



Por: **LEONARDO JIMENEZ MOLINELLO** – Director de CEDETRABAJO CAPITULO CARTAGENA – Y **GERARDO RODRIGUEZ** – Vocero de Justicia Tributaria Capitulo Cartagena y Profesor Universitario.

ANÁLISIS DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO (IPU) EN EL DISTRITO DE CARTAGENA.

El presupuesto de Cartagena para la vigencia fiscal de 2017 fue aforado en \$1.487.807,382 millones, el cual tuvo un crecimiento nominal del 12,3% en relación con el año anterior. Este presupuesto equivale a un per-cápita poblacional de \$1 millón 337 pesos, inferior al de ciudades como Medellín en un 55.59% y de Barranquilla en un 72.7%.

Este presupuesto depende principalmente de recursos del orden nacional - 50.06% del total del presupuesto - esto es, \$810.979 millones. Actualmente, estos recursos tienen como destino los gastos de funcionamiento del sector de la salud y de educación. Por su parte, los ingresos corrientes de Libre Destinación o rentas propias del Distrito ascienden a unos \$474.137.734.670, un 31.6% del total del presupuesto.

Tabla 1. Comportamiento del presupuesto de ingresos entre 2016 – 2017.

CONCEPTO	PPTO 2015	Part. %	PPTO 2016	Part. %	Variación Absoluta	Variación %
TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	1.251.077.073.615	100,00%	1.324.364.411.382	100,00%	73.287.337.767	5,86%
INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN	339.741.935.646	27,16%	408.137.734.670	30,82%	68.395.799.024	20,13%
INGRESOS CORRIENTES DE DESTINACIÓN ESPECIFICA	61.781.501.624	4,94%	40.475.718.359	3,06%	(21.305.783.265)	-34,49%
PARTICIPACIONES	87.651.636.860	7,01%	97.486.790.336	7,36%	9.835.153.476	11,22%
RECURSOS DE CAPITAL	68.114.710.955	5,44%	15.591.595.579	1,18%	(52.523.115.376)	-77,11%
RECURSOS FONDOS ESPECIALES	662.191.759.201	52,93%	729.133.543.396	55,06%	66.941.784.195	10,11%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS	31.595.529.329	2,53%	33.539.029.042	2,53%	1.943.499.713	6,15%

Fuente: Presupuesto de Cartagena, 2017.

Al descontar los gastos de funcionamiento del Distrito, puede observarse que el presupuesto de inversión social de la ciudad queda reducido a un irrisorio monto de \$137 mil millones, recursos totalmente insuficientes, lo que a su vez explica el atraso de la ciudad en muchos aspectos.

Los recursos de Libre Destinación o rentas propias del Distrito se financian en un 90% con impuestos, principalmente con los recaudos de Industria y Comercio y Predial Unificado que juntos representan el 99% de las Rentas Tributarias del Distrito, y al evaluar uno de los principales ingresos propios que tiene el distrito, como es el Predial, encontramos como un estudio de Espinoza y Campos, señala el aumento notable del recaudo de este impuesto: en términos reales (precios de 2004) aumentó 28 veces entre 1984 y 2010.

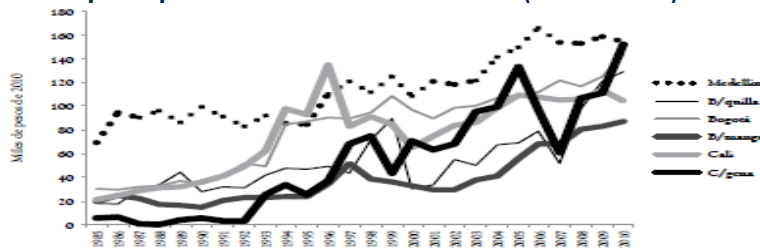
La expansión se relaciona estrechamente con el aumento de la base catastral, definida por el número de predios que aumentó 12 veces desde 1984. A pesar de esta fuerte progresión, el recaudo por predio en 2010 poco se duplicó en 2.4 veces en relación con el logrado a mediados de los ochenta. En comparación con las principales ciudades colombianas, Cartagena muestra el mayor repunte en el recaudo del predial por habitante. De tener el más bajo registro en los años ochenta y hasta entrados los noventa, la ciudad casi iguala a Medellín como la urbe con el mayor esfuerzo de recaudo por persona en el país

