BID
Banco Interamericano de Desarrollo

PERÚ Ministerio de Economía y Finanzas

INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

SESIÓN 2

Impuesto Predial y Catastro en Colombia
Sistema descentralizado

Poder tributario o potestad tributaria

- Colombia es una República **unitaria** con **descentralización** administrativa.

- **Poder tributario:** reglado constitucionalmente que busca garantía democrática y de legalidad. El tributo debe ser establecido íntegramente por Ley y, ser consentido por el soberano (el pueblo), a través de los órganos de representación popular.

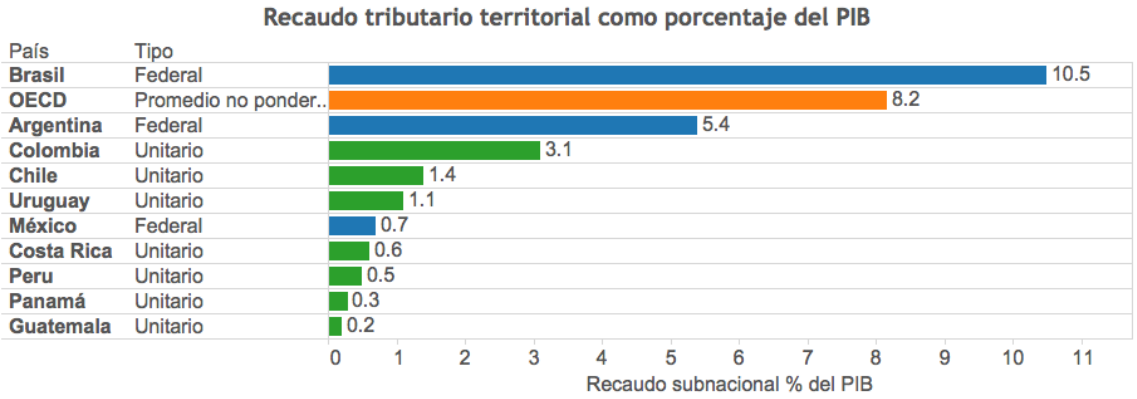
Antecedentes de la situación fiscal de entidades territoriales

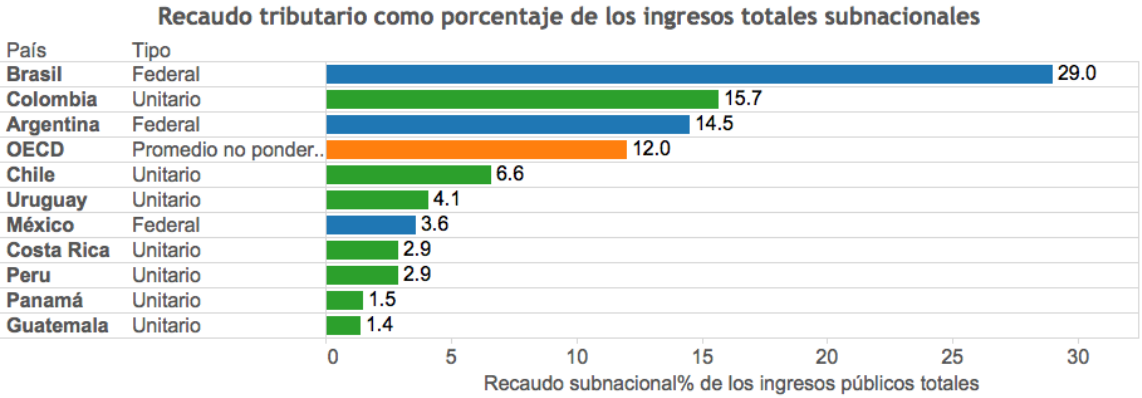
- **80s:** Se ha dirigido gradualmente hacia un sistema descentralizado
- **Finales 90s:** Crisis del proceso de descentralización
- **Constitución Política de 1991:** Se impuso un crecimiento máximo a los recursos transferidos y se creó un nuevo marco legal para la asignación de los recursos
- **Reforma 2001:** Creó el Sistema General de Participaciones (SGP).

Ingresos de los Entes Territoriales Municipales en Colombia

- En participación de los ingresos corrientes de la Nación a 2017: **60% del total de ingresos públicos del país,** son transferencias a gobiernos subnacionales.
- En una comparación internacional, el recaudo tributario territorial expresado **como porcentaje del PIB (3.1%) y como porcentaje de los ingresos públicos totales (15.7%),** no es bajo en Colombia, especialmente en lo que se refiere a los municipios.
- 75% de Ingresos públicos se recaudaron por la nación. Pasaron de ejecutar un gasto del 23% 1984 a un 65% en 2017. 136 billones la nación. Mpios 22,3 billones y 13 billones dptos.
- Los ingresos tributarios municipales pasaron de 1.3% a del PIB a 2.15% del PIB entre 2000 y 2013, los departamentales se han mantenido alrededor de 0.8%-0.9% del PIB.

