



OPPCM

Observatorio de Políticas Públicas
del Concejo de Medellín

Perspectivas Fiscales del Municipio de Medellín

Contenido

<u>PERSPECTIVAS FISCALES DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN</u>	<u>4</u>
<u>I. INTRODUCCIÓN.....</u>	<u>4</u>
<u>II. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA SITUACIÓN FISCAL LOCAL.....</u>	<u>6</u>
<u>III. HACIA DONDE DEBEN IR LOS ESTATUTOS TRIBUTARIOS</u>	<u>12</u>

Índice de Tablas

Tabla 1. Calificaciones del índice de desempeño fiscal y calificación integral de la gestión de las principales ciudades del país.	6
Tabla 2. Comparativo de índice de desempeño fiscal (2000-2013) y calificación integral de la gestión (2006-2014) para Bogotá y Medellín	7
Tabla 3. Variación de los Ingresos del Municipio de Medellín, periodo 2002-2011	8
Tabla 4. Porcentaje de Participación comparada en los ingresos tributarios de Bogotá y Medellín.....	9

Perspectivas Fiscales del Municipio de Medellín

Elaborado por

Luis Fernando Agudelo Henao

Paola Andrea Cataño Gómez

Héctor Ricardo Flórez González

Equipo Universidad de Medellín (OPPCM)

I. INTRODUCCIÓN.

La visión paradigmática de Medellín como caso de estudio internacional, se ha dado esencialmente por la reducción de la violencia homicida, y tras de ese proceso, la construcción y fortalecimiento de la estatalidad municipal, asociada a la combinación de un profundo trabajo social realizado por ONG y ciudadanos en los 1980´s que se vio reflejada en conocimiento del territorio. A ello se sumó un aumento de los recursos disponibles provenientes de EPM, las transferencias de la nación, y la histórica solidez y autonomía catastral, esos factores permitieron la combinación de recursos, buenas ideas provenientes del conocimiento del territorio y la tecnocratización de la acción gubernamental

En lo relacionado con lo fiscal, se han dado algunos fenómenos visibles: el primero, es la imposibilidad de lograr que el Impuesto de Industria y Comercio mejore al ritmo que ha mejorado el recaudo del impuesto predial. El segundo, es el incremento de la cartera de los impuestos locales especialmente Predial e Industria y comercio, el tercero, el aumento de la dependencia de los recursos de EPM y cuarto el aumento del endeudamiento.

Estos factores combinados con el aumento de las presiones de gasto en rubros como la seguridad, movilidad y la mitigación de las consecuencias de la mala calidad del aire, se constituyen en factores que podrían deteriorar en el largo plazo la sostenibilidad fiscal de la ciudad y el círculo virtuoso del modelo Medellín que combina buenas ideas con recursos disponibles para llevarlas adelante.

Este corto documento de análisis pretende esbozar a grandes rasgos las principales perspectivas para asegurar que el liderazgo nacional en las calificaciones de desempeño de la gestión, sigan siendo la base para darle un nuevo impulso a los factores que hicieron posible cierto nivel de mejoramiento de la ciudad, que hoy está en peligro por la ausencia del conocimiento del territorio en la administración, y el retorno a los procesos de ruptura de las capacidades técnicas en los organismos de planificación, ejecución y control de la municipalidad.

La institucionalidad local de la ciudad vive un punto de inflexión, que puede llevar de vuelta a la inestabilidad histórica y el clientelismo generalizado en la acción gubernamental, o en un nuevo pacto con las organizaciones sociales y el conocimiento del territorio, al relanzamiento de un nuevo impulso al desempeño de los indicadores sociales y de infraestructura de la ciudad, y por tanto a las condiciones de vida de los habitantes del territorio.

II. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA SITUACIÓN FISCAL LOCAL

Desde que existen mediciones de Desempeño Fiscal y Calificación integral de la gestión, Medellín ha tenido liderazgo entre los municipios de categoría especial. Este elemento no solo se ha dado por algunos años de buen promedio, sino por un periodo 2000-2014 de mantener buenas calificaciones, como se puede ver a continuación.

Tabla 1. Calificaciones del índice de desempeño fiscal y calificación integral de la gestión de las principales ciudades del país.

