



Alcaldía de Medellín
Secretaría de Hacienda



“Dentro del seminario Análisis económico y jurídico de la Reforma a las Transferencias, realizado en la Universidad Externado de Colombia en su Departamento de Gobierno Municipal y el Observatorio de Macroeconomía y Finanzas Públicas y la Fundación Honrad Adenauer, el Doctor Horacio Velez de Bedout presento la ponencia: La capacidad de los Municipios para generar sus propios recursos y los limites de endeudamiento. Efectos de la ley 358 de 1997”.

GESTIÓN TRIBUTARIA: Medellín, compromiso de toda la ciudadanía.

Introducción:

Agradeciendo la invitación hemos centrado la ponencia en la gestión de los recursos propios para resaltar su importancia, pero no como justificación del ajuste al régimen de transferencias, en los que todavía se soportan las finanzas municipales y el proceso de descentralización fiscal, teniendo en cuenta que esta gestión va mas allá del simple incremento de los ingresos y pasa por una importante disminución de los gastos controlables y la sostenibilidad de la deuda.

Las transferencias son fundamentales y necesarias en el desarrollo equilibrado del País. Si bien reconocemos como avanzados los procesos de descentralización política y administrativa, no ocurre lo mismo con la descentralización fiscal, donde el Estado Nacional ha transferido obligaciones, responsabilidades y competencias sin los recursos adecuados.





Alcaldía de Medellín
Secretaría de Hacienda



El impacto de la Ley 358 de 1997 con relación a los ingresos propios, si bien es cierto que ejerció control al endeudamiento de los Entes territoriales, racionalizando el endeudamiento de acuerdo a los indicadores allí establecidos y liberando espacio fiscal para invertir con recursos propios en las necesidades de la población, donde todavía no es suficiente el esfuerzo realizado por estos para reemplazar un posible recorte de las transferencias que cubren las necesidades básicas de la población que son responsabilidad constitucional del Gobierno, como la educación de los Colombianos, la salud digna de los mismos y el derecho al agua potable y saneamiento local.

1. **MEDELLIN, una tarea bien hecha.**

La clasificación por parte del DNP del Municipio de Medellín como el de mejor indicador de eficiencia fiscal entre los municipios capitales, la calificación AAA por parte del DUFF AND PHELPS al riesgo de cobertura a los acreedores de bonos de deuda pública, la nota 4.2 en probidad de Confecamaras a la transparencia en Gestión Fiscal, La certificación por primera vez a un municipio colombiano de razonabilidad de los Estados contables con Dictamen Limpio por parte de la Contraloría General de Medellín, el reconocimiento de la CGN al éxito logrado por el saneamiento contable; parecieran ser razones suficientes para validar y compartir nuestra experiencia, recomendaciones y formulas claves en una gestión fiscal municipal responsable.





Alcaldía de Medellín
Secretaría de Hacienda



Un reto ante esta invitación tiene que ver con presentar una política pública para el mantenimiento y crecimiento de los recursos propios, que la resumimos en una ecuación, que se expresa así:

EFICIENCIA + TRANSPARENCIA = CONFIANZA

LA CONFIANZA PÚBLICA es el principal patrimonio social de los pueblos. A mayor nivel de Confianza se asocia mayor nivel de conciencia social y reconocimiento a los gobernantes.

LA EFICIENCIA está ligada, entre otras cosas, al adecuado manejo del sistema presupuestal, a la racionalización administrativa y financiera, a la gestión de las rentas, al manejo racional de los activos y a un adecuado control tributario.

LA TRANSPARENCIA está ligada a procesos de modernización de sistemas de información automatizados; a la fijación de políticas públicas en la contratación administrativa; a la implementación de estrategias anti trámites; a la rendición de cuentas a través de presupuesto por resultados; y a adecuados sistemas de control interno.

La eficiencia está íntimamente ligada a la buena gestión fiscal, en tanto la Transparencia está asociada a la gestión administrativa. Esta última apoyada en nuestro caso en una plataforma como el sistema tecnológico SAP que integra los procesos institucionales de presupuestación, contratación, nómina, contabilidad y tesorería con la formulación evaluación y viabilización de los proyectos de inversión permitiendo su seguimiento de ejecución física y financiera, generando





Alcaldía de Medellín
Secretaría de Hacienda



una valoración positiva de la gestión tributaria, financiera y fiscal, durante los últimos tres años y medio, en ejecución del Plan de Desarrollo Municipal.

La Confianza Pública hacia el gobernante y su administración es sin duda el principal propulsor del círculo virtuoso que permite que un Alcalde se valide frente a la comunidad y se puedan conseguir para la ciudad más recursos destinados a la inversión social; ésta a su vez potencia el desarrollo económico generando mayores niveles de tributación y por ende proyección e irreversibilidad en el marco de los Ingresos.