Recaudo tributario territorial PIB comparado

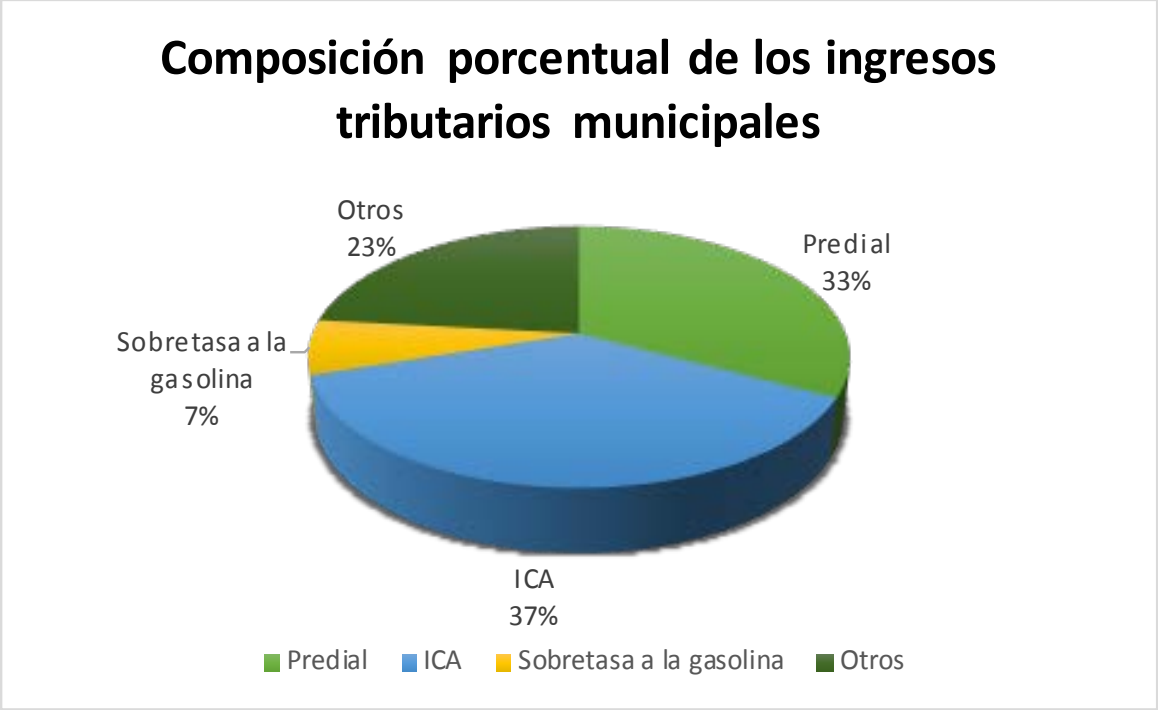




Fuente: Gómez-Sabaini (2014) y CEPAL.

Tipo de organización político-administrativa
- Federal
- Unitario
- Promedio no ponderado

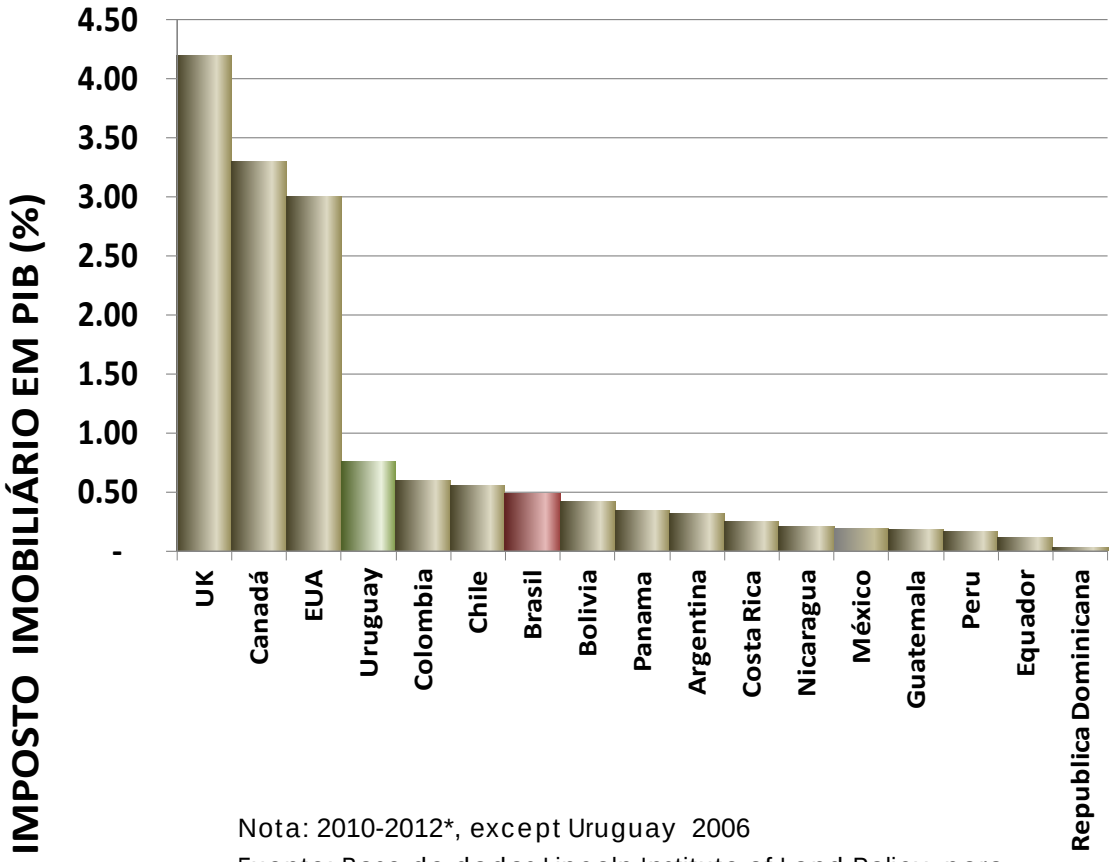
Peso del IPU en los ingresos tributarios municipales



El IPU representó el 33% de los ingresos tributarios municipales en el año 2017, estando tan solo 4 puntos porcentuales por debajo del ingreso por concepto de ICA.