Añadiendo que este recaudo ha experimentado tres fases de expansión en Cartagena: de 1993 a 1998, de 2002 a 2005, y la última, desde 2008, que muestra un crecimiento acumulado del 60% del pago del impuesto. Sin duda alguna, añade dicho estudio el factor dinamizador del aumento del recaudo fue la expansión urbana de la década de 1990, principalmente desde 1993. Entre 1993 y 1998 se levantaron en la ciudad casi 1.3 millones de metros cuadrados de nueva construcción, un

área similar a la edificada durante los 10 años previos. La vivienda concentró el 70% de esta nueva construcción, primordialmente en los estratos 5 y 6.

En los 16 años comprendidos entre 1994 y 2010, entraron 157 mil nuevos predios a la base catastral de la ciudad, más del doble del acumulado durante varias décadas de desarrollo urbano local. Pero no sólo se observa la inclusión de nuevo territorio urbanizado sino también la densificación de áreas ya pobladas. Dentro del primer grupo se encuentran la franja litoral del norte de la ciudad, donde se han construido recientemente proyectos hoteleros y de uso residencial; la del sur, que ha añadido nuevos terrenos al desarrollo de la industria; y la del suroccidente, que concentró la expansión de vivienda y comercial en la segunda mitad de la década de 1990. Por su impacto y notoriedad, se destaca el primer foco de expansión, área donde el número de Predios aumentó 10 veces con relación a 1994.

Ilustración 1. Evolución del recaudo predial en Cartagena y del recaudo per cápita en las principales ciudades colombianas (1984 - 2010).



Fuente: Espinosa, Aarón y Campos, Jorge, 2012 Pag 162.

En el segundo grupo indica dicha investigación, se encuentran en el eje Bocagrande - Castillogrande - El Laguito, con desarrollos hoteleros, comerciales y residenciales; el barrio de Manga y la franja más oriental de la ciénaga de La Virgen (Pozón, sectores orientales de Olaya Herrera, entre otros), que también aloja nuevos desarrollos de vivienda de estratos bajos. Cabe mencionar también la densificación de la zona insular de Cartagena y del área rural del sur, donde se desarrollan actividades turísticas.

El avalúo catastral, que define la base gravable del impuesto predial, muestra cambios semejantes. Su aumento en algunas zonas es sustancialmente mayor al crecimiento del número de predios. En general, las zonas de mayor crecimiento (norte y sur) reflejan las necesidades de incorporar mayores cantidades de tierra para el desarrollo hotelero e industrial, y también para la vivienda de altos ingresos.

En el norte, por ejemplo, el crecimiento real de los avalúos catastrales ha sido en algunos casos mayor de tres mil veces en estos 16 años. Un aspecto que debe destacarse es que este fenómeno ha estado ligado a una explosión inmobiliaria, a juzgar por la brecha que existe entre el relativamente bajo crecimiento de los avalúos en zonas como el Centro Histórico y Castillogrande y los predios del norte de la ciudad. Aun así, el precio del metro cuadrado en estas últimas dos zonas continúa siendo uno de las más altos del país (**Espinosa, Aarón y Campos, Jorge, 2012 Pag 162**).

Un informe de la UDE (2010) muestra que entre 2003 y 2010, los predios habitacionales con el mayor crecimiento del avalúo catastral fueron los del estrato 6 con 101%, mientras que los industriales registraron la mayor valorización del periodo con 198%. Hacia 2010, los avalúos

catastrales son más elevados en los condominios y los predios mayores de 10 mil m². Sin embargo, con relación a sus aportes al impuesto predial, son los grandes predios con baja densidad construida, y los más valorizados por la reciente burbuja inmobiliaria, los que menos aportan a las finanzas territoriales, dejándole el mayor peso a las pequeñas unidades residenciales o de negocios (UDE, 2010, p.16).