Principales municipios y Distritos de Categoría especial en función de la evaluación DNP	Promedio Índice de desempeño Fiscal (2000-2013)	Calificación de la integral de la gestión (2006-2014)
Bogotá	74,79	76,79
Medellín	76.30	86,86
Cali	63.05	74,17
Barranquilla	66.04	76,61
Bucaramanga	71.73	75,22

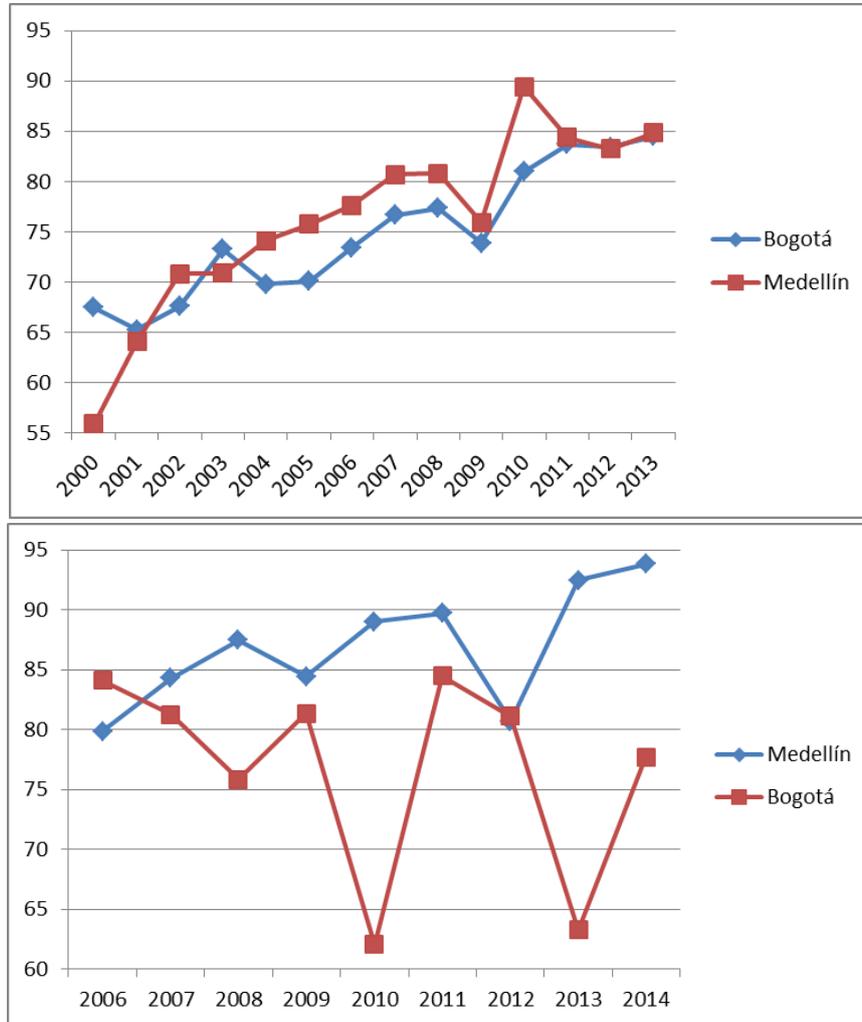
Fuente: DNP

En esta tabla se presenta el comparativo de índice de desempeño fiscal (2000-2013) y calificación integral de la gestión (2006-2014) para los 5 municipios y distritos con mejor calificación promedio. Teniendo como base la información relevada y procesada anualmente por el Departamento Nacional de Planeación.

Este desempeño aún por encima de Bogotá que es la entidad territorial en Colombia con mayores ventajas comparativas absolutas y relativas en términos de tamaño y diversificación de su economía, nivel de autonomía regulatoria y potencialidad de presión fiscal.

Comparativo de índice de desempeño fiscal (2000-2013) y calificación integral de la gestión (2006-2014) para Bogotá y Medellín

Tabla 2. Comparativo de índice de desempeño fiscal (2000-2013) y calificación integral de la gestión (2006-2014) para Bogotá y Medellín



Fuente: DNP

Esto ha sido posible en la medida que la ciudad ha aumentado de forma muy importante el recaudo de los impuestos locales (especialmente el impuesto predial), y porque Empresas Públicas de Medellín ha aumentado su participación en el presupuesto público de valores que rondaban el 25% en el año 2012, a valores promedio en la segunda década del siglo XXI que rondan el 33% del valor total del presupuesto de la ciudad.

Esto si bien ha permitido el aumento de la inversión pública, también ha llevado a pereza fiscal, sobre todo en relación al impuesto de industria y comercio, y a cierto estilo de administración pública que ante la existencia de recursos prefiere la financiación autárquica, que la competencia nacional por recursos de cofinanciación.

La pregunta que surge es ¿Se ha mejorado la calidad de la gestión en el corto plazo usando recursos públicos propios, pero poniendo en peligro la sostenibilidad futura? La respuesta al parecer es que sí. La ciudad debe pensar muy bien que hacer, si posponer algunas inversiones hasta que se logre la cofinanciación nacional o aumentar la presión fiscal para seguir con el proceso de autarquía.