Fuente: elaboración propia a partir del informe de desempeño fiscal DNP 2017

La mayor importancia del impuesto predial se observa en **Reino Unido, Canadá y Estados Unidos,** donde el impuesto representa más de 3% del PBI, en Latinoamérica, el impuesto representa apenas el 0.6% en promedio. La menor importancia del impuesto es verificada en **República Dominicana** y la mayor importancia en **Uruguay,** donde el impuesto representó el 0,7%.



Nota: 2010-2012*, except Uruguay 2006

Fuente: Base de dados Lincoln Institute of Land Policy, para LAC, e OECD para UK, Canada e USA

Claudia De Cesare, 2014, IPTU: Curiosidades, Falácias, & Diretrizes

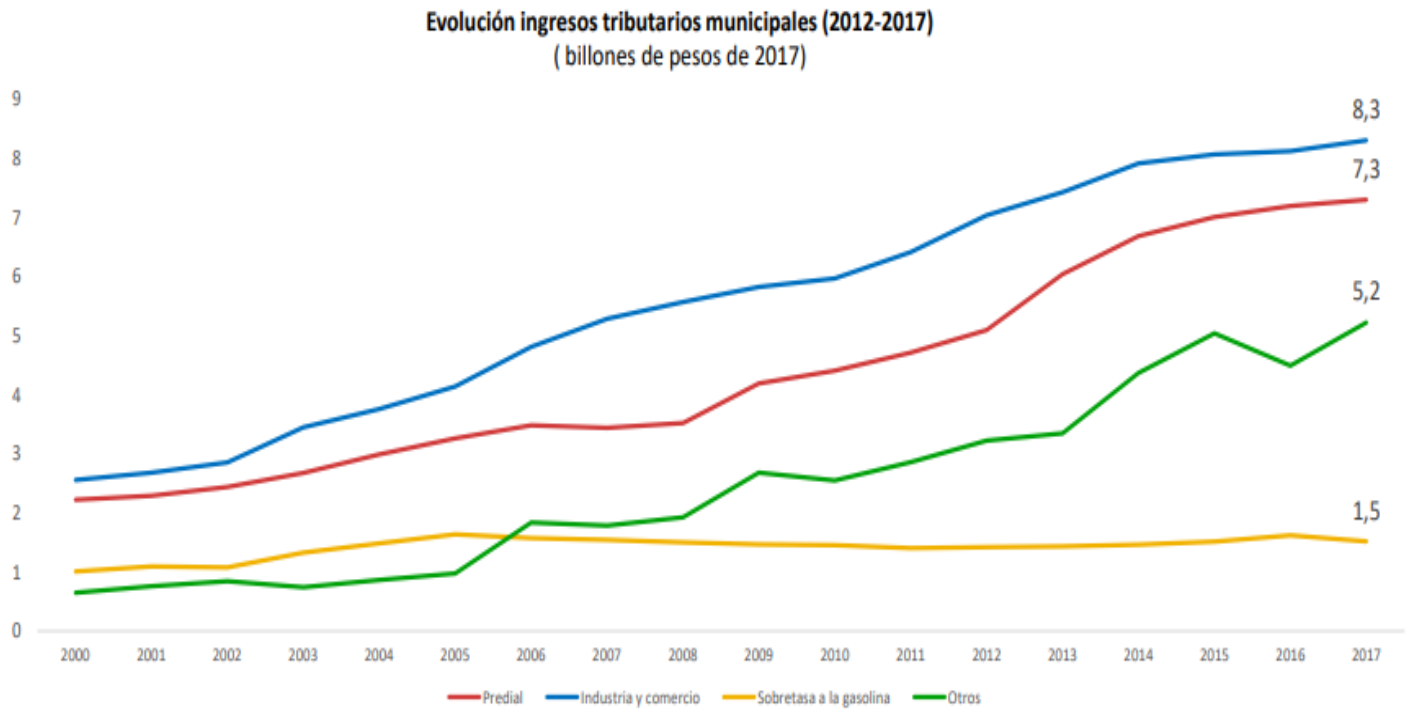
Autorización Constitucional Art. 317 C.P.

"Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble"

"**Alcance jurisprudencial Constitucional sentencias C-275 de 1996 y C-876 de 2002 mantenido en la sentencia C-990 de 2004:** No todo gravamen que pueda relacionarse de alguna manera con la propiedad se encuentra cobijado por la reserva constitucional a favor de los municipios. La constitución con este precepto no impide que los bienes inmuebles como elemento del patrimonio, sirvan como parámetro para determinación de la renta o del impuesto al patrimonio, o las transacciones que se realicen sobre la propiedad inmueble, en la medida que unos son gravámenes personales o a las transacciones en tanto el impuesto a la propiedad inmueble es de carácter real."

