

✓ LAS FINANZAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

GUSTAVO LOPEZ MERCADO

Economista de la Universidad Nacional, Bogotá. Especialización en Finanzas Públicas, Naciones Unidas. Estudios Magíster de Administración Industrial, Universidad del Valle. Asesor y Consultor Económico. Profesor de la Universidad del Valle, ESAP, ICESI.

INTRODUCCION

Al elaborarse un Plan de Desarrollo para un municipio, una vez terminados los respectivos diagnósticos de los sectores económicos, se presentan las alternativas para solucionar los problemas, es decir, elegir las más convenientes vías para obtener el bienestar económico.

Para lograrlo, se diseñan estrategias que van acompañadas de herramientas o instrumentos precisos. Uno de ellos son las Finanzas Públicas, tema que en la mayoría de los casos solamente queda valorado como diagnóstico, o sea el conocimiento de sus tasas de crecimiento o decrecimiento anual en términos constantes o reales, despreciando en la mayoría de los casos su importancia como instrumentos de desarrollo urbano.

¿Quién niega hoy en día la dinámica de desarrollo que podría darle a un municipio la reestructuración del Impuesto Predial y la Contribución de Valorización?

Para el Impuesto Predial se plantea el aumento de su base gravable. Pasar de los avalúos catastrales a los automáticos, utilizando los valores comerciales y a su vez suprimiendo o rebajando las tarifas complementarias. Por ejemplo, si un predio urbano construido tiene un valor catastral de tres millones de pesos, su pago anual por concepto del Impuesto Predial es: \$3 millones x 14.2 por mil = \$42.600, lo que equivale a \$3.550 mensuales. Al utilizar la propuesta se supone que el valor comercial del mismo inmueble es de diez millones de pesos, al aplicarle a esta nueva base gravable una menor tarifa como puede ser el 7 por mil, se llegaría a un pago de \$70.000 al año, o sea \$5.883 por mes; lo cual representaría un significativo aumento de los recaudos del municipio.

Además, se convertiría en un impuesto elástico, al ser hoy en día su tendencia inelástica, por lo espaciado o discontinuo de los reavalúos catastrales. De esta forma se podría transformar en el recaudo líder de los municipios.

En cuanto a la contribución de Valorización se propone la reforma de sus estatutos que la normatizan a nivel nacional, los cuales se tiene consenso que son obsoletos, acción que permitiría también mayores recaudos, al no sólo cobrarse el valor de las obras de infraestructura urbana construidas, sino también por el mayor valor que adquieren los predios (plusvalía urbana), tema consignado en la nueva Ley de Reforma Urbana aprobada por el Congreso en la legislatura pasada, quedando abierta por consiguiente su reglamentación.

También se puede implementar la valorización por beneficio general. Estas medidas que las evaden los políticos por ser mal recibidas por la comunidad, llegarían a ser aceptadas si sus aplicaciones se verificaran realmente en su beneficio o bienestar, que es sinónimo de desarrollo económico.

El meollo del problema para la aplicación de estas políticas fiscales modernas, se centra en la baja capacidad de pago de la mayoría de los contribuyentes, dados sus reducidos ingresos per cápita, situación que se puede resarcir con el estímulo a la producción nacional, política verificada con éxito en algunos países de la zona pacífica asiática.

PRINCIPALES INGRESOS DE LAS CIUDADES IMPORTANTES DE COLOMBIA

Revisando los estudios de las finanzas públicas, en los cuales he tenido el honor y la satisfacción de participar, se observa como denominador común que dentro de los ingresos corrientes, los tributarios son los que generan más entradas en comparación con los no tributarios. Los ingresos de capital presentan una partici-

pación bastante cercana a los ingresos no tributarios y no muy alejada de los tributarios. En términos reales, la mayor tasa de crecimiento se da en los ingresos no tributarios y la menor en los tributarios, es decir, que crecen más los créditos, las contribuciones o participaciones que los impuestos clásicos de los municipios mayores (Predial, Industria y Comercio).