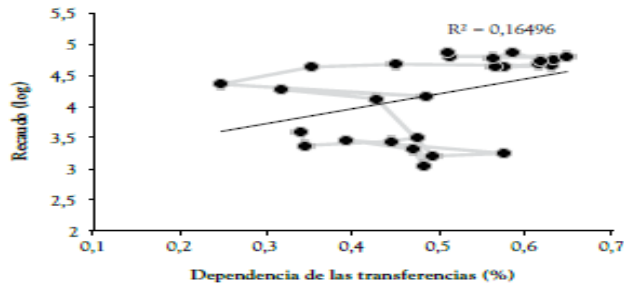
Según los datos del IGAC, los grandes terrenos urbanizables se concentran en pocos propietarios (0,07% del total), que son dueños de 1.383.086 m² y mantienen un promedio superior a 20 mil m² por persona. Esta cifra es cinco veces mayor que el promedio nacional de las zonas urbanas colombianas para el mismo rango (Espinosa, 2011).

Justamente, una consecuencia de este proceso de valorización predial ha sido un aumento en la concentración de la propiedad de mayor valor en pocas manos. Según se observa, las áreas donde más han crecido los avalúos son las que registran mayor variación de esta concentración. Las más recientes actualizaciones catastrales han permitido documentar esta situación: el coeficiente de Gini del avalúo, fue de 0.80 en 2010, esto es, casi dos veces el Gini que mide la distribución del ingreso en la ciudad. Agregado que, la relación observada entre el recaudo y la inflación indica que, a mayor costo de vida, menor capacidad de pago del impuesto predial, esta relación inversa puede reflejar los efectos de la estructura de predios de la ciudad, concentrada en más del 50% en las viviendas de estratos bajos (1, 2 y 3), cuyos ingresos a su vez se encuentran entre los más bajos de la ciudad.

En condiciones normales, los hogares de ingresos bajos sustituyen el pago de tributos por otros bienes esenciales para la supervivencia: el valor promedio del impuesto predial que debe pagar un hogar del estrato 1 representa alrededor del 30% del ingreso mensual de la familia. En consecuencia, la inflación constituye un impuesto contra estos grupos. Igualmente, la investigación indica que la concentración del ingreso medido a través del coeficiente de Gini, se asocia positivamente al pago del impuesto. En el decenio comprendido entre 1995 y 2005 el coeficiente de Gini aumentó 21% (pasó de 0,38 a 0,45). En años subsiguientes este indicador ha continuado su deterioro, pues subió a 0,47 en 2008 y a 0,48 en 2010.

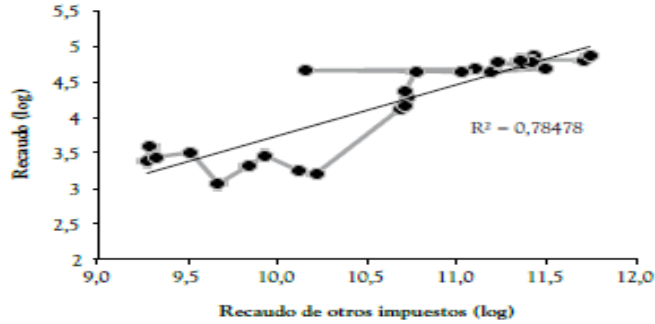
Una medida alternativa, el coeficiente de Gini del avalúo catastral, mostró la mayor concentración de los predios de mayor valor en pocas manos: con la reciente burbuja inmobiliaria iniciada en 2007, el coeficiente de Gini del avalúo saltó a 0,80; en 1994 fue de 0,78 y a principios de la década del 2000 fue más bajo. En ambos casos (ingresos y avalúos), la mayor concentración coincide con el extraordinario aumento de la base catastral, que en entre 1994 y 2010 pasó de 96 mil a 209 mil predios. (Espinosa, Aarón y Campos, Jorge, 2012 Pag 162).

Ilustración 2. Recaudo versus dependencia de Transferencias.



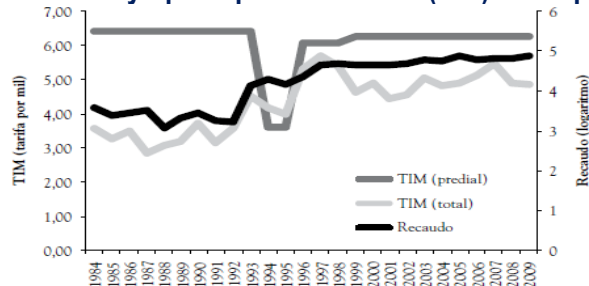
Fuente: Espinosa, Aarón y Campos, Jorge, 2012 Pag 162.