ELEMENTO	DESCRIPCION
S.A.	Municipio
S.P.	Propietarios y/o poseedores de inmuebles ubicados en las jurisdicciones Mcpales. Usufructuarios. Fideicomitentes y beneficiarios fiducia.
TARIFA. **Art. 23 L.** **1450/2010.**	Será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 X MIL y el 16 XMIL del respectivo avalúo. Las tarifas deberán establecerse de manera diferencial y progresivo, teniendo en cuenta factores tales como: 1. Los estratos socioeconómicos. 2. Los usos del suelo en el sector urbano. 3. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro. 4. El rango de área. 5. Avalúo Catastral. Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados, podrán ser superiores sin que excedan del 33 XMIL.
H.G.	Propiedad o posesión de bienes inmuebles.
EXIGIBILIDAD	1 de enero de cada año gravable

Recaudo de impuesto predial



Fuente: DNP-DDDR

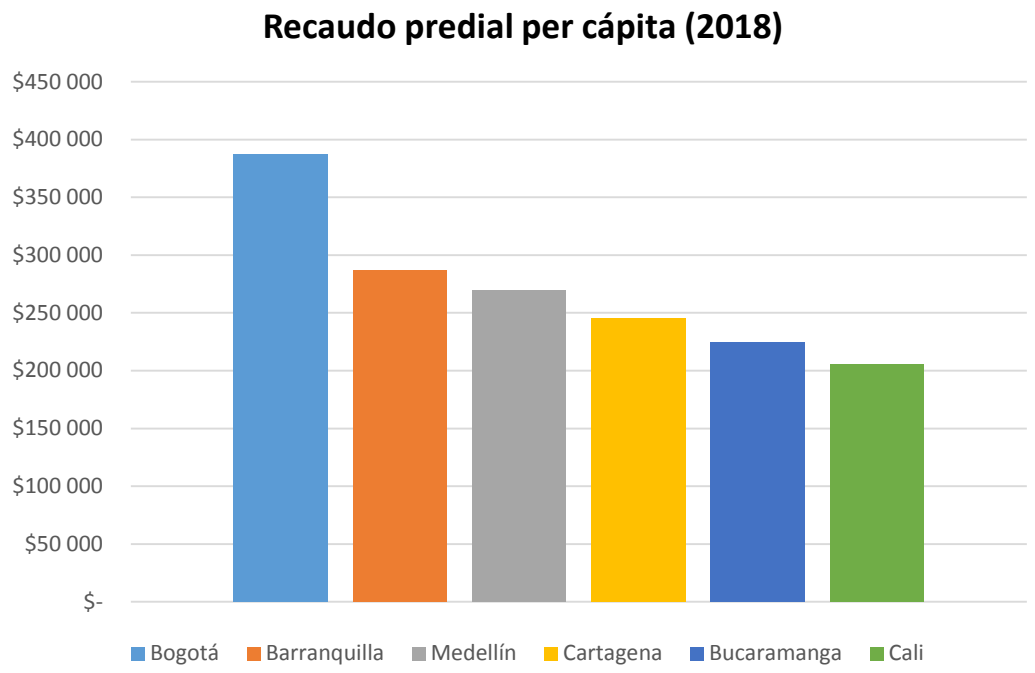
El recaudo de IPU en 2017 fue de 7,3 billones de pesos

El recaudo tributario municipal aumentó: pasó de $21,4 billones a $22,3 entre 2016 y 2017

Concentración del recaudo del impuesto predial

Categoría	Recaudo predial (2018)	Recaudo predial en USD	Concentración del recaudo
Especial	$ 5.082.901.812.185	USD 1.478.017.392	69,63%
Uno	$ 1.427.149.537.739	USD 414.989.688	19,55%
Dos	$ 313.447.156.744	USD 91.144.855	4,29%
Los demás	$ 476.501.493.331	USD 138.558.155	6,53%