2. GESTIÓN TRIBUTARIA: La importancia de los procesos administrativos

En el actual esquema de descentralización fiscal del Estado colombiano la fijación de tributos sigue centralizada; en el nivel territorial sólo existe una autonomía delegada para la administración de procedimientos tributarios. Los elementos sustanciales de los tributos (hecho imponible, base gravable, tarifa), están fijados en la Ley; a los entes territoriales solo les queda la discrecionalidad de los procedimientos para su recaudación.

Para un Municipio como Medellín una medición de su estructura de recursos propios (recursos tributarios y no tributarios, excluidas las transferencias de la Nación), en relación con los ingresos corrientes representan un 69.6%, las transferencias representan un 30.4%.





Alcaldía de Medellín
Secretaría de Hacienda



La estrategia, en el actual período de la Administración, fue optimizar estos procesos administrativos mediante la modernización y el logro de la eficiencia administrativa. Acciones deliberadas de gestión tributaria, como la fiscalización apoyada logísticamente con personal idóneo para sustanciar los procedimientos tributarios generando siempre retorno como proyecto de inversión en una relación de 5 a 1.

Veamos algunos productos de la gestión ya mencionada:

- Adecuación y actualización de la normatividad tributaria territorial:

En virtud del artículo 59 de la Ley 788 de 2002, los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluidos su imposición, a los impuestos administrados. Esta normatividad fue aprovechada en Medellín para ajustar los procedimientos tributarios a la norma existente para los impuestos nacionales.

Con esta estrategia se establece un mismo lenguaje entre la DIAN y la Municipalidad, que entre otros beneficios, favorece los cruces de información y la interacción con los contribuyentes, puesto que es bien conocido que los contadores y demás asesores conocen estos procedimientos a nivel nacional, solo les quedaría aplicarlo a las rentas municipales y por último sería una forma de regular todos los ingresos





tributarios cuyo recaudo está asignado legalmente al Municipio generando que el recaudo se realice en forma oportuna y que no sea objeto de modificación alguna por el administrador de turno.

- Cultura Tributaria:

“**Aquí están invertidos sus impuestos**”, éste slogan del cuatrienio 2004-2007 permitió mediante un proceso de educación y concientización, mostrar que dentro de un sistema tributario equitativo, progresivo y justo, cada uno de los contribuyentes reconozca en su obligación tributaria su contribución al bienestar común, al crecimiento económico y al desarrollo social de la ciudad de Medellín, vía pago oportuno de sus obligaciones económicas. Durante este período de tiempo no hubo necesidad a ajuste en las tarifas de impuestos.

La integración de procedimientos de impresión y reparto de la cuentas de cobro de los principales impuestos municipales permitieron que la entrega se hicieran puerta a puerta con prueba de entrega en toda la ciudad, mejorando ostensiblemente la cultura de pago. Adicionalmente este mecanismo permitió que en forma personalizada el ciudadano-contribuyente contase con el calendario tributario y con información permanente sobre las obras realizadas con el aporte de sus impuestos.

- Actualización Catastral:

En cumplimiento del mandato legal de realización del proceso de actualización catastral el éxito radicó en la ejecución gradual del proceso en tres años y por sectores, lo que permitió mitigar el impacto en la ciudad al empezar por aquellos sectores de mayor conurbación y de impacto en la base gravable del principal impuesto municipal: El





Alcaldía de Medellín
Secretaría de Hacienda



impuesto predial. El proceso se llevó a cabo con la seguridad jurídica necesaria evitando cualquier cuestionamiento y con el acompañamiento permanente del IGAC. El manejo de módulos integrados de la base catastral con la base de determinación de la facturación del predial generó seguridad en los procesos de facturación y eficiencia administrativa. Medellín es la única ciudad Capital con el censo catastral en un 100%, quedando registrados alrededor de 784.310 predios, lo que coincide con una población referenciada equivalente al censo realizado por el DANE.

La innovación tecnológica en el levantamiento catastral mediante la modernización con herramientas como la georreferenciación le proporcionará a la municipalidad poder contar con un instrumento de planeación social y en un futuro inmediato las “actualizaciones catastrales” llevarlas a cabo mediante procesos de conservación “permanente” del catastro menos traumáticos y como consecuencia también conocer el territorio, potencialidades, la dinámica del crecimiento local para con fines equilibrados moverse en cuanto a la tributación.

