

¿Facturación o autoavalúo?

EL DILEMA

DE DISEÑO

INSTITUCIONAL

para la administración

del impuesto predial

en Colombia

Claudia Puentes Riaño

Introducción

Bogotá ha venido observando en los últimos años un incremento sustancial en la calidad de vida que le ofrece a sus ciudadanos. Este cambio radical es el resultado de un gran número de transformaciones institucionales y normativas de orden nacional y distrital, entre las cuales se encuentra la expedición del Decreto 1421 de 1993, Estatuto de Bogotá, el cual consagró el autoavalúo como instrumento para el recaudo del impuesto predial unificado.

La introducción del autoavalúo en una ciudad como Bogotá, que puede considerarse exitosa en términos de provisión de bienes y servicios públicos y de calidad de vida para sus habitantes, ha llamado la atención en diferentes municipalidades dentro y fuera del país. Particularmente, el uso del autoavalúo puede ser un instrumento interesante para los municipios colombianos que buscan afrontar necesidades de gasto con una gestión de ingresos más dinámica. A pesar de que la Constitución Política colombiana refleja un diseño de país basado en la descentralización, llama la atención que aún los municipios tienen una abierta dependencia de las transferencias de los niveles superiores de gobierno (nación y departamentos)¹. En más de 10 años de vigencia de la constitución, los municipios han asumido la responsabilidad de las decisiones sobre asignación de gasto, mas no sobre su financiación.

Este artículo pretende hacer una evaluación de los mecanismos de administración del impuesto predial en Colombia, facturación y autoavalúo, utilizando para ello herramientas teóricas del análisis económico del derecho y la economía institucional². Se compara con el mecanismo de facturación y se analizan los cambios normativos que ha sufrido el autoavalúo y su influencia en el comportamiento de los contribuyentes y en el recaudo; así como los impactos que estos cambios tuvieron en términos de las obligaciones de los ciudadanos y de la administración tributaria distrital. También se revisan los instrumentos de exigibilidad de las nuevas condiciones tributarias de los ciudadanos bogotanos.

Para iniciar, se hace una descripción de los impuestos a la propiedad inmobiliaria, en primer lugar teórica, pues se le reconoce como el impuesto más neutral en la asignación de recursos de los agentes y como una excelente fuente de recursos para gobiernos locales. Se hace un breve recuento de los diferentes diseños tributarios que se encuentran internacionalmente y cómo se combinan sus componentes (base, tarifa, sujeto pasivo, etc.). Luego se describen las características de la relación tributaria y las de los agentes involucrados en ella pues se considera que son elementos que deben ser tenidos en cuenta al momento de hacer el diseño del esquema tributario.

En el tercer capítulo se describe el marco general dentro del cual los municipios colombianos desarrollan su impuesto predial. Se hace una revisión del esquema de facturación, vigente para la mayor parte de los municipios del país y utilizado por Bogotá como mecanismo recaudatorio hasta 1993. Se comentan las motivaciones que dieron lugar a la instauración del autoavalúo, incluido en el Estatuto de Bogotá. Se revisa la estructura original del mecanismo y los cambios que ha sufrido la normativa durante su tiempo de vigencia, resaltando los cambios en los incentivos hacia los contribuyentes, en la relación contractual entre contribuyentes y administración y en las herramientas y obligaciones de exigibilidad de la administración.

Finalmente se analizan las conclusiones. El mecanismo de facturación cumple con una condición importante de los diseños tributarios y es la de ser simple para el contribuyente y para la administración, sin embargo, este esquema promueve las asimetrías de información en contra de la administración y, salvo que se cuente con muy buena tecnología y muy buena información, permite inequidades porque no todos los predios se obligan a pagar.

El mecanismo de autoavalúo distribuye mejor las responsabilidades contractuales entre la administración y los contribuyentes y reduce el riesgo de asimetrías de información. El cambio en las obligaciones de los contribuyentes y en particular la inclusión de la obligación de declarar aunque el predio no se encuentre incorporado en el catastro, mejora la equidad del sistema y permite a la administración aprovechar la información revelada por los contribuyentes que no tienen conductas oportunistas. En virtud de que este esquema atribuye mayores deberes a los ciudadanos, la administración debe hacer exigibles más obligaciones y por ende debe fortalecer su estructura de control para que el mecanismo sea exitoso.

I. Generalidades del impuesto a la propiedad

A. Revisión teórica

El impuesto predial que tenemos en Colombia hace parte de una gran categoría tributaria que incluye todos los impuestos aplicados sobre la propiedad. Sin embargo, el análisis de este documento se centra en los impuestos sobre la propiedad inmueble.

Desde el siglo XIX, los economistas clásicos y muy especialmente DAVID RICARDO, reconocieron al impuesto sobre el suelo como un impuesto casi perfecto, pues se consideraba que el valor del suelo era el valor presente de su renta y que

ésta era puro excedente (plusvalía) obtenido por el sólo hecho de tener la tierra, no como una consecuencia de un esfuerzo productivo de sus propietarios⁴.

Hacia finales del siglo XIX, HENRY GEORGE publicó su libro *Progress and Poverty* en el que propuso que los gobiernos locales cobraran como único impuesto todos los incrementos de valor del suelo no atribuibles a la inversión de sus propietarios⁵. Su planteamiento se basó en que los incrementos en el valor del suelo son ocasionados por variables exógenas al propietario tales como el crecimiento de la población, las inversiones hechas por la comunidad o cualquier forma de utilidad debida a la dotación de infraestructura (transporte, servicios públicos). Los propietarios de la tierra no pueden hacer nada para elevar su precio, por lo tanto su beneficio es la valorización del suelo en el tiempo⁶.

De otra parte, el impuesto sobre el suelo se consideraba como muy progresivo en la medida en que el valor del suelo representaba una alta proporción de la riqueza total, por ende se podía asumir que la concentración de la tierra reflejaba concentración del ingreso. En la actualidad, se sigue reconociendo que el impuesto sobre el suelo es el impuesto más neutral en el sentido que no afecta la asignación de recursos pues el suelo es un activo con características muy particulares: su oferta es fija y no puede aumentarse con la utilización de factores productivos como pueden ser el capital o el trabajo⁷. Sin embargo, no es tan progresivo como

1. El indicador de dependencia de las transferencias calculado por el Departamento Nacional de Planeación, como la relación entre transferencias e ingresos totales, refleja en promedio una dependencia cercana al 80% en el año 2000 [www.dnp.gov].

2. "La economía institucional [...] es un conjunto de aportes teóricos que contempla conceptos y metodologías encaminados a discutir fenómenos y problemas sobre los cuales el análisis económico tradicional no ha ofrecido respuestas [...] se basa en cuatro aspectos fundamentales que son: metodología individualista, maximización de la utilidad, racionalidad limitada y comportamiento oportunista. Definición tomada de CARLOS ALBERTO SANDOVAL. *Hacia el rediseño del Estado*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1999.

3. Las asimetrías de información se presentan cuando uno de los agentes de la relación contractual conoce más información que el otro y por lo tanto no equilibrio en la dotación inicial de factores para el intercambio.

4. DICK NETZER. *Land Value Taxation*, Cambridge, 1998.

5. Cada vez se hace más difícil implementar esta propuesta, entre otras cosas porque las necesidades de gasto de los gobiernos locales han crecido y porque se hace muy difícil diferenciar el valor gravable de la tierra.

6. Inversiones como el riego, abono, etc., se consideran inversiones de capital que tienen una retribución particular en la productividad del suelo, si éste es explotado con fines agrícolas.