Ilustración 3. Recaudo versus recaudo de otros impuestos distritales.



. Fuente: Espinosa, Aarón y Campos, Jorge, 2012 Pag 162.

Ilustración 4. Recaudo y tipo impositivo medio (TIM) del impuesto predial.

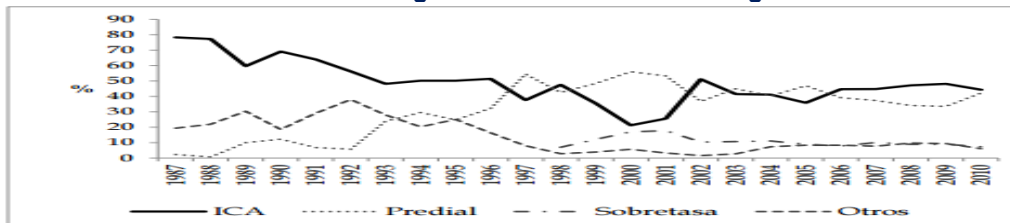


Fuente: Espinosa (2011) y Toro y Doria (2010).

De otro lado, un estudio titulado Cartagena, entre el progreso industrial y el rezago social por Karina Acosta, señala que en la estructura económica cartagenera se puede observar a través de los ingresos tributarios distritales se debe resaltar el hecho de que el impuesto de Industria y Comercio (ICA) ha experimentado una sustancial caída dentro de los ingresos distritales.

Mientras que a finales de los 80, abarcaba el 78% de los ingresos tributarios, en 2010 este era de 44%, lapso de tiempo en el cual alcanzó un mínimo de 21% en 2000. Añadiendo que estas observaciones no necesariamente implican que la industria y el comercio han perdido importancia dentro de la actividad económica de la ciudad, debiendo ser analizados con precaución dado que en la ciudad se viene utilizando medidas de exenciones tributarias para el gran capital extranjero.

Ilustración 5. Evolución de los ingresos tributarios en Cartagena entre 1987-2010.



Fuente: Cartagena, entre el progreso industrial y el rezago social, Acosta, Karina, 2012, Pag 8.

De acuerdo con la Unidad de Desarrollo Económico de la Secretaría de Hacienda, el ICA tiene unas tarifas inferiores, cuando se compara con las cuatro ciudades más grandes del país. Pero el impuesto predial muestra promedios que sí se asemejan a las del resto de ciudades.

Documento de investigación No.24 sobre Economía Local.

Adicionalmente, como lo mencionan Báez y Calvo (1999), puede haber flujo de remuneraciones hacia otras regiones debido a que muchos de los aparatos productivos (diferentes al laboral) no pertenecen a la ciudad (Acosta, Karina, 2012). Esta renta según las cifras de la división de impuestos de la secretaría de Hacienda exhibe un recaudo efectivo creciente, al pasar de \$76.170 millones en el 2007 a \$85.964 mil millones en el 2009, en el 2011 de \$140.637 millones y en el 2013 fue de \$187.891 millones.

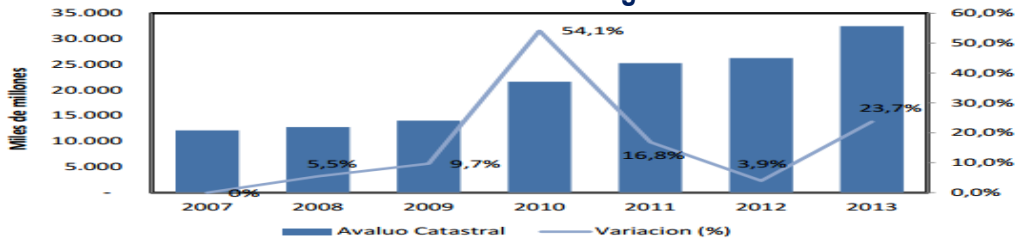
Ilustración 6. Evolución del Impuesto predial Unificado, IPU, 2007 – 2013.



Fuente: Informe De la Unidad Desarrollo Económico, UDE-Secretaría de Hacienda. Predis, 2014.

Este impuesto a su vez recae sobre la propiedad inmueble tal como lo afirma el Acuerdo 041 de 2006 en su Artículo 86, estableciendo como uno de sus componentes fundamentales el avalúo Catastral, el cual permite la liquidación del mismo. En Cartagena en el periodo comprendido entre 2010 - 2013, las actualizaciones han pasado de \$14 billones en el 2009 a \$21.6 billones en el 2010, y de \$26.3 Billones en el 2012 a \$32.5 Billones en el 2013.