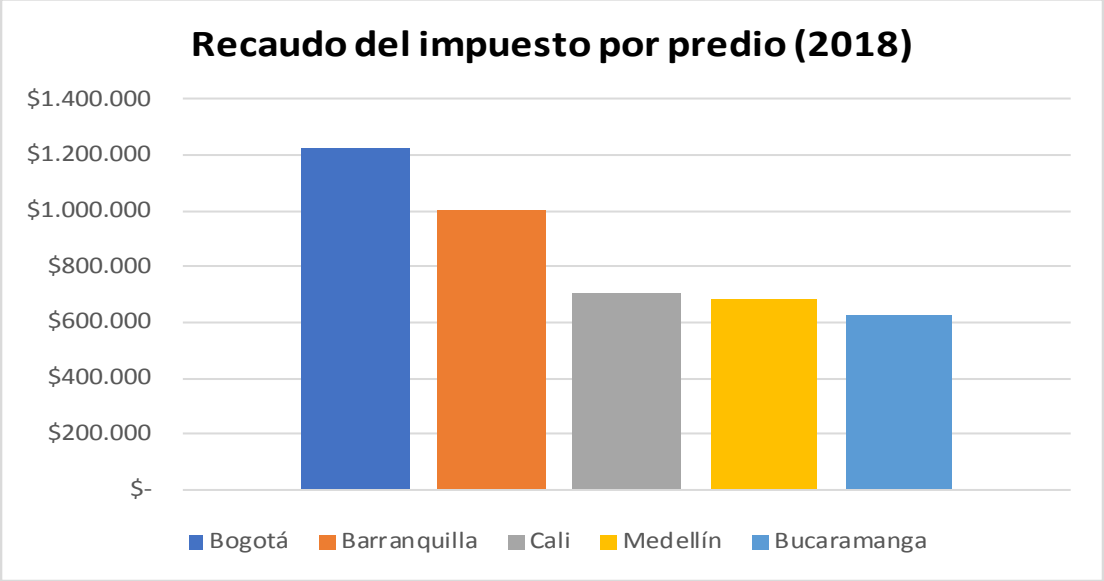
Recaudo predial per cápita



Municipio	Categoría	Recaudo predial	Recaudo predial en USD	Número habs	Recaudo per cápita (2018)	Recaudo per cápita en USD
Bogotá	Esp	$ 3.170.688.355.336	USD 921.979.749	8.181.047	$ 387.565	USD 113
Barranquilla	Esp	$ 353.193.328.212	USD 102.702.334	1.232.462	$ 286.575	USD 83
Medellín	Esp	$ 683.442.300.892	USD 198.732.859	2.529.403	$ 270.199	USD 79
Cartagena	Esp	$ 253.861.381.018	USD 73.818.372	1.036.134	$ 245.008	USD 71
Bucaramanga	Esp	$ 118.671.226.316	USD 34.507.481	528.610	$ 224.497	USD 65
Cali	Esp	$ 503.045.220.411	USD 146.276.598	2.445.405	$ 205.710	USD 60

Fuente: elaboración propia a partir de datos del CHIP

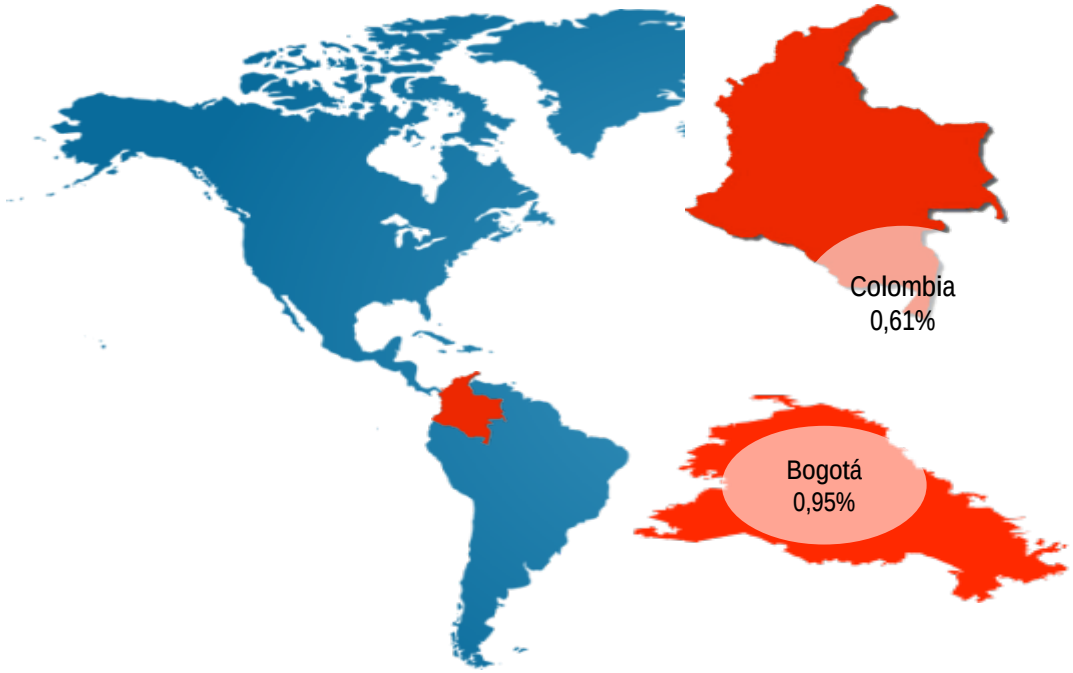
Recaudo por predio



Municipio	Número de predios	Recaudo por predio	Recaudo por predio USD
Bogotá	2.587.226	$ 1.225.517	USD 356
Barranquilla	352.688	$ 1.001.433	USD 291
Cali	711.932	$ 706.592	USD 205
Medellín	1.002.837	$ 681.509	USD 198
Bucaramanga	189.000	$ 627.890	USD 183

Fuente: elaboración propia a partir de datos del CHIP y del IGAC

Impuestos propiedad – PIB ciudades



Fuente: DANE, DNP, SDP, 2010

Ciudad	Predial / PIB
ARMENIA (QUINDIO)	1,05%
MEDELLÍN (ANTIOQUIA)	0,87%
SANTA MARTA (MAGDALENA)	0,85%
PEREIRA (RISARALDA)	0,84%
BARRANQUILLA (ATLANTICO)	0,76%
CALI (VALLE)	0,76%
BOGOTÁ, D.C. (BOGOTA D.C.)	0,95%
MANIZALES (CALDAS)	0,70%
CARTAGENA (BOLIVAR)	0,62%
CÚCUTA (N. DE SANTANDER)	0,55%
VILLAVICENCIO (META)	0,54%
TUNJA (BOYACA)	0,52%
IBAGUÉ (TOLIMA)	0,50%
POPAYÁN (CAUCA)	0,46%
PASTO (NARIÑO)	0,43%
QUIBDÓ (CHOCO)	0,42%
SINCELEJO (SUCRE)	0,42%
BUCARAMANGA (SANTANDER)	0,39%
MONTERÍA (CORDOBA)	0,34%
FLORENCIA (CAQUETA)	0,34%
NEIVA (HUILA)	0,33%
LETICIA (AMAZONAS)	0,29%
VALLEDUPAR (CESAR)	0,28%
MOCOA (PUTUMAYO)	0,27%
MITÚ (VAUPES)	0,19%
RIOHACHA (GUAJIRA)	0,19%
YOPAL (CASANARE)	0,08%
ARAUCA (ARAUCA)	0,08%