7. Nótese que las ventajas en cuanto neutralidad se circunscriben a los impuestos sobre el suelo. En muchos casos, incluida Colombia,

lo era anteriormente pues existen muchas más opciones de acumulación de riqueza y la propiedad sobre el suelo no refleja las diferencias en capacidad de pago de la misma manera que lo hacía dos siglos atrás.

El impuesto a la propiedad inmueble es reconocido como una fuente de ingresos local por excelencia porque se prefiere como gravamen sobre otros impuestos, como los indirectos o los que se aplican a la renta, y porque el nivel de gobierno que mejor puede llevar a cabo su administración es el gobierno local. Existe un gran número de argumentos para respaldar la primera afirmación y cabe destacar algunos de ellos. La base gravable del impuesto a la propiedad, a diferencia de otros impuestos, es una base poco móvil lo que facilita la identificación de los sujetos pasivos y sus obligaciones; además, es una base difícilmente ocultable (como si pueden serlo los ingresos) y por ende tiene menores costos de monitoreo y exigibilidad. Como se mencionó anteriormente, es un impuesto neutral, de baja incidencia en la asignación de recursos de la sociedad pues uno de sus mayores componentes, el suelo, tiene una oferta dada que no se puede modificar con inversiones de capital ni trabajo. Su recaudación es de baja volatilidad pues la propiedad raíz no es tan sensible a cambios en el comportamiento del mercado o de las variables macroeconómicas, como si lo son otros activos (divisas, acciones, etc.). Al tener una base gravable muy visible y ser considerado como una buena aproximación a la capacidad de pago de los ciudadanos, es un impuesto de gran aceptación entre la sociedad.

El segundo análisis tiene que ver con las ventajas de que el impuesto sea administrado por gobiernos locales. La primera razón es que para otros niveles de gobierno se acentúan las asimetrías de información pues la cercanía del gobierno local con sus contribuyentes facilita el mantenimiento de un catastro organizado apropiadamente. Adicionalmente, el gobierno local tiene ventajas comparativas para conocer la función de utilidad y el conjunto de preferencias de su comunidad, lo que, no sólo facilita llegar a acuerdos sobre la recaudación sino sobre la asignación de los recursos. Finalmente, su recaudación no genera externalidades positivas ni negativas fuera de la jurisdicción del municipio donde se genera.

B. Recopilación de los diseños aplicados internacionalmente

El impuesto sobre la propiedad inmobiliaria tiene diversidad de diseños. Tiene variaciones respecto de la base gravable, la tarifa, el nivel de gobierno que lo recauda, la asignación de los recursos, las fuentes de información que se utilizan, los ciudadanos obligados, entre otros aspectos⁸. Cada país o cada municipio tiene un impuesto diseñado según los

objetivos de política pública que persiga y las restricciones que enfrente.

Aunque en la mayor parte del mundo se gravan el suelo y la construcción, hay impuestos sobre la propiedad que solamente gravan el suelo como en algunas provincias de Australia y en la ciudad de Mexicali. En este último caso, la decisión de gravar solamente el suelo no se tomó por criterios teóricos sino por criterios prácticos: ante las deficiencias en su información catastral, era más fácil hacer un inventario del suelo y no de las construcciones. En algunos casos como en Suecia, sólo se gravan las propiedades con uso residencial. Otros países tienen un impuesto diferenciado para el suelo y otro para la construcción, como es el caso de Corea del Sur.

En términos de la definición del avalúo sobre el cual se aplica la tasa impositiva también hay múltiples diseños. En algunos países como Dinamarca y Francia, el impuesto se aplica sobre el valor de capital del inmueble, que consiste en calcular el valor presente neto de los ingresos que generará el inmueble, descontados por un factor. En algunas ciudades como el Distrito Federal de México, se aplica sobre la renta anual del inmueble, es decir, sobre los ingresos que genere el predio en un año (ej.: arriendos). En las ciudades suizas se aplican mezclas entre ambos métodos según el cantón responsable por el impuesto. En Israel el impuesto sólo depende de la ubicación geográfica del predio y no de su valor comercial.

En muchos países como Colombia, Chile, Indonesia y Australia las tarifas son establecidas de manera explícita por leyes o normas dictadas por los congresos (de manera central) o por los concejos municipales (de manera descentralizada). En otros casos, como en la mayor parte de los estados en Estados Unidos, la tarifa se discute cada año y se determina en función de las necesidades de gasto del municipio. Generalmente, donde el impuesto predial es de carácter local, el órgano legislativo nacional determina unos rangos de tarifas entre los cuales cada municipio decide las tarifas aplicables en su jurisdicción.

En la mayor parte de los países, las tarifas no son iguales para todos los predios. En los casos en los que las tarifas son la misma, suele haber diferencias en los métodos de realización de los avalúos por lo que la tarifa efectiva es diferente (este es el caso de algunos estados dentro de Estados Unidos). Las diferencias en la tarifa pueden estar referidas al uso del predio (ej.: uso agrícola v/s uso urbano) como en el caso de Chile y Holanda, o a características del propietario (ej.: ancianos, veteranos de guerra) como en el caso de Francia.

El impuesto predial suele ser recaudado por los niveles locales de gobierno, como en el Reino Unido, Colombia y

Holanda; sin embargo, existen casos en donde la administración del tributo es de orden nacional, como son Francia y Chile. En otros casos los niveles intermedios de gobierno, son los responsables del impuesto, como los estados en Australia, algunas provincias de Canadá y los cantones en Suiza. En general, existen responsabilidades relacionadas con la administración del impuesto, que implican cooperación entre los diferentes niveles de gobierno. Este es el caso de Dinamarca en donde el Ministerio de Finanzas mantiene una base de datos de predios, construcciones, suelo y valores, que transfiere anualmente a las municipalidades para que éstas realicen el recaudo del impuesto.

Los recursos que se obtienen por esta fuente tienen diferentes destinos aunque lo más generalizado es que sean para el gobierno local. En muchos casos los recursos se comparten entre diferentes niveles de gobierno, como en el caso de Suecia, donde también son una fuente para el gobierno nacional.

La fuente de información para aplicar el impuesto es la entidad que registra la propiedad de los inmuebles. Estas entidades, análogas a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Colombia, suelen tener fuertes interconexiones con los catastros y por ende la fuente oficial de la información son los catastros, que deben tener incorporada la información de registro de propietarios y, en algunos casos, de ocupantes de cada predio. Este es el caso de Holanda, Dinamarca, el Reino Unido, entre otros.

En Colombia, como en Chile, el ciudadano obligado a responder por el impuesto es el propietario del predio, sin embargo, existen otros casos en donde el obligado es el arrendatario, como en Francia y Holanda.

En todos los casos, los incumplimientos tributarios se castigan con sanciones e intereses, incluso en Australia el municipio puede apropiarse temporalmente del predio y cobrarse con los arriendos que de él se deriven. Los niveles de evasión son disímiles y van desde aproximadamente cero en Corea del Sur hasta el 40% en Brasil, pasando por el 5% en Estados Unidos.

C. Diseño del impuesto a la propiedad

La tributación refleja parte del contrato social. Los ciudadanos hemos decidido organizarnos en comunidad y por ende nos hemos comprometido a su financiación. Esto implica la existencia de una administración pública que, entre otras funciones, administre los compromisos de los ciudadanos para con su sociedad y en particular, la administración de los tributos.

Según WILLIAM FISCHER⁹, al diseñar la estructura tributaria debe tenerse en cuenta factores de eficiencia, equidad y economía en costos de transacción. También es importante hacer un diseño institucional sencillo, en el cual los contribuyentes y la administración tengan claras sus obligaciones y existan mecanismos de exigibilidad efectivos. Los diseños suelen estar altamente influidos por las restricciones de información y el acceso a ella, como en el caso de Bogotá al formular el esquema del autoavalúo.

