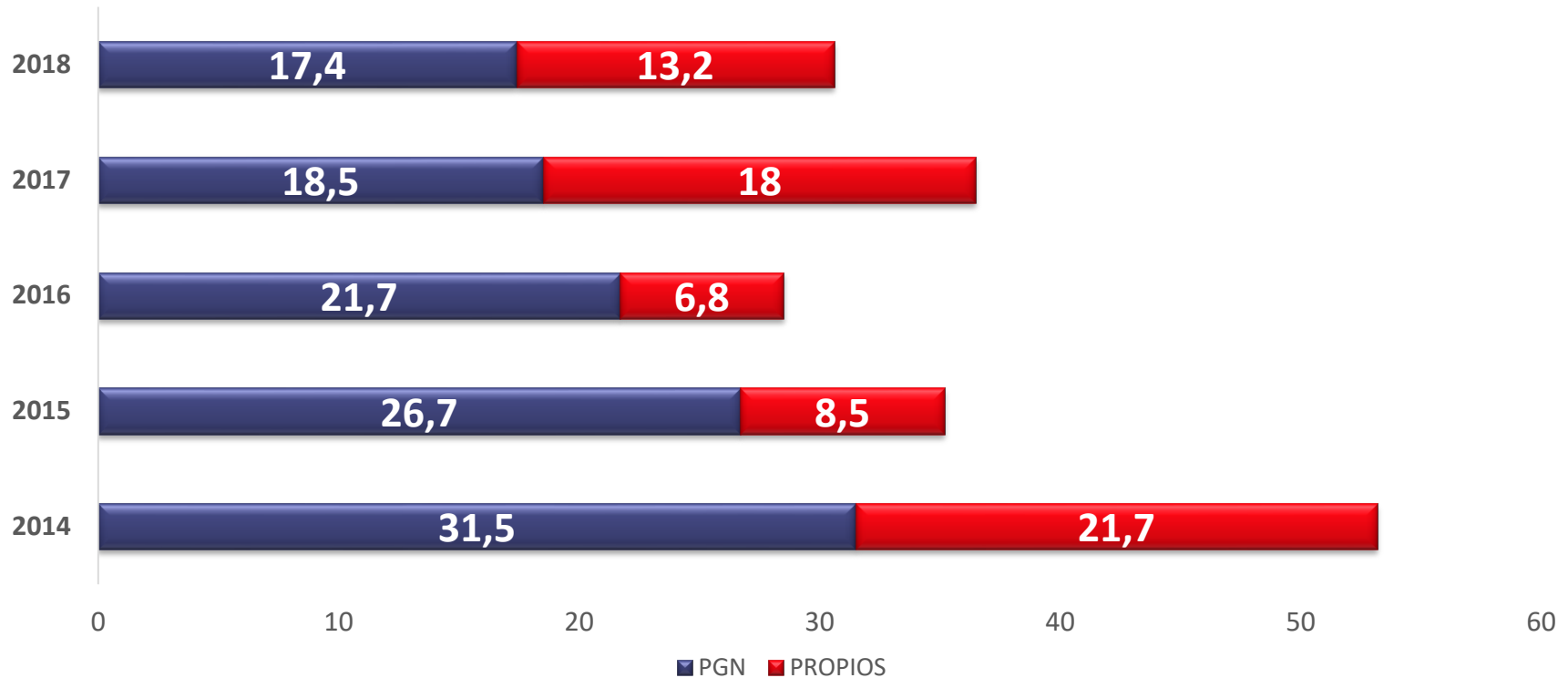
# ¿Qué propone el IGAC?

| Año          | Municipios | Pedios Zona Urbana | Pedios Zona Rural | Costo total (\$ miles de millones) |
|--------------|------------|--------------------|-------------------|------------------------------------|
| 2019         | 135        | 415.835            | 460.413           | 89,5                               |
| 2020         | 127        | 344.404            | 466.135           | 87,1                               |
| 2021         | 109        | 205.559            | 380.335           | 67,3                               |
| 2022         | 52         | 155.418            | 144.105           | 29,3                               |
| <b>Total</b> | <b>423</b> | <b>1.121.216</b>   | <b>1.450.988</b>  | <b>273,7</b>                       |