○ **Fiscalización:**

Industria y Comercio

La realización de planes de fiscalización evitaron la cristalización en su territorio de figuras tales como la evasión o elusión de impuestos, que tanto daño le hacen a los fiscos públicos y además para que los contribuyentes cancelen valores que sean justos y equitativos. Medellín es la única ciudad del país que grava los ingresos no provenientes del POS en las entidades de salud, con la Ley 820 del





Alcaldía de Medellín
Secretaría de Hacienda



2003 se gravaron los ingresos por concepto de arrendamientos a los propietarios de más de cinco inmuebles de vivienda urbana, se gravaron los ingresos generados en actividades mercantiles de las sociedades civiles, se implementó una estrategia de transversalidad con el Departamento de Planeación Municipal que permite el recaudo del 50% del impuesto de industria y comercio del sector de la construcción, se optó por gravar la diferencia en cambio en las importaciones, rubro importante en el 2004 y 2005, entre otras fiscalizaciones. Las exenciones se otorgaron sólo a tarifas del 2 por mil y no se otorgaron a avisos y tableros evitando erosionar el impuesto. Los Contribuyentes crecieron en promedio por año en 13.000 y el impuesto declarado de este año con respecto al anterior aumentó en un 38%.

En cuanto al auge del sector de la construcción en Medellín, se evidenciaron prácticas elusivas, controladas con procesos de fiscalización integral de todas las obligaciones de los constructores (impuesto de industria y comercio, impuesto de delineación urbana y cesiones u obligaciones urbanísticas) haciendo seguimiento no solo al promotor del proyecto sino a quienes estaban realizando la actividad de la construcción. Esto permitió que los recursos obtenidos por delineación urbana pasara de 11 mil millones en el 2005 a 30 mil millones en el 2006.

- Sobretasa a la gasolina:

La gestión tributaria para proteger la renta se llevó a cabo mediante campañas de sensibilización ciudadana para denunciar el contrabando de gasolina y un minucioso control a mayoristas y minoristas y otras





Alcaldía de Medellín
Secretaría de Hacienda



clases de expendios no autorizado, con la vinculación de ECOPETROL, FENDIPETROLEO y todas las fuerzas del orden que permitió la estabilización de los consumos con una mayor tributación y la reducción de esta modalidad delictiva.

- **Espectáculos públicos:**

Se adelantó el montaje de la “taquilla única” para unificar el procedimiento de recaudo del tributo mejorando su eficiencia. Es importante destacar las fiscalizaciones adelantadas a las exenciones otorgadas a entidades sin ánimo de lucro que prestaban sus nombres para beneficiar a un tercero.

- **Sistematización de las rentas:**

La integración de las rentas en el sistema de información SAP ha permitido avanzar hacia la conformación de la “Cuenta Única del Contribuyente”, herramienta fundamental para la gestión tributaria.

La innovación tecnológica de punta en los procesos de **recaudación** a través medios **electrónicos** proporcionó al Municipio mejoras sustanciales en la administración tributaria y ahorros administrativos importantes generando seguridad y economía en la administración de todos los tributos, es así como se cuenta con un amplísimo menú, oficinas descentralizadas, débito automático, declaraciones por internet, y los contratos de recaudo en línea con el sistema bancario mejoraron la eficiencia al contar en forma oportuna y con los recursos provenientes a través de este sistema de ingresos. La integración de las importantes rentas de tránsito por la plataforma SAP inclusive con





Alcaldía de Medellín
Secretaría de Hacienda



pilotos en los concesionarios para la información y pago. Debiendo considerarse también el montaje de plataforma descentralizadas para desconcentrar la función recaudadora y el servicio en los Mas Cerca y Casas de Gobierno.

- **Gestión de Cartera**

Estuvo encaminada hacia procesos de cobro persuasivo más que a cobros coactivos. El cobro coactivo es mas una herramienta ejemplarizante que una acción indiscriminada de cobro a cualquier estrato, esto quiere decir que se hacen cobros coactivos permanentes muy publicitados para que la ciudadanía perciba la eventualidad del remate de sus inmuebles y acuda al pago o la facilidad de pago. Estas medidas, coadyuvadas por la aplicación de la Ley 1066 de 2006 de normalización de la cartera permitieron que se aliviaran las cargas tributarias de los deudores morosos mediante la rebaja de intereses y sanciones, le permitió al Municipio de Medellín mejorar sus indicadores de recaudación y por ende su gestión tributaria.

Herramientas internas de gestión con entidades públicas posibilitaron acuerdos de pago y cobros con la Gobernación de Antioquia, la Universidad Nacional, la Universidad de Antioquia, estos llevaron a la recuperación de cartera de predial de por lo menos por 40.000 millones de pesos durante la vigencia.