1. El impuesto predial como contrato

Sin embargo, la obligación tributaria se constituye en una relación contractual¹⁰ entre agentes y en esa medida, para el diseño de un esquema de tributación deben tenerse en cuenta las características de la relación así como las características de los agentes involucrados en ella, para el caso, los contribuyentes y la sociedad con la administración como intermediario y garante del cumplimiento de las obligaciones.

El pago de impuestos a la propiedad no es una relación discreta de un solo evento. Por el contrario, se constituye en una relación de largo plazo donde las partes adquieren conocimiento mutuo y del proceso¹¹. Siguiendo a NORTH¹², esta característica de la relación debería implicar que con el

los impuestos se aplican no sólo sobre el suelo sino también sobre las construcciones. Éstas son un activo distinto al suelo que no cumple con la característica de tener una oferta fija, salvo en casos muy especiales como bienes históricos o arquitectónicos no replicables (ej. Palacio del Louvre).

8. JOAN YOUNGMAN y JANE MALME. *An International Survey of Taxes on Lands and Buildings*, The Netherlands, 1994.

9. DICK NETZEL. Ob. cit., p. 12.

10. Para efectos del análisis económico, debe entenderse el contrato como toda relación que implique derechos y obligaciones sin que sea necesariamente de origen consensual.

11. Una relación discreta se refiere a una negociación que se hace por una sola vez. Normalmente este tipo de relaciones se establecen cuando lo que se está transando no tiene características muy específicas y por lo tanto no se hace necesario un estudio profundo de las partes. Por el contrario, una relación de largo plazo con transacciones recurrentes implica una relación contractual más formal bajo la cual el proveedor y el comprador se relacionan de manera reiterada, lo que permite hacer que el resultado de la relación sea más eficiente. A continuación se propone un ejemplo muy simple para ilustrar la diferencia. Una relación discreta es la compra de artículos de consumo, como puede ser la leche, el pan y los huevos. Al ser elementos estandarizados y tener precios muy uniformes en el mercado, no vale la pena incurrir en los costos de cotizar su precio en distintos puntos de venta ni de averiguar las características del proveedor, basta con hacer la compra en cualquier sitio. Sin embargo, la relación se torna completamente diferente si lo que se está comprando es leche, pan y huevos como insumo para atender un hotel. En este caso, se hace necesario hacer un estudio más profundo de los proveedores, de la calidad de sus productos, de la

tiempo se construya un aprendizaje y con él se eleve la calidad de las instituciones, entendidas como las reglas de juego de una sociedad a partir de las restricciones impuestas por los seres humanos, que determinan la interacción entre las personas.

Según el mismo autor, los resultados de una relación contractual se tornan más eficientes si se logra llegar a soluciones cooperativas, donde los agentes involucrados desarrollen confianza en la contraparte. Sin embargo, estos objetivos son más difíciles de lograr si las transacciones son discretas y no son iteraciones reiterativas¹³; si hay muchos jugadores involucrados en el resultado y la relación es impersonal, o si la información es asimétrica para algunos de ellos¹⁴. Salvo por el hecho de ser una relación iterativa de largo plazo, el contrato tributario parece tener las complicaciones que impiden llegar a soluciones de cooperación, situación que puede mitigarse con el uso de adecuados esquemas de exigibilidad de las obligaciones contractuales y con el uso de tecnología.

2. Supuestos conductistas aplicables a los contribuyentes

El diseño del esquema tributario también debe corresponder a las características de los agentes involucrados en el contrato y para puntualizarlas se parte de la descripción que hace el profesor OLIVER WILLIAMSON sobre los supuestos conductistas aplicables a un individuo y las condiciones de contratación recomendadas para cada caso¹⁵.

capacidad de respuesta para hacer entregas oportunas, etc. Adicionalmente, se hace un contrato de más largo plazo que permite generar las condiciones de confianza para, por ejemplo, hacer pagos una vez al mes y no contra entrega. En el curso de la relación contractual el proveedor mejora su conocimiento del cliente lo que le permitirá entregarle productos bajo características que satisfagan mejor sus necesidades. Así mismo, el comprador conocerá mejor los productos del proveedor y tendrá más información para hacer pedidos más precisos y negociar mejor el precio. Ambos, a partir del conocimiento de la contra parte, podrán mejorar sus propias funciones de producción.

12. DOUGLASS NORTH. *Institutions, institutional change and Economic Performance*, Cambridge, UK, 1990.

13. Repetitivas, donde se aprende con la práctica.

14. *Ibíd.*, p. 12.

15. OLIVER WILLIAMSON. *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, 1995.

16. DOUGLASS NORTH. *Ob. cit.*, p. 54.

17. *Ibíd.*

18. En el caso del contrato tributario, la administración tendría que establecer una fiscalización diferente para cada contribuyente, adaptándola a la conducta del mismo. El control sería más fuerte para los evasores.

19. *Ibíd.*

El primer supuesto es que los seres humanos somos agentes racionales y que dicha racionalidad tiene matices. En un extremo está la racionalidad máxima, que asume para una relación contractual el completo conocimiento de los agentes, de sus preferencias, de los valores de los activos transados y de todas las condiciones en las que se desarrollará la relación contractual. Bajo este escenario, se podría llevar a cabo una contratación cuyas cláusulas incluyeran todas las soluciones a los problemas, dado que éstos se conocen ex ante. Evidentemente, la racionalidad máxima dista mucho de la realidad.

En el otro extremo, está lo que WILLIAMSON llama racionalidad orgánica, que se refiere a toda la sabiduría dispersa entre la sociedad que podría considerarse como inconsciente colectivo. A este tipo de racionalidad también se refiere NORTH cuando afirma que cerca del 90% de las acciones de los seres humanos no requieren reflexión pues son conocimiento incorporado como rutinas¹⁶. Podría decirse que este tipo de conocimiento está al alcance de todos los agentes y en esa medida el costo por adquirirlo es despreciable.

Entre estos dos extremos, está la racionalidad limitada, que reconoce que la información es un recurso escaso y que su adquisición tiene costos de transacción importantes. Se acepta la existencia de asimetrías de información y por lo tanto, recomienda que los contratos se diseñen en consecuencia, evitando que las estructuras que se creen ahonden las imperfecciones o incrementen los costos.

El segundo supuesto conductista hace referencia a que los seres humanos tenemos una orientación hacia el interés propio, es decir, somos egoístas. WILLIAMSON¹⁷ manifiesta que la expresión más fuerte del interés propio es el oportunismo, que se expresa cuando uno de los agentes busca un mayor bienestar con dolo, ocultando o distorsionando información. Cuando uno de los agentes asume esta conducta las asimetrías de información no se resuelven en el curso de la ejecución del contrato y su comportamiento se convierte en una fuente adicional de incertidumbre. Por lo anterior, es necesario que los contratos incluyan salvaguardas ex ante que protejan a los agentes de problemas o circunstancias inesperadas que surjan durante el desarrollo de la relación para lograr compromisos creíbles. En el caso de que el contrato incluya un gran número de agentes, la exigibilidad de las obligaciones se dificulta si una gran proporción de ellos asumen dicha conducta.