Los mayores ingresos per cápita, tanto en términos corrientes como en constantes, los presentan los impuestos de Industria y Comercio, el Impuesto Predial, la participación del IVA y los recursos de créditos internos. Es importante señalar que sus guarismos no son significativos pues los ingresos per cápita son bastante bajos en relación con los compromisos que asumen los municipios para el beneficio social y económico de sus poblaciones.

Los recaudos más importantes en términos absolutos los obtienen así: los llamados ingresos autofinanciados (agua y alcantarillado, energía, teléfonos, valorización, pavimentaciones, basuras, vivienda), luego siguen los impuestos (Industria y Comercio, Predial y Participación del IVA), por último los recursos del crédito.

Es importante señalar que los gobiernos nacional y departamental obtienen significativos recaudos en estas ciudades, especialmente por concepto de los tributos Renta y Complementarios, IVA, Comercio Exterior, Timbre Nacional, Gasolina y A.C.P.M., consumo de cigarrillos, cerveza y licores; sin recibir ninguna participación por estos conceptos fiscales, lo cual podría al menos retribuirse por medio de inversiones o a través de convenios con estos municipios para proyec-

tar y ejecutar obras de interés social y de carácter prioritario.

PRINCIPALES INGRESOS DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS Y PEQUEÑAS

Entre los ingresos más representativos, por su mayor participación respecto del total recibido, figuran: la participación del impuesto nacional a las ventas, el impuesto de predial e industria y comercio y los ingresos por servicios públicos, los cuales representan en promedio un guarismo muy cercano al 100% de los recaudos totales.

Esto implica una reducida participación de los ingresos de capital, es decir, el crédito interno.

Ahora, al observar la estructura de los ingresos es en términos reales donde ciertamente se determinan sus crecimientos o decrecimientos reales al aplicar los precios constantes, de acuerdo con los índices de precios al consumidor. Se diferencia que las mayores tasas de crecimiento se presentan en su orden así: La participación del IVA, el Impuesto Predial y preocupante el bajo comportamiento del Impuesto de Industria y Comercio al tener estos municipios un significativo predominio comercial; la acción del crédito interno es de poco valor, sin crecimientos reales.

En cuanto a los ingresos per cápita reales, en términos generales los resultados no son significativos, es decir son bastante bajos, por ejemplo \$0.60 por persona-día, valor que certifica lo enunciado. Estos resultados tan bajos tampoco están en correlación con las funciones y compromisos sociales que asumen estos municipios para lograr sus beneficios sociales y económicos.

Las rentas que perciben la nación y los departamentos en estos municipios también son cuantiosas, pero estos valores generados y recaudados no se compensan en gastos hacia estos municipios y ahora con mayor razón deben invertir en ellos o transpasarle recursos, al darle la Ley 60 de 1993 mayores responsabilidades a los municipios.

CONCLUSIONES

En los municipios grandes:

- Los mayores recaudos, en términos absolutos, los generan el Impuesto de Industria y Comercio, el predial y la participación del IVA. Los ingresos propios o autofinanciados ocupan el primer lugar de importancia, seguidos por los impuestos y los recursos del crédito.
- Las mayores tasas de crecimiento reales las presentan los recursos del crédito interno, la participación al IVA y el impuesto de Industria y Comercio. Para las entidades descentralizadas son los ingresos autofinanciados especialmente por los servicios públicos.
- Del total de rentas percibidas en estos municipios, aproximadamente el 90% lo recauda la nación, el 6% el departamento y solamente el 4% el municipio.
- Se presume una ineficiencia en el recaudo del IVA, debido quizás a evasión en el pago del mismo, pues sus valores y crecimiento no son representativos de la capacidad comercial que tienen estas ciudades.
- Bajos ingresos per cápita reales.