3. LAS FINANZAS MUNICIPALES: La importancia de las transferencias





Alcaldía de Medellín
Secretaría de Hacienda



En la última década no menos de 4 proyectos de reforma fiscal territorial han resultado fallidas pues las reformas fiscales han recaído sobre impuestos nacionales IVA y Renta. Hoy la estructura de tributos municipales sigue soportada en “ impuestos de grandes ciudades”, como espectáculos públicos, publicidad exterior visual, delineación urbana, construcción, ventas por sistema de clubes, juegos permitidos y azar, sobretasa a la gasolina, telefonía fija, alumbrado público, ocupación de vías; lo que reduce la estructura tributaria municipal, en municipios medianos y pequeños, al impuesto predial y/o industria y comercio y a una casi total dependencia de las transferencias del SGP.

Según los datos del DNP mas del 80% de los Municipio colombianos dependen en más del 70% de las transferencias del SGP y no de su estructura tributaria.

Del último estudio de desempeño fiscal de los departamentos y municipios presentados por el DNP a junio de 2006 se concluye que si bien la evaluación del desempeño fiscal ha permitido mejorar la calidad de la información financiera se debe avanzar en las demás componentes de la GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL, relacionadas con el cumplimiento de lo “prometido” en sus planes de desarrollo, cumplimiento de lo estipulado en ley de transferencias (Ley 715 de 2001) en cuanto a presupuestación y asignación, eficiencia en el manejo de los recursos y capacidad de gestión administrativa, es decir GENERACIÓN DE CONFIANZA PÚBLICA.

Solo a partir de la aplicación de la Ley 617 de 2000 (ajuste fiscal) y Ley 819 de 2003 (responsabilidad fiscal), los municipios han venido





Alcaldía de Medellín
Secretaría de Hacienda



generando espacios fiscales según el DNP no así el Estado nacional, pero en cuanto ingresos tributarios y no tributarios que son los recursos propios, en los últimos tres años se han mantenido para los tributarios en el 2 por ciento del PIB, y los no tributarios en el 0,7 del PIB, lo que no muestra una dinámica de gestión tributaria de los entes territoriales en general.

Ratificamos en esta ponencia que llama la atención que para el consolidado de los municipios colombianos en los últimos 4 años, el espacio fiscal generado no obedece a incrementos en los ingresos tributarios medido como porcentaje del PIB sino a disminuciones en el funcionamiento e intereses de deuda pública.

La principal fuente de financiación del desarrollo territorial a nivel nacional siguen siendo las transferencias, sobre las cuales pesa la actual propuesta en discusión sobre su reforma (recorte) y las implicaciones para las finanzas municipales y el proceso de descentralización fiscal.

Para el caso de Medellín nuestra interpretación arroja que a precios constantes del 2006 los entes territoriales dejarán de percibir durante 2008-2016 en promedio mínimo la suma de \$6.1 billones y el municipio de Medellín \$ 187.000 millones anuales, recursos que sectorialmente impactan así reduciendo porcentajes de las transferencias esperadas: 2.8% en salud, 3.8% en educación y 1.5% en propósito general y otros sectores.





Alcaldía de Medellín
Secretaría de Hacienda



A la administración Municipal le es obligado comentar algunos aspectos sobre el tema de transferencias que ayudan a la definición de la decisión política económico mas conveniente para el país y no al gobierno, y sin profundizar se atreve a compartir que:

- El período de transición que se acuerde, debe ser máximo tres (3) años, de forma tal que en el mediano plazo se transfieran los recursos necesarios a los entes territoriales para que alcancen la cobertura universal y la calidad en los servicios cubiertos por los recursos del SGP y adicionalmente se garantice su sostenibilidad y estabilidad en el largo plazo, y el Estado nacional ajuste sus gastos y estructure su deuda abriendo un genuino espacio fiscal. La base no inferior al IPC + 5.5 por este nuevo periodo de transición.
- En el periodo antes mencionado el monto que se asigne a los entes territoriales por concepto de SGP debe ser suficiente para que se sostengan los niveles actuales y el crecimiento natural de prestación de servicios, incluyendo los recursos propios que se emplean con tal propósito por las diferentes administraciones locales y regionales en el presupuesto 2007.
- Se debe establecer que la Nación sólo deberá invertir en aquellos sectores y servicios que no sean competencia de los entes territoriales y primordialmente, entre otros, en aquellos sectores que son necesarios para enfrentar con mayores probabilidades de éxito, los efectos de la globalización, los tratados de libre comercio que se firmen y en el fortalecimiento de la presencia del Estado en las zonas





Alcaldía de Medellín
Secretaría de Hacienda



más apartadas del país y en aquellas que se han recuperado con ocasión del mejoramiento en la seguridad, creando fondos transparentes que permitan visualizar las inversiones en cuanto a pertinencia y equidad, fondos que también contarán con recursos para propósito general.

- Las normas que desarrollen la iniciativa aprobada, deben mejorar los montos con los que se premie el esfuerzo fiscal y administrativo de forma tal que se mitigue el impacto de la medida en aquellos municipios, aun capitales, que alcancen efectivos resultados en estos indicadores.