20. Principalmente, costos de obtener información.

21. DOUGLASS NORTH. *Ob. cit.*, p. 54.

En el otro extremo, el mismo autor describe una conducta de obediencia. En este caso los agentes aceptan cumplir todas las obligaciones que les sean impuestas. Bajo este comportamiento el contrato puede diseñarse sin sanciones porque ninguno de los agentes se interesa en violar sus compromisos. Entre el oportunismo y la obediencia se ubica la búsqueda sencilla del interés propio. En este caso, se considera que no hay comportamientos problemáticos no imputables a la conducta de los seres humanos, por lo tanto en los contratos se admite la inclusión de cláusulas que permitan el manejo de sorpresas y circunstancias inesperadas.

En una relación contractual derivada de las obligaciones tributarias se involucra toda la sociedad y por lo tanto estos comportamientos se distribuyen entre toda la población, lo que genera para la administración un problema de riesgo moral: no es posible identificar ex ante cuáles agentes asumen las conductas oportunistas. De ser posible, se diseñaría un esquema contractual dependiendo de la conducta de cada agente y se economizarían los costos de exigibilidad del esquema¹⁸. Sin embargo, dada la restricción de información, la administración debe diseñar mecanismos de control que permitan la cobertura de todos los agentes según la probabilidad de ocurrencia del oportunismo.

En los últimos años la sociedad bogotana ha elevado su confianza en la administración local, lo que puede haberse traducido en un menor incentivo a generar conductas oportunistas, dando lugar a que la mayor parte de la población asuma una conducta de búsqueda simple del interés propio. En efecto, como se verá más adelante, los ciudadanos tienden a cumplir con sus obligaciones tributarias pagando el mínimo impuesto posible dentro de las posibilidades que ofrece la normativa.

3. Atributos de las transacciones tributarias

El diseño del esquema tributario también depende de los atributos de las transacciones mismas. Como se expuso anteriormente, una de las características más importantes tienen que ver con la frecuencia de las mismas: el diseño contractual y los resultados son diferentes para transacciones discretas que para transacciones recurrentes de largo plazo.

Otro atributo importante es el de la especificidad de los activos y tiene que ver con características propias del valor transado. La especificidad puede ser una condición inicial del contrato o puede surgir de su desarrollo. A medida en que se reiteran las transacciones los agentes involucrados adquieren un conocimiento específico del activo transado, lo que mejora la relación en el largo plazo. Esta característica no es tan clara en el contrato tributario pues la contraparte no se escoge, está definida por los hechos generadores del

impuesto: el contribuyente elige el sitio donde ubicarse pero, una vez ubicado, no elige la administración tributaria de su preferencia; y por su parte, la administración no elige los contribuyentes deseables. Sin embargo, los activos incrementan su especificidad a medida en que ambas partes mejoran el conocimiento del otro y del contrato. El diseño institucional debe procurar a la administración un mayor conocimiento de sus contribuyentes para lograr una tributación más eficiente.

Las transacciones se dan en un ambiente de incertidumbre. Ésta puede ser primaria¹⁹, si se deriva de condiciones de la naturaleza, y difícilmente puede ser corregida. Puede ser secundaria, si se deriva de problemas de comunicación y por ende tiene soluciones que implican costos de transacción²⁰. También puede ser incertidumbre estratégica si se deriva de comportamientos oportunistas. El contrato tributario debe considerar la condición de incertidumbre y estar acompañado de los diseños tecnológicos pertinentes para reducirla. En todo caso, la incertidumbre tiende a reducirse si las transacciones son repetitivas.

Las obligaciones contractuales deben ser exigibles, de lo contrario no tendría sentido incurrir en los costos de una negociación y el contrato no generaría los beneficios esperados por los agentes. Por ende los mecanismos de exigibilidad cobran gran importancia en el diseño del esquema tributario. En una sociedad con alta conciencia de sus obligaciones se podría esperar que los agentes se auto regularan pero con el riesgo moral de existencia de oportunismo la exigibilidad debe corresponder a un tercero, que para el caso del contrato tributario es la administración²¹. Ésta debe generar mecanismos de monitoreo cuyos costos de transacción estén de acuerdo con el riesgo de incumplimiento.

El impuesto a la propiedad inmueble es reconocido como una fuente de ingresos local por excelencia porque se prefiere como gravamen sobre otros impuestos como los indirectos o los que se aplican a la renta, y porque el nivel de gobierno que mejor puede llevar a cabo su administración es el gobierno local.

Entre más complejo, detallado y específico sea el diseño contractual, mayores serán los costos de exigibilidad pues habrá que disponer de mayor información y por ende incurrir en mayores costos. En el caso de un esquema tributario, es evidente que sería más fácil su fiscalización si todos los agentes tuvieran la misma tarifa, pues la administración simplemente tendría que verificar la operación aritmética de multiplicar la base gravable por la tarifa, sin necesidad de conocer características adicionales del predio o de su propietario. Por el contrario, si el tributo depende de diversas características del predio (condiciones arquitectónicas, estrato, uso económico) y de su propietario (entidades públicas, delegaciones extranjeras, iglesias) los costos de exigibilidad se elevan pues se requiere de mayor información.

El diseño de un impuesto a la propiedad es el resultado de la combinación de múltiples factores, muchos de ellos descritos anteriormente. No existe un diseño óptimo y en cada lugar, éste debe responder a los objetivos que se persigan con su instauración, pues no es sólo un mecanismo recaudatorio y puede ser utilizado como un instrumento para el logro de objetivos de política pública.

Los objetivos que pueden lograrse con el impuesto a la propiedad pueden clasificarse en tres grandes grupos: ser fuente de ingresos, ser instrumento de redistribución o progresividad e incentivar que los ciudadanos asuman ciertas conductas.

En los últimos años la sociedad bogotana ha elevado su confianza en la administración local, lo que puede haberse traducido en un menor incentivo a generar conductas oportunistas, dando lugar a que la mayor parte de la población asuma una conducta de búsqueda simple del interés propio. En efecto, los ciudadanos tienden a cumplir con sus obligaciones tributarias pagando el mínimo impuesto posible dentro de las posibilidades que ofrece la normativa.

El primer objetivo, ser fuente de ingresos, parece ser el más evidente. Sin embargo el diseño del impuesto puede variar por diferentes factores como el nivel de gobierno que lo recaude y el que sea beneficiario de sus recursos.

El marco legal colombiano reconoce a los municipios la autonomía para fijar las tarifas que deben regir en cada una de sus jurisdicciones. Sin embargo, la mayor parte de los municipios no tienen gobernabilidad sobre la determinación de las bases gravables de su impuesto predial. En efecto, salvo Bogotá, Cali y Medellín, los demás municipios del país dependen del Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC para la determinación de sus catastros y de los avalúos catastrales de los predios de su jurisdicción. Esta dependencia le resta eficiencia al sistema pues el IGAC es una entidad del nivel nacional, con motivaciones más geográficas que fiscales, con pocos incentivos a tener avalúos que permitan un dinamismo del predial y sobre la cual los municipios no tienen ninguna influencia.

La existencia de un catastro actualizado en sus componentes físicos, jurídicos y económicos es una condición indispensable para que el impuesto sobre la propiedad cumpla con el objetivo de ser una buena fuente de ingresos, aún bajo el esquema del autoavalúo. En Bogotá, el impuesto predial cumple con este objetivo: durante los últimos 10 años su recaudo ha representado entre el 25 y el 30% de los ingresos tributarios de la ciudad.