Ilustración 7. Avalúo Catastral en Cartagena entre 2010-2013.



Fuente: UDE- Secretaría de Hacienda, 2014.

Incrementos que de acuerdo al análisis realizado y utilizando la Base de Datos suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC - para la vigencia del 2013, afectaron a 250.438 predios que deben cumplir con esta obligación tributaria, cuando en el 2012 eran 246.302, es decir, ingresaron a esta actualización 4.136 predios, siendo 21.498 predios propiedad del distrito, mientras que en 2012 eran de 21.111 predios, una diferencia de 387 predios mientras se aumentó significativamente el radio de la base catastral para los predios privados al pasar de 225.191 en 2012 a 228.940 en 2013, esto es ingreso de 3.749 predios.

Tabla 2. Variación en Predios 2012-2013.

	Base 2012	Base 2013	Diferencia
Predios	225.191	228.940	3.749
Predios del Distrito	21.111	21.498	387
Predios Totales	246.302	250.438	4.136

Fuente: Base IGAC, 2013.

Documento de investigación No.24 sobre Economía Local.

Tabla 3. Variación en facturación 2012-2013.

Liquidación IPU 2012	Liquidación IPU 2013	Variación	Variación %
\$ 223.413.457.762	\$ 268.672.176.847	\$ 45.258.719.085	20,26%

Fuente: Base IGAC, 2013.

Presentándose mayores avalúos en el catastro en barrios tan pobres como Ciudadela 2000 cuya variación fue del 80%, en Nuevo Paraíso en donde el incremento fue del 65%, del igual manera en Alameda de la Victoria en donde el alza fue del 59% y en Olaya herrera, en donde el aumento fue del 56%.

Tabla 4. Barrios más Afectados.

Barrios	Avalúos		IPU		Predios	
	Var. %	Var. \$	Var. %	Var. \$	Var. %	Var.
MAMONAL	232%	\$ 55.375.394.000	236%	\$ 708.895.474	41%	57
CIUDADELA 2000	80%	\$ 11.487.936.000	338%	\$ 204.765.315	0%	3
NUEVO PARAISO	65%	\$ 53.549.615.000	96%	\$ 785.050.691	0%	-9
ALAMEDA LA VICTORIA	59%	\$ 89.967.487.000	31%	\$ 385.661.880	20%	646
PUERTA DE HIERRO	56%	\$ 11.161.876.000	30%	\$ 60.757.853	0%	-1
LA CANOAS	55%	\$ 315.712.000	106%	\$ 3.210.606	0%	0
CEBALLOS	55%	\$ 157.535.518.000	-1%	\$ (56.309.845)	0%	3
CAÑO DEL ORO	55%	\$ 2.905.393.000	72%	\$ 28.995.946	46%	117
OLAYA HERRERA (COM 6)	52%	\$ 32.380.988.000	40%	\$ 120.503.654	0%	4
BOSQUE	40%	\$ 319.078.653.999	36%	\$ 2.399.782.057	1%	20
CRESPO	38%	\$ 170.193.726.000	33%	\$ 1.151.035.402	6%	173
POLICARPA	27%	\$ 463.129.151.000	17%	\$ 4.165.436.633	0%	-1
GETSEMANI	27%	\$ 101.493.951.000	30%	\$ 1.019.607.247	0%	0
CENTRO	15%	\$ 168.203.976.972	19%	\$ 2.173.655.240	0%	-11
MANGA	23%	\$ 304.850.434.000	21%	\$ 2.410.278.963	0%	0
BOCAGRANDE	18%	\$ 448.156.680.999	18%	\$ 3.022.658.132	3%	301

Fuente: Base de Avalúo Catastral en Cartagena suministrada por Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Secretaria de Hacienda distrital, 2013.

Ocasionado un crecimiento desproporcional en la liquidación del Impuesto predial unificado en Cartagena, y cuyas nefastas consecuencias han tenido que ser asumidas principalmente por los sectores más sensibles y vulnerables y las capas medias, al igual que por los pequeños y medianas unidades de negocio o empresariales.