Estado de actualización catastral por entidad a 2018

Tabla 1. Situación catastral del país por número de predios a 1 de enero de 2018

Estado Catastral	Urbanos		Rurales agropecuarios		Rurales no agropecuarios		Total	
	Predios	(%)	Predios	(%)	Predios	(%)	Predios	(%)
IGAC	**6.939.548**		**2.827.409**		**935.494**		**10.702.451**	
Actualizados	2.936.555	42,3	683.066	24,2	338.009	36,1	3.957.630	37,0
Desactualizado	4.002.992	57,7	2.058.418	72,8	582.944	62,3	6.644.354	62,1
Por formar	1	0,0	85.925	3,0	14.541	1,6	100.467	0,9
Barranquilla	**344.248**		**726**		**7.714**		**352.688**	
Actualizados	344.248	100,0	726	100,0	7.714	100,0	352.688	100,0
Desactualizado	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Por formar	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Bogotá	**2.549.879**		**4.796**		**32.551**		**2.587.226**	
Actualizados	2.549.873	100,0	3.750	78,2	31.186	95,8	2.584.809	99,9
Desactualizado	6	0,0	1.046	21,8	1.365	4,2	2.417	0,1
Por formar	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Cali	**667.336**		**1.024**		**43.572**		**711.932**	
Actualizados	667.336	100,0	1.024	100,0	43.572	100,0	711.932	100,0
Desactualizado	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Por formar	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Antioquia	**988.063**		**278.676**		**238.562**		**1.505.301**	
Actualizados	424.837	43,0	66.763	24,0	80.693	33,8	572.293	38,0
Desactualizado	563.226	57,0	211.913	76,0	157.798	66,1	932.937	62,0
Por formar	0	0,0	0	0,0	71	0,0	71	0,0

Fuente: Documento CONPES reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2019

Estado de actualización catastral por entidad a 2018

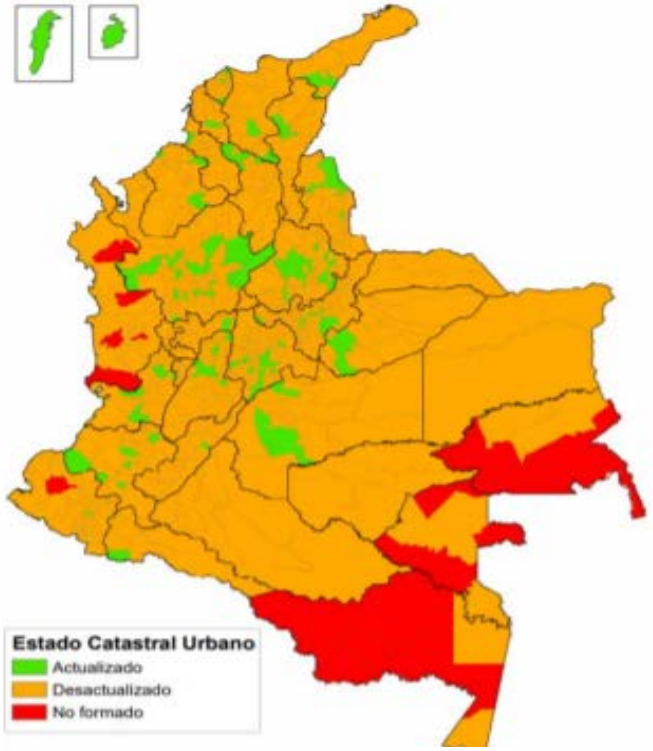
Estado Catastral	Urbanos		Rurales agropecuarios		Rurales no agropecuarios		Total	
	Predios	(%)	Predios	(%)	Predios	(%)	Predios	(%)
Medellín	**975.963**		**4.058**		**22.816**		**1.002.837**	
Actualizados	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Desactualizado	975.963	100,0	4.058	100,0	22.816	100,0	1.002.837	100,0
Por formar	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total nacional	**12.465.037**		**3.116.689**		**1.280.709**		**16.862.435**	
Actualizados	6.922.849	55,5	755.329	24,2	501.174	39,1	8.179.352	48,5
Desactualizado	5.542.187	44,5	2.275.435	73,0	764.923	59,7	8.582.545	50,9
Por formar	1	0,0	85.925	2,8	14.612	1,1	100.538	0,6

Fuente: Cálculos de la Subdirección de Catastro del IGAC, a partir de información de los catastros descentralizados (2018).