El segundo grupo de objetivos son los relacionados con la distribución de la riqueza y la progresividad. Para lograr este objetivo se usan herramientas como las exenciones a los ciudadanos de menor capacidad de pago, tarifas diferenciales en función de la riqueza, tratamientos preferenciales a los predios dedicados a actividades de beneficencia, entre otros. En el caso de Bogotá, no se encuentra evidencia de que el impuesto haya sido una herramienta útil para el logro de estos objetivos y puede parecer más eficiente el gasto público como herramienta de redistribución²². Lo que se ha observado es que, cuanto más simple es el diseño del esquema tributario, más equitativo es; pues los ciudadanos no requieren conocimientos particulares ni asesoría especializada para cumplir con sus obligaciones correctamente sin incurrir en sanciones. Así mismo, cuanto más complejo es el diseño, más difícil se hace la exigibilidad del contrato tributario, situación que puede ser una gran fuente de inequidad.

El tercer grupo de objetivos encierra todos aquellos que pretenden incentivar ciertas conductas en los ciudadanos, como por ejemplo la conservación de inmuebles de valor arquitectónico, la conservación del medio ambiente y el desarrollo de predios dentro del perímetro urbano.

Evidentemente, un diseño impositivo que altere los precios relativos de diferentes decisiones económicas puede ser un incentivo real a cambiar la conducta²³. Sin embargo, el solo impuesto predial suele no alterar los precios relativos de manera suficiente como para que los agentes modifiquen sus decisiones, particularmente cuando el impuesto es el único instrumento de política y no se asume como una herramienta complementaria. Para muchas ciudades latinoamericanas, y Bogotá entre ellas, esto se ha traducido en mayores tarifas en predial para incentivar el desarrollo de predios vacantes dentro del perímetro urbano: el resultado no es un mayor dinamismo de la construcción.

Pretender que el impuesto predial sea un instrumento para el logro de múltiples objetivos suele estar en contravía de una clara y simple definición del contrato tributario de los ciudadanos y su sociedad y suele hacer compleja la exigibilidad de las obligaciones.

II. El impuesto sobre la propiedad en Colombia

En Colombia, la Constitución Política en el artículo 317 asignó a los municipios un derecho de propiedad sobre los ingresos provenientes de la tributación a la propiedad inmobiliaria²⁴. Se denomina Impuesto Predial Unificado y su marco legal está dado por la Ley 44 de 1990 y para Bogotá, también por el Decreto-ley 1421 de 1993. El impuesto se aplica sobre toda la propiedad inmueble, es decir, construcción y terreno. Las tarifas las definen los concejos municipales dentro del rango establecido en la ley, y pueden ser diferenciadas según características de su propietario o del uso del inmueble. Su recaudación es responsabilidad de los municipios y éstos son autónomos en la destinación de los recursos. La base gravable es el avalúo catastral o el autoavalúo, según la decisión de cada municipio. Los responsables del impuesto (sujeto pasivo) son los propietarios o poseedores de los predios.

Bogotá adoptó el mecanismo de autoavalúo desde 1994, luego de que entraran en vigencia el Decreto 1421 de 1993 y el Acuerdo 39 del mismo año. En las vigencias anteriores, el mecanismo de recaudación utilizado era la facturación, el mismo que hoy sigue vigente para gran parte de los municipios del país. A continuación se hace una breve descripción de los dos mecanismos utilizando los elementos teóricos expuestos anteriormente.

A. Esquema de facturación

El esquema de facturación es un esquema de una gran simplicidad para los contribuyentes. Básicamente, éstos solo

tienen la obligación de pagar su impuesto oportunamente según la factura que reciban de la administración.

La administración tributaria es quien tiene la obligación de facturar, lo que implica la identificación de los predios y de los sujetos pasivos que tienen la obligación de tributar. Debe conocer la base gravable que no es otra que el avalúo catastral. La factura debe contener la liquidación del impuesto a cargo y para ello, la administración debe conocer las características del predio y su propietario con el fin de determinar la tarifa correspondiente. Estas obligaciones implican para la administración, la obligación de tener previamente un conocimiento profundo (proceso de determinación) sobre todos y cada uno de los predios de su jurisdicción. Finalmente, la administración tiene la obligación de entregarle a cada contribuyente su respectiva factura.

En virtud de que los contribuyentes sólo tienen la obligación de pagar, la administración cuenta como principal mecanismo de exigibilidad el cobro de las obligaciones facturadas. Se espera a cambio, que la administración cuente con toda la información necesaria para llevar a cabo una facturación consistente con la realidad física, económica y jurídica de los predios de su municipalidad.

Al analizar la distribución de obligaciones entre los ciudadanos y la administración tributaria es claro que, para que el esquema funcione, la administración debe contar con información de un alto nivel de calidad y detalle acerca de sus predios y sus contribuyentes. Esto implica un muy buen inventario físico, económico y jurídico de los predios del municipio, es decir, un buen catastro. No contar con toda la información induce a que existan predios a los que no se les facture o se les facture incorrectamente.

Bajo el esquema de facturación toda la responsabilidad de levantamiento de información relevante para una relación contractual eficiente queda del lado de la administración, lo que acentúa los riesgos de información asimétrica. Si bien los contribuyentes tienen la obligación de incorporar sus predios al catastro de su jurisdicción, no existe ninguna sanción por no hacerlo. A esto se suma que la incorporación al catastro es un trámite que ofrece un bajo valor agregado para los ciudadanos, quienes dan más valor a la escrituración y registro de la propiedad. Este esquema no permite que se reduzca la asimetría de información con el tiempo y la iteración de transacciones.

22. CLAUDIA PUENTES y ANGELA NOGUERA. Documento de trabajo "Evaluación del Impuesto Predial como herramienta para el logro de objetivos de política pública", Bogotá, 2002.

23. DOUGLASS NORTH. Ob. cit., p. 7.

La imposibilidad de mejorar la información y de que la información jurídica contenida en el registro de instrumentos públicos se refleje correctamente en el catastro, genera inequidades que lesionan el sistema. En la práctica, bajo el esquema de facturación, la obligación de tributar no surge de la existencia del predio sino de su incorporación al catastro. Por lo anterior, la mejor manera de eludir responsabilidades sin incurrir en comportamientos oportunistas, es esperar a que la administración incorpore el predio y mantenga su valor actualizado, aprovechando la ausencia de sanciones por no hacer auto formación catastral.

En 1993, último año en que se utilizó la facturación en Bogotá, pagaron aproximadamente 450.000 contribuyentes, cifra que se duplicó con la adopción del autoavalúo.

B. Esquema de autoavalúo

El esquema de autoavalúo entrega gran parte de las responsabilidades a los contribuyentes y genera para éstos la obligación, no solo de pagar, sino también de declarar. En la declaración, los contribuyentes adquieren la obligación de identificarse como sujetos pasivos de un impuesto y de identificar correctamente el predio que lo genera. También se obligan a manifestar su base gravable, es decir, su autoavalúo, y la tarifa correcta según las características de su predio y las propias como contribuyente. Finalmente, los contribuyentes deben liquidarse el impuesto a cargo e informarse para cumplir con sus obligaciones correctamente. Bajo el esquema de autoavalúo, la administración es responsable de disponer de los medios para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones, lo que no implica entregar información individual a cada predio.

Al asignarle mayores obligaciones a los contribuyentes, también se le asignan a la administración mayores responsabilidades en materia de exigibilidad.

Cuando un contribuyente incumple su obligación de declarar (contribuyente omiso) o lo hace incorrectamente (contribuyente inexacto) la administración debe usar, como mecanismo de exigibilidad el proceso de determinación. Este es un proceso dispendioso mediante el cual la administración le demuestra al contribuyente su calidad de sujeto pasivo del impuesto y le determina su impuesto a cargo. Este proceso contempla diferentes instancias de discusión entre el contribuyente y la administración, con el objeto de respetar el derecho de defensa del ciudadano. Solo hasta que se surta completamente este proceso, la administración puede iniciar el proceso de cobro de las obligaciones tributarias.