**Es posible si cuenta con información cartográfica actualizada, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Cartografía Básica Oficial.**

# Se requiere mayor presupuesto para procesos de actualización catastral

\$ Cifras en miles de millones de pesos



Se observan grandes reducciones presupuestales. Para 2019 se consiguieron \$3mm adicionales para el catastro multipropósito.



### **3. DESACTUALIZACIÓN DE LOS POT**

- Convertir el ordenamiento territorial en un eje de inversión pública y privada.
- Resolver problemas de urbanización, transporte, gestión del riesgo, recursos naturales, etc.
- El horizonte de planificación no deben ser 12 años sino 30.
- Aumentar la productividad de las ciudades

**En la actualidad solo se encuentran actualizados:**

- 19 POT
- 21 PBOT
- 65 EOT

# Captura de plusvalía y valorización es muy baja frente al recaudo del predial.

- El 12% de los municipios capturan valor a través de plusvalía o valorización
- El 0,13% del promedio de los ingresos corrientes corresponden a valorización
- El 0,02% del promedio de los ingresos corrientes son por plusvalía.
- Los municipios categoría 2 recuperan más recursos por plusvalía y valorización

## Ranking de cada rubro de ingreso sobre los ingresos corrientes de los municipios

1. Transferencias
2. Impuesto de Industria y comercio
- 3. Impuesto predial unificado**
4. Estampillas
5. Sobretasa a la Gasolina
14. Impuesto de delineación
- 16. Contribución de valorización**
- 28. Participación de Plusvalía**

**Argentina: Existen exenciones en el cobro del impuesto para personas jubiladas, pensionadas y discapacitadas.**

**Costa Rica: Hay exenciones para los inmuebles que constituyan bien único de los sujetos pasivos (personas físicas) y tengan un valor máximo equivalente a 45 salarios base**

**Ecuador: Hay exenciones para los predios unifamiliares urbano-marginales con avalúos de hasta 25 remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general.**

**Perú: Deducción de cincuenta Unidades Impositivas Tributarias (UIT) a la base imponible, cuando el predio está a nombre de pensionados o de su sociedad conyugal**

- Cuidado con el impacto y **asfixia fiscal** que se ocasiona con aumento del predial a los mismos contribuyentes.
- Manejar la actualización catastral de manera gradual en el tiempo
- Urgente poner en marcha un **sistema catastral** que muestre las relaciones de las personas con la tierra y que contribuyan con el registro público de propiedad, ordenamiento territorial y pago de impuestos.
- Se requiere una norma que habilite la **descentralización catastral** en entidades territoriales y esquemas asociativos.

- Se requiere pensar en estrategias que permitan vincular el **impuesto predial** a la capacidad de pago de los propietarios.
- Para **municipios de 4 a 6 categoría** debe ser más bajo el impuesto predial.
- A nivel rural, el cobro del IPU para **predios pequeños y medianos** debe tener una tarifa diferencial.
- Los **POT modernos** son una herramienta para verificar, limitar y potenciar el uso del territorio; estos son una fuente de información necesaria para el adecuado cobro del predial.

1. El IPU no puede exceder el crecimiento del IPC ni del salario mínimo, más un porcentaje acordado.
2. El IPU debe tener en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes (estrato o decil de ingreso).
3. Hacer una diferenciación entre el predial que se cobra cuando hay procesos de conservación catastral del que se cobra por procesos de actualización.
4. Hacer una diferenciación para el predial de los inmuebles residenciales habitados, de aquellos con fines comerciales o lotes de engorde.
5. Los predios rurales de menos de 20h deben tener tarifa diferencial del IPU