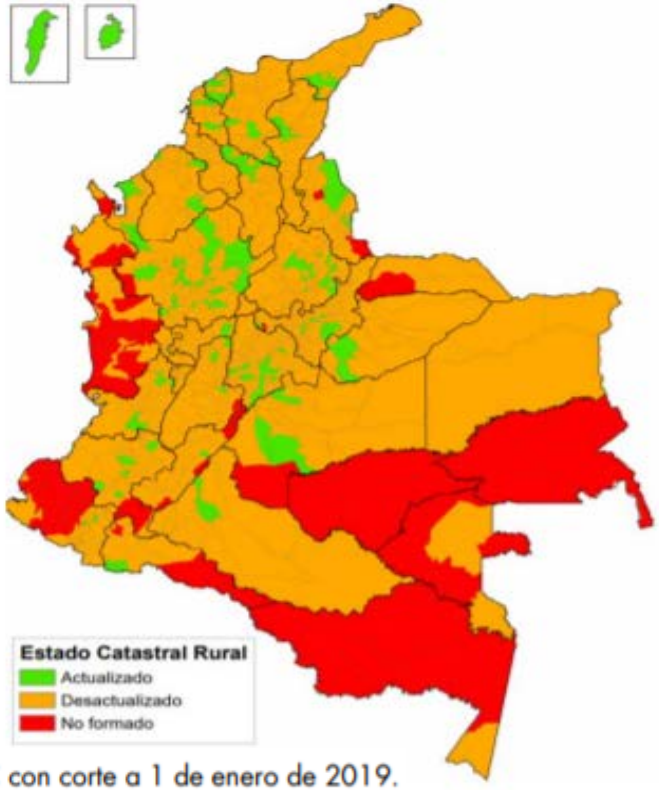
Fuente: Documento CONPES reajuste de avalúos catastrales para la vigencia 2019

Mapa 1. Estado de actualización y formación catastral por zona

Panel A. Zona urbana

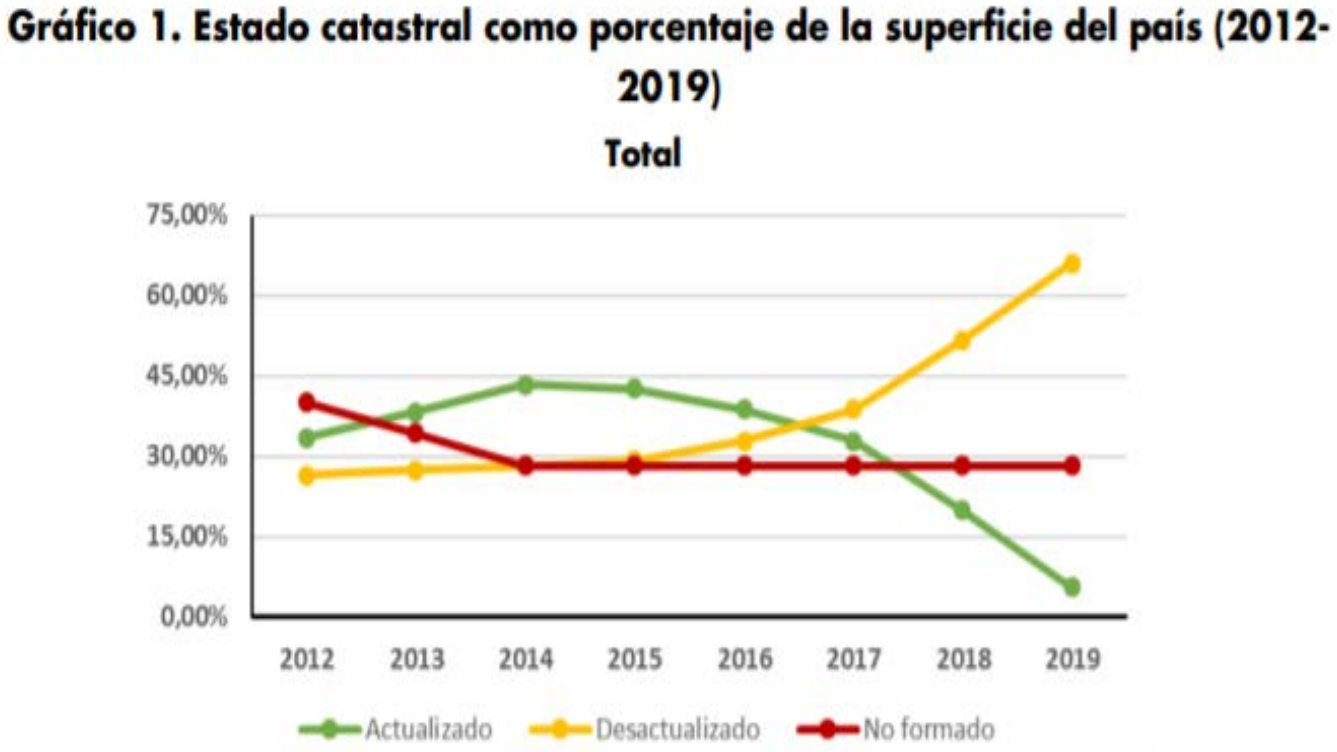


Panel B. Zona rural



Fuente: DNP con base en información del IGAC con corte a 1 de enero de 2019.

Situación del estado catastral 2018



COMPONENTE INSTITUCIONAL

Arreglos inadecuados, baja capacidad y eficiencia catastral

Modelo institucional actual del IGAC

Monopolio de la gestión catastral

Regulación + control + vigilancia (sin facultades sancionatorias)

Desarticulación Catastro – Registro (SNR)

IGAC
Adscrito al sector de estadísticas

Catastro | Geografía y cartografía | Agrología | CIAF

Ejecución

Direcciones territoriales y unidades operativas del IGAC

Descentralizados independientes
Bogotá, Cali, Medellín, y Antioquia

Inadecuada adscripción administrativa

Concentración de funciones "juez y parte"

Duplicidad y limitado acceso a la información

Aspectos críticos

Insitucionalidad actual

Los municipios son los responsables de pagar procesos catastrales

DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

Hacia una reforma en sintonía con la dinámica internacional en administración de tierras

SISTEMA NACIONAL DE CATASTRO MULTIPROPÓSITO

Agencia Reguladora Catastral

IGAC INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI

Regulación
Administración Sistema Único Nacional de Información Catastral Multipropósito
Distribución de recursos
Certificación de operadores, ejecutores, reconocedores, Acreditación

Inspección, vigilancia y control

Gestor catastral

Entes territoriales. Entes asociativos. ANT.
Por excepciónón IGAC.