Cuando el contribuyente ha incumplido su obligación de pagar (contribuyente moroso) o cuando los procesos de

determinación han culminado con la demostración de una obligación tributaria a cargo de una persona en particular, la administración puede hacer exigible la deuda con un proceso de cobro. En este caso, la administración cuenta con herramientas de cobro coactivo que incluyen la posibilidad de rematar cualquier activo del deudor.

La ciudad tomó la decisión de adoptar el esquema del autoavalúo en 1993, con su inclusión en el Estatuto de Bogotá, Decreto-ley 1421 de 1993 en concordancia con la Ley 40 de 1990. La decisión se tomó a partir de diversas consideraciones, entre ellas las responsabilidades de gasto de una ciudad en pleno crecimiento y la necesidad de modernizar el sistema tributario. Conservar el esquema de facturación implicaba contar con información catastral actualizada y de calidad, tarea que se consideró no viable a pesar de contar con un catastro propio y con la posibilidad de compañías privadas. La situación de rezago era tan grave que el 40% de los predios tenían un avalúo catastral que apenas significaba el 10 ó 20% del valor comercial de los mismos²⁵.

La ciudad incluyó el autoavalúo dentro del Estatuto de Bogotá a pesar de que el mecanismo ya había sido creado en la Ley 44 de 1990. La razón es que en la versión inicial del esquema no se contemplaba un valor mínimo para declarar distinto al avalúo catastral y por tanto el diseño carecía de incentivos para que los contribuyentes ampliaran la base gravable.

El diseño tributario incluido en la Ley 44 de 1990 no tomó en cuenta que los contribuyentes tienen una búsqueda hacia el interés propio en virtud de la cual tratarán de pagar el menor impuesto posible. Si los predios no están incorporados al catastro, tampoco tienen un avalúo catastral actualizado y por ende, el referente que incluye dicha norma (autoavalúo igual al avalúo catastral) no genera incentivos a declararse una base gravable mayor. Por lo anterior, era necesario diseñar salvaguardas o de lo contrario, ante la ausencia de ellas y de un avalúo catastral actualizado, los contribuyentes podrían declarar como autoavalúo cualquier valor, aunque fuera irrisorio. El diseño de autoavalúo incluido en la Ley 44 de 1990 no resuelve los problemas de información relacionados con el valor de las base gravable porque no da incentivos para que los ciudadanos revelen su información.

24. Constitución Política de Colombia. Art. 317: "Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización".

25. Fedesarrollo. "Memorias Secretaría de Hacienda 95-97", Bogotá, 1997.

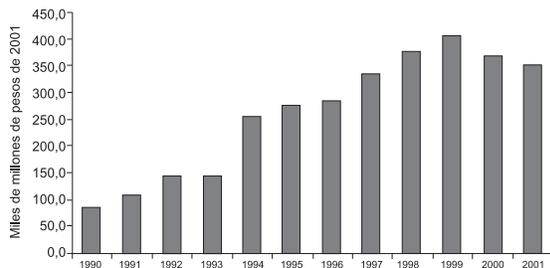
26. El Decreto 1421, adicionalmente incluyó la posibilidad de que el Concejo de la ciudad elevara el porcentaje de referencia al valor comercial hasta el 80%.

El esquema de autoavalúo incluido en el Decreto-ley 1421 de 1993, le asignó a los contribuyentes la obligación de determinar su base gravable, misma que no podía ser inferior al mayor de tres referentes: 1) el 50% del valor comercial del predio²⁶; 2) el avalúo catastral y, 3) para las vigencias siguientes, el autoavalúo del año anterior incrementado en el índice de inflación.

Paralelamente se creó un sistema de sanciones para la obligación de declarar en el cual la mayor sanción era el 10% del valor del inmueble. El esquema de sanciones por no pagar no sufrió cambios respecto al sistema anterior.

Con este cambio normativo la ciudad esperaba incrementar estructuralmente su base gravable y con ello su nivel de ingresos del impuesto predial. El resultado en términos de recaudo fue extraordinario: se pasó de recaudar \$45.661 millones en 1993 a \$99.057 millones en 1994, lo que implicó un crecimiento nominal del 117% en un año.

GRÁFICA 1
RECAUDO POR CONCEPTO DE IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO



La normativa que regula el esquema de autoavalúo ha tenido importantes modificaciones durante el tiempo de su vigencia que han sido determinantes en el comportamiento de los ciudadanos. Por lo anterior, el análisis se hace de manera separada para los años 1994, 1995 a 1999 y 2000 a 2002.

1. El autoavalúo en 1994

Tal vez la modificación institucional más importante fue el cambio en las obligaciones de los contribuyentes: el hecho de tener que declarar por la existencia del predio y no sólo pagar según la incorporación catastral, le delegó a los ciudadanos un papel activo en el contrato tributario. Este cambio hizo que en 1994 declararan su impuesto 930.527 predios, frente a los 450.000 que pagaron el año inmediatamente anterior.

El nuevo esquema fue una manera de aceptar que no habría contrato exitoso posible si se presumía que la administración

debía disponer de información perfecta. El autoavalúo plasmado en el Decreto-ley 1421 de 1993, es un diseño más acorde con la racionalidad limitada, donde el contribuyente, que es quien conoce la realidad de su predio, es la fuente de información cada año.

Se corrió el riesgo de que los ciudadanos masivamente incumplieran con las nuevas obligaciones y para ello se diseñaron los referentes mínimos para efectuar la declaración de la base gravable y éstos actuaron como salvaguardas del contrato, útiles para resolver situaciones inesperadas en un entorno de incertidumbre y racionalidad limitada, por ejemplo, en el caso en que el predio tuviera un avalúo catastral muy bajo o que no lo tuviera. Se podría decir que fue gracias a estos referentes que se logró el incremento en la recaudación.

En efecto, sin desconocer los logros del esquema, si se analiza el potencial de recaudación el incremento en el recaudo habría podido ser mucho mayor. El autoavalúo introducía dos tipos de incremento potencial; el primero de ellos referido a un mayor número de declarantes y el segundo a un incremento en la base gravable declarada. El primer efecto se dio, pues como ya se vio, el número de predios declarados se incrementó en un 106%. La base gravable también creció pero no llegó a niveles comerciales, si se toma en cuenta que el avalúo catastral en promedio representaba un 20% del valor comercial del predio. Si la relación contractual entre los contribuyentes y la sociedad se hubiera mantenido con las reglas de juego originales, en particular con la restricción de declarar como autoavalúo un valor superior al 50% del valor comercial del predio, la base se hubiera podido incrementar aún más en las siguientes vigencias (nuevas iteraciones de la relación contractual); pero un cambio normativo que se describe más adelante, cambió las reglas de juego.

El comportamiento de los ciudadanos demostró que el autoavalúo logró que una gran proporción de los contribuyentes revelaran mayor información sobre sus predios. La ganancia en términos de recaudación pudo deberse en gran medida a que la mayor parte de los ciudadanos no tienen comportamientos oportunistas y por ende tienen bajos incentivos a evadir y el mayor recaudo se debió a la conducta de los contribuyentes obedientes y a quienes tienen una conducta de búsqueda sencilla de interés particular.

El esquema sin embargo tuvo grandes deficiencias en su estructura de exigibilidad. La administración no contaba con la tecnología necesaria para procesar oportunamente el volumen de documentos manuscritos por los contribuyentes, que contenían toda la información declarada. Incorporar esta información como una base de datos validada tomó cerca de dos años.