En los municipios medianos y pequeños

- Las mayores tasas de crecimiento reales las presentan la participación al IVA, y el impuesto predial (en baja proporción) en los municipios pequeños. En los medianos, el primer lugar lo ocupan los ingresos por servicios públicos, luego el mismo orden de los pequeños.
- Preocupa también el bajo comportamiento del Impuesto de Industria y Comercio, al tener estos municipios un significativo predominio comercial.
- Es reducida la participación del crédito en relación con los ingresos totales y sin crecimientos reales.
- Los ingresos per cápita son reducidos en cuanto a los compromisos que debe asumir la municipalidad en las acciones de beneficio social y económico de la población.
- Se supone que del total de rentas percibidas en estos municipios, el mayor valor lo recauda y se traslada al gobierno nacional.

RECOMENDACIONES

- Adoptar medidas o estrategias a fin de mejorar la eficiencia del recaudo del Impuesto de Industria y Comercio, identificando los negocios con prontitud y evitando la morosidad en su pago e inclusive estudiar la posibilidad del aumento de sus tarifas y la presunción de sus ingresos brutos (base gravable).
- En cuanto al impuesto predial, adoptar el autoavalúo, es decir, declarar los valores comerciales de los predios y rebajar o suprimir las tasas complementarias. Además, evitar las morosidades y ex-

cepciones. También, crear su propia oficina de Catastro para acelerar los reavalúos.

- Las obras de valorización se deben cobrar por beneficio general tendiente a que los proyectos sean pagados por todos los dueños de los predios de las ciudades, lo cual permite recaudar más dinero y que los contribuyentes paguen menos. La financiación de la obra sería total y con generación de excedentes para iniciar otras obras de interés colectivo.
- Implementar el cobro de la plusvalía urbana, es decir, cobrar el mayor valor que adquieren los predios por acción de la inversión pública y privada.
- Lograr la cesión total del impuesto al valor agregado (IVA) generado en los respectivos municipios.
- Ceder o crear una sobretasa sobre los impuestos nacionales y departamentales cobrados y generados en los municipios.
- Crear sobretasas al consumo de la gasolina para los municipios.
- Cobrar tasas o peaje para la entrada de vehículos a los centros urbanos y comerciales de las ciudades grandes.
- Al aumentar los recaudos (ingresos corrientes), se generaría una mejor capacidad de endeudamiento, es decir, se podrán aumentar en términos reales los ingresos de capital (crédito) para ser aplicados en la inversión pública, que hoy en día es bastante deficitaria.
- Todos los municipios, pero especialmente los medianos y pequeños, requieren urgentemente su

modernización: funcionarios especializados y bien pagados, eliminación de la arrogancia de los burócratas, su continua capacitación, formación de líderes que propongan y hagan los cambios que requieren las finanzas públicas municipales, pues se encuentran rígidas o inelásticas, por la incapacidad de los funcionarios, ejecutivos y concejales, al imperar un compadrazgo entre todos ellos.

En municipios pequeños se da el caso de que el Alcalde es un comerciante y sus secretarios sus amigos del pueblo y los concejales también; dada esa circunstancia es poco lo que se puede hacer. Por eso es tan importante, para lograr los cambios, nombrar la comunidad gente experta, con altos salarios y exenta de compromisos con los políticos de turno, pero sí con la comunidad que tiene el derecho a la crítica, a la supervisión e inter-

ventoría de los actos de los administradores del Estado.

- Control del gasto público, eliminando la corrupción, el desperdicio o despilfarro y la ineficiencia.

REFERENCIAS

- *Plan Vial y de Transporte* Documento 5. Situación Financiera del Municipio de Cali. INCOL Ltda., AEI Ltda. Octubre, 1990.
- *Plan de Desarrollo, Municipio de Florida*. Finanzas Públicas Municipales. Noviembre, 1991.
- *Plan de Desarrollo de Palmira*. PIDE-PAL 10. Finanzas Públicas Municipales. Julia Velasco y Asociados Ltda. Octubre, 1988.
- *Plan de Desarrollo de Cali*. Documento 12. Estructura de los Ingresos, Gastos y Empleo del Municipio de Cali. Junio, 1979.
- *Plan Vial de Transporte*. Financiación Plan Vial. INCOL Ltda. AEI Ltda. Octubre, 1990.