Operadores

Particulares contratistas

Principios estructurales del modelo

Reforma institucional

1

- **Catastro es un servicio público.**

Modelo de operación

2

- **Habilitación de municipios, dptos, entes asociativos. Excepción IGAC.**
- **Apoyos con privados operadores**

Ley 1955 de 2019 - servicio público catastral y actores

Conjunto de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados.

IGAC

Habilita a:

- Regula el ejercicio de la gestión catastral.
- Es gestor catastral por excepción, en ausencia de gestores catastrales habilitados.

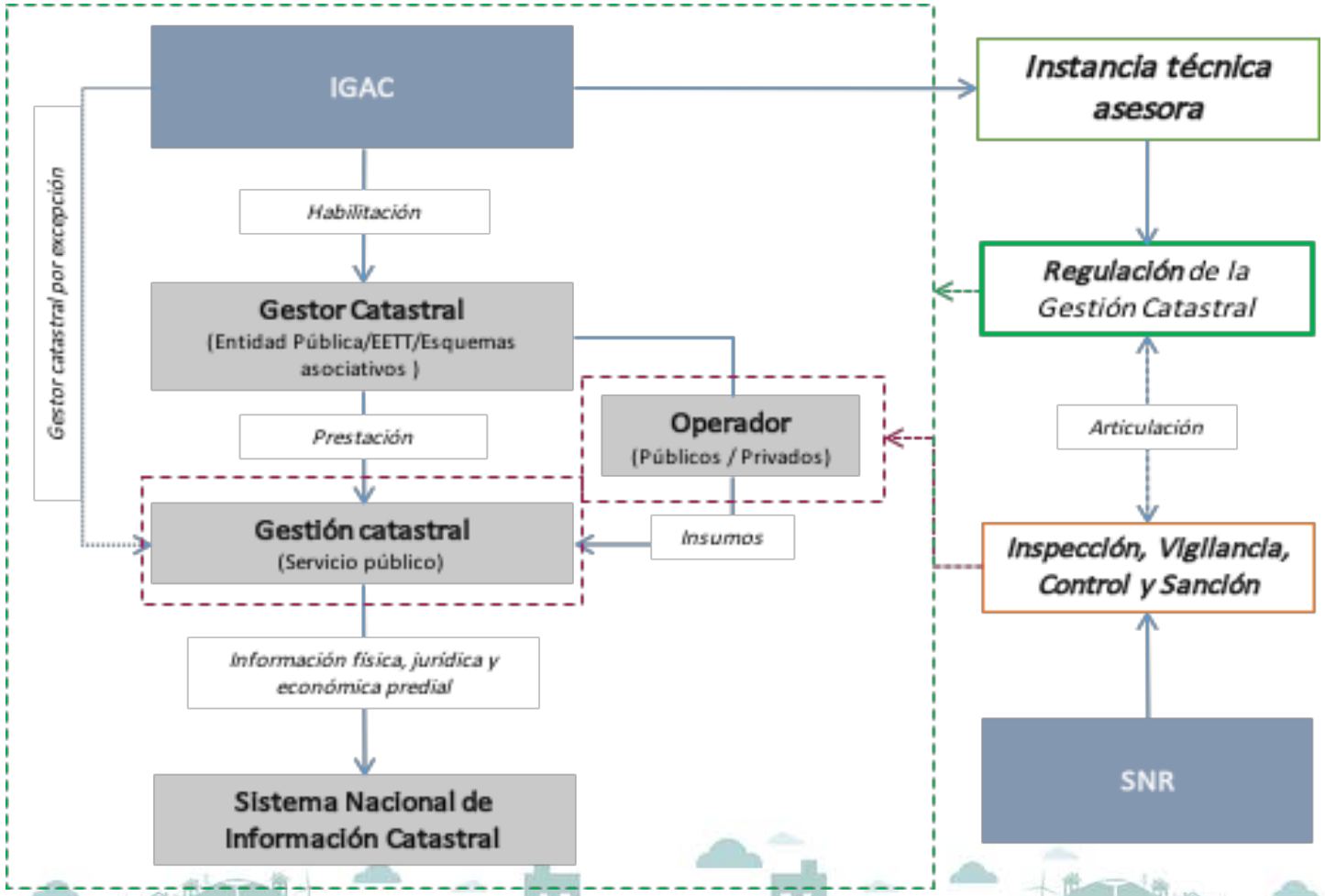
GESTORES CATASTRALES → Directamente o mediante la contratación de: → **OPERADORES CATASTRALES**

Entidades públicas nacionales o territoriales que podrán adelantar la gestión catastral para la formación, actualización, conservación y difusión catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados.

Personas jurídicas, de derecho público o privado, que mediante contrato con uno o varios gestores catastrales, desarrollan labores operativas que sirven de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito.

USUARIOS - CIUDADANOS

Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo



GRACIAS