De otra parte, la administración carecía de información estadística que permitiera conocer el valor comercial de los predios, por lo tanto era imposible saber si un declarante cumplía o no con su obligación de declararse una base gravable superior al 50% del valor comercial de su predio. También carecía de un mecanismo confiable de intercambio de información entre la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, fuente de la tradición de propiedad del predio, y el catastro.

Estas deficiencias impidieron que la relación contractual fuera una relación de continuo aprendizaje y le quitaron credibilidad a la capacidad de control de la administración. En efecto, no se abrió ni un solo expediente para fiscalizar la inexactitud por base gravable ocurrida en la vigencia 1994.

Pero quizás el peor defecto de la estructura institucional del autoavalúo es que no se diseñó para retroalimentar al catastro ni con los nuevos predios ni con los mayores valores declarados por los contribuyentes²⁷. Esto ha implicado la pérdida de una enorme oportunidad para corregir las asimetrías de información de una manera sencilla, lo que ha llevado a que el catastro incurra en altos costos de transacción para mantenerse actualizado con los procedimientos convencionales, buscando la información en campo.

La ciudad incluyó el autoavalúo dentro del Estatuto de Bogotá a pesar de que el mecanismo ya había sido creado en la Ley 44 de 1990. La razón es que en la versión inicial del esquema no se contemplaba un valor mínimo para declarar distinto al avalúo catastral y por tanto el diseño carecía de incentivos para que los contribuyentes ampliaran la base gravable.

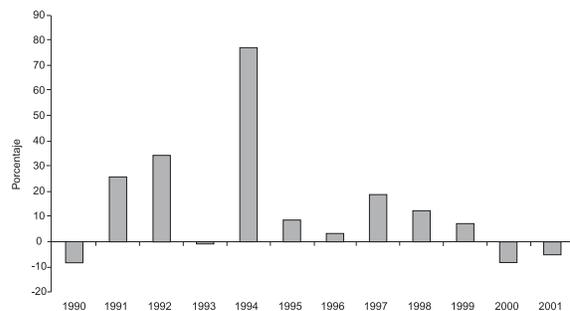
2. El autoavalúo entre 1995 y 1999

Durante 1994, el Consejo de Estado declaró nula la norma que obligaba a referir el autoavalúo al 50% del valor comercial del predio, lo que introdujo un profundo cambio en las reglas de juego del autoavalúo e impidió el continuo crecimiento de la base gravable originado en los predios existentes²⁸.

La eliminación de esta salvaguarda redujo los incentivos de los contribuyentes a seguir revelando información de mercado acerca de sus predios.

Sin embargo, se mantuvo la restricción de que los contribuyentes no podían fijar su autoavalúo en niveles inferiores al autoavalúo del año anterior incrementado en el índice de inflación. Este referente permitió que la base gravable se mantuviera en términos reales y se incrementara con la aparición de nuevos predios. Los contribuyentes, consistentes con una conducta de búsqueda sencilla de interés propio, continuaron tributando por el mínimo legal posible y por lo tanto, en general y salvo que el avalúo catastral les fuera modificado, en sus declaraciones indexaron los autoavalúos hechos en 1994 (Gráfica 2).

GRÁFICA 2
CRECIMIENTO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN BOGOTÁ
1990-2001



El referente al autoavalúo anterior le facilitó a la administración su tarea de exigibilidad pues, a diferencia del año anterior, cuando no contaba con información acerca del mínimo legal (50% del valor comercial), a partir de 1995 contaba con la información de las declaraciones de años anteriores.

Desafortunadamente, durante estos años se mantuvieron las deficiencias tecnológicas para procesar la información manuscrita en los formularios y convertirla en información para hacer gestión tributaria. También se mantuvieron los problemas de disponibilidad de información de registro (propietarios, información jurídica y valor de las transacciones comerciales).

Las limitaciones por ausencia de información y el bajo análisis del comportamiento de los contribuyentes se reflejaron en una política de fiscalización de muy baja cobertura. La baja calidad de la información causaba que los programas de fiscalización se cerraran o tuvieran baja efectividad. Adicionalmente, éstos se formularon buscando el mayor recaudo potencial por registro, lo que también redujo la cobertura sobre la población. Si se tiene en cuenta que los ciudadanos quieren maximizar su bienestar personal, en presencia de altos costos de medición que impiden la exigibilidad de las obligaciones contractuales, se hace poco probable ser detectado en una condición de incumplimiento y por ende los beneficios de incumplir se incrementan, lo que a su vez, disminuye los incentivos a asumir una conducta de cooperación.

La imposibilidad de procesar la información oportunamente impidió que la administración apropiara las ventajas de tener una relación contractual con transacciones recurrentes y permitió que las obligaciones de cada vigencia tuvieran que tratarse como transacciones discretas y únicas ante la imposibilidad de analizar un patrón.

Hacia 1999 se evidenció que el esquema de autoavalúo diseñado no tenía mecanismos suficientes para enfrentar situaciones inesperadas. Como se anotó, durante estos años las bases gravables estuvieron creciendo de acuerdo al nivel de inflación, sin embargo, la valoración de los predios empezó a decrecer y llegó a ser negativa en 1998 y 1999.

El efecto de la tendencia contraria de los dos índices implicó que hacia 1999 el nivel de las bases gravables determinadas por autoavalúo para muchos predios fue superior a los valores comerciales. La normativa vigente permitía declarar por debajo del referente del año anterior, previa autorización de la administración. Fue entonces cuando cerca de 50.000 contribuyentes solicitaron una aprobación para declarar por un valor inferior al mínimo legal, ocasionando una pérdida de legitimidad del esquema.

27. El autoavalúo no es una fuente legal para actualizar los avalúos catastrales.

28. La Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 24 de marzo de 1995, declaró nulo el numeral 3 del artículo 155 del Decreto-ley 1421 de 1993, donde se incluía el referente al valor comercial del predio. Entre otros argumentos, la sentencia manifiesta que esa referencia introduce incertidumbre en la determinación de la base gravable, pues no existe un valor comercial salvo que exista una transacción. Lo demás son expectativas. Si bien es claro que el valor comercial no era un dato conocido para la administración y los contribuyentes, su ausencia se habría podido subsanar con el diseño de herramientas estadísticas que pudieran dar un referente claro sobre el valor de cada predio, utilizando para ello información de las transacciones efectivamente realizadas.

Esta crisis demostró que el mecanismo de indexación del autoavalúo fue efectivo para llevar las bases gravables a niveles cercanos a sus valores comerciales pero, evidentemente, perdió su efectividad cuando la tasa de inflación superó la tasa de valorización de los inmuebles.

La presión social fue demasiado fuerte y originó el trámite de una reforma legal para eliminar el referente a la declaración del año anterior.

3. El autoavalúo entre 2000 y 2002

Las circunstancias surgidas por la desvalorización de la propiedad raíz de Bogotá condujeron a la aprobación en el Congreso de la República de la Ley 601 de 2000. Esta norma introdujo dos cambios fundamentales al esquema de autoavalúo, siendo el más importante la eliminación del autoavalúo del año anterior como referente mínimo para determinar la base gravable.

El segundo cambio fue la introducción del índice de valoración inmobiliaria y rural-IVUR como factor para actualizar los avalúos catastrales. Este índice debe ser el promedio de la variación de los precios de los inmuebles de la ciudad en cada año.

Con las nuevas reglas de juego, un contribuyente puede declarar como autoavalúo cualquier valor siempre y cuando éste no sea inferior al avalúo catastral vigente para el año gravable. Haber hecho una declaración anterior por un mayor valor no obsta para que pueda reducir el nivel de su autoavalúo.

La Ley 601 de 2000 eliminó los incentivos a mantener las bases gravables en el tiempo y creó incentivos a declarar como autoavalúo solo hasta el avalúo catastral. El efecto de esta norma minimiza las ventajas de las salvaguardas contractuales creadas por el Decreto-ley 1421 de 1993.

Los contribuyentes reaccionaron rápidamente a los nuevos incentivos y cada año ha disminuido el número de declaraciones por valores superiores al avalúo catastral; mientras que en 2001 el 27% de los contribuyentes declaró por un valor superior a su avalúo catastral, en 2002 este porcentaje se redujo a 16%. Una vez más, los ciudadanos demostraron que tienen una búsqueda sencilla hacia el interés propio y, si bien muchos no ocultan información, buscan declarar por el mínimo legal.

La estructura tributaria derivada de la Ley 601 de 2000 implica una mayor responsabilidad para la administración pues requiere tener avalúos catastrales actualizados para todos los predios de la ciudad, so pena de permitir el rezago de la

Con las nuevas reglas de juego, un contribuyente puede declarar como autoavalúo cualquier valor siempre y cuando éste no sea inferior al avalúo catastral vigente para el año gravable. Haber hecho una declaración anterior por un mayor valor no obsta para que pueda reducir el nivel de su autoavalúo.

base gravable y el deterioro de los ingresos. Lo anterior incrementa nuevamente el riesgo de asimetrías de información en contra de la administración.

De otra parte, el mantenimiento de los avalúos catastrales asigna a la administración una mayor responsabilidad en términos de la equidad del sistema. La administración debe procurar que los avalúos catastrales reflejen correctamente la estructura de precios relativos en la ciudad.

La introducción del IVUR, como factor de actualización de los avalúos catastrales, incrementa la necesidad de que la administración cuente con la información de las transacciones de predios en la ciudad (obtenida de las transacciones registradas en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos). Los avalúos reflejan las expectativas de mercado pero solo las transacciones reflejan los precios validados por oferentes y demandantes.

Durante estos años la administración tributaria logró un mejoramiento muy importante en sus sistemas de información. Se diseñaron esquemas para entregar a los ciudadanos formularios con información previamente diligenciada, reduciendo con ello el monto de la información manuscrita que debe ser capturada y logrando información de mejor calidad en un menor tiempo. Contar con mejor información ha permitido hacer análisis del universo de contribuyentes y sus conductas, mejorar la detección de incumplidos y por ende las condiciones de exigibilidad. A partir del mejoramiento de la información se espera poder convertir realmente la relación contractual con los contribuyentes en una relación recurrente donde tanto la administración como los ciudadanos creen activos específicos y generen mejores condiciones de confianza.

La mayor disponibilidad de la información permitió que la administración incrementara la cobertura y la oportunidad de la fiscalización. En 2001, se logró por primera vez fiscalizar las obligaciones fiscales antes de terminar la vigencia fiscal. Adicionalmente, se elevó el número de contribuyentes fiscalizados en un año: se pasó de 10.000 contribuyentes fiscalizados en el año de mejor gestión, a 230.000 contribuyentes en 2001 y cerca de 400.000 en 2002. El ejercicio de las herramientas de control de las obligaciones tributarias disminuye los beneficios de asumir conductas oportunistas, lo que se refleja en una mejor disponibilidad a pagar de los contribuyentes. En efecto, el recaudo del impuesto predial en Bogotá creció en el primer semestre de 2002 18% con respecto al mismo periodo del año anterior, aunque los avalúos catastrales sólo crecieron el 6,61%.

El esquema de autoavalúo permite aprovechar la condición de los seres humanos de estar en una permanente búsqueda del interés propio, a veces de una manera simple y a veces en condiciones de oportunismo. La mayor parte de los ciudadanos no buscan su interés con dolo y por ende tienden a cumplir con sus obligaciones contractuales, lo que es muy positivo para un esquema cuyo pilar fundamental es que los contribuyentes revelen información. Sin embargo, para que el autoavalúo funcione es necesario crear y utilizar mecanismos de exigibilidad que controlen las conductas oportunistas.

La adopción del autoavalúo, al igual que el mecanismo de facturación, requiere de una plataforma tecnológica y de información adecuada que permita la correcta exigibilidad de las obligaciones tributarias y lograr un aprendizaje de los agentes involucrados en la relación, así como una correcta retroalimentación. Para que el mecanismo de autoavalúo tenga un efecto permanente sobre las finanzas públicas, debe garantizarse que la información que aporten los contribuyentes sirvan como fuente para la formación y la actualización catastral. Así mismo, debe consolidarse un adecuado intercambio de información entre el registro de la propiedad inmobiliaria y el catastro.

El mecanismo de autoavalúo debe ofrecer a los contribuyentes incentivos para que éstos revelen la información de sus predios. La búsqueda del interés propio determina que los agentes buscarán cumplir con sus obligaciones tributarias pagando el mínimo legal, por lo tanto el autoavalúo, en los términos de la Ley 44 de 1990 o de la Ley 601 de 2002, logra incrementar la base gravable por la declaración de los predios que no se encuentran incorporados al catastro pero no logra incrementar la base porque los contribuyentes declaren un autoavalúo superior al avalúo catastral. Los términos de las normas citadas suponen que la administración mantenga actualizados los avalúos catastrales.

El autoavalúo abre el reto de construir una relación de largo plazo entre los contribuyentes, la sociedad y la administración. Para ello es importante establecer instituciones estables, que generen confianza y que impliquen un aprendizaje. Los esfuerzos de fiscalización deben orientarse a reducir el riesgo moral y a diferenciar a los contribuyentes que se comportan de manera oportunista.

Bajo el esquema de facturación o de autoavalúo, se recomienda reducir el número de objetivos que se persiguen con el impuesto predial (redistribución, menores niveles de contaminación ambiental, fomentar conductas, prevenir

comportamientos, etc.). Cada vez que se introduce un nuevo objetivo se incrementan los requerimientos de información para el correcto monitoreo de las obligaciones tributarias, se elevan los costos de exigibilidad y, generalmente, no se logran alterar los precios relativos de manera suficiente como para generar cambios en las conductas (conservación arquitectónica o ambiental, desarrollo de vacíos urbanos, entre otras). Si hay poca información, el diseño institucional del contrato tributario debe ser simple y los objetivos de política que se persigan deben guardar coherencia con la disponibilidad de información y con la situación de los catastros municipales.

Bibliografía

- FEDESARROLLO (1997). *Memorias 95/97*, Bogotá, Secretaría de Hacienda de Bogotá.
- NETZER, DICK (1998). *Land Value Taxation*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- NORTH, DOUGLASS (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, USA.
- PUNTES, CLAUDIA y ANGELA NOGUERA (2002). Documento de trabajo: "Evaluación del Impuesto Predial como herramienta para el logro de objetivos de política pública", Bogotá.
- SANDOVAL, CARLOS ALBERTO (1999). "Instituciones presupuestales y resultados económicos", en *Hacia el rediseño del Estado*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Tercer Mundo Editores.
- YOUNGMAN, JOAN y JANE MALME (1994). "An International Survey of Taxes on Lands and Buildings", *Kluwer Law and Taxation Publishers*, Deventer, The Netherlands.
- WILLIAMSON, OLIVER (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press.
- Otros documentos:
- Constitución Política de Colombia* (1991).
- Decreto-ley 1421 (1993).
- Ley 44 (1990).
- Acuerdo 39 del Concejo Distrital (1993).