Está claro entonces que las condiciones fiscales de Medellín han cambiado radicalmente durante el siglo XXI, de hecho, esto se ha dado de forma paralela a la disminución de la violencia homicida como elemento esencial de la conflictividad urbana y la destrucción del régimen de crecimiento basado en la industria que hizo de Medellín un nodo esencial de la economía nacional en los 1980's. A continuación se presenta una muestra de esta evolución:

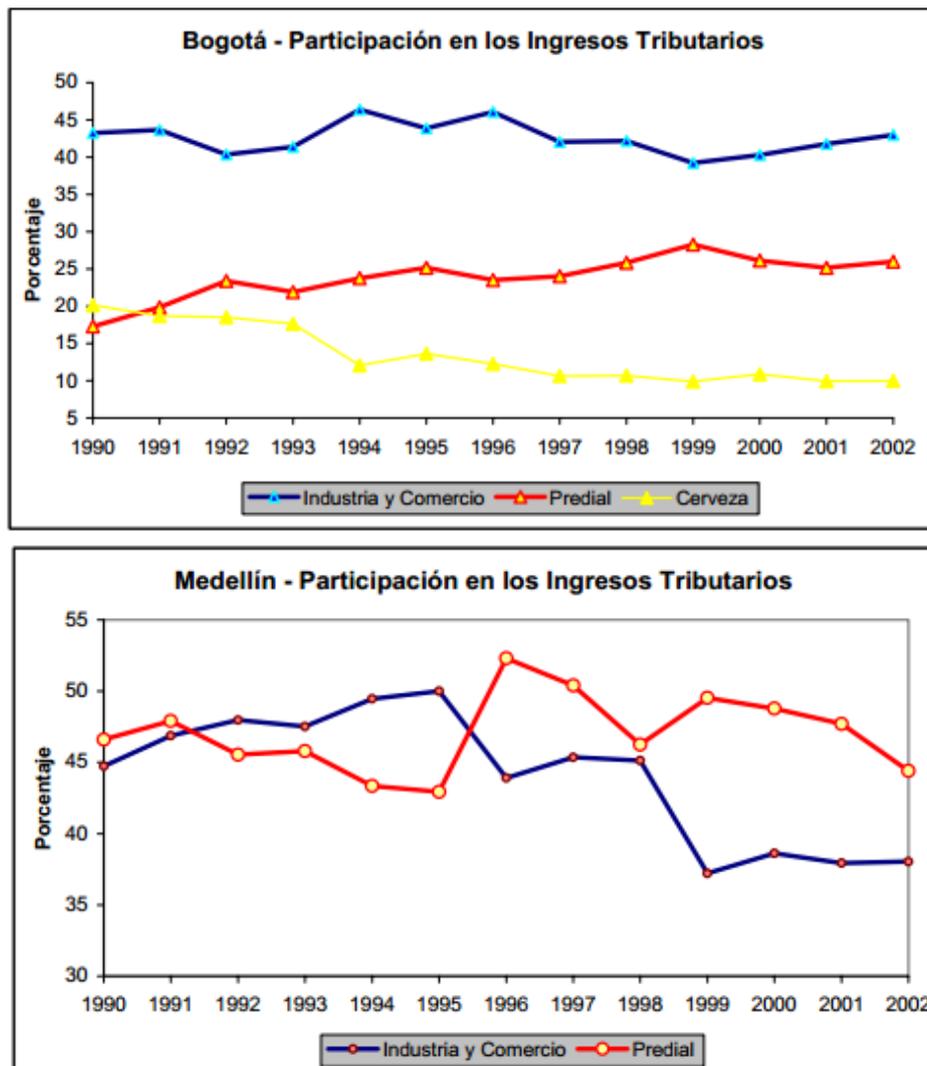
Tabla 3. Variación de los Ingresos del Municipio de Medellín, periodo 2002-2011

DESCRIPCIÓN	2002 (3)	2011 (4)	Porcentaje de Variación	Se multiplicó	Variación Deflactada
POBLACIÓN DE MEDELLÍN	2.026.789	2.368.568	17%	1,17	
INFLACIÓN 2002-2011	100	164	64%	1,64	
CRECIMIENTO ECONÓMICO	100	153	53%	1,53	
VALORES TOTALES					
INGRESOS CORRIENTES	549.425.654.000	1.928.466.039.039	251%	3,51	187%
Ingresos Tributarios	380.017.189.000	996.935.818.945	162%	2,62	99%
Ingresos No Tributarios	169.408.465.000	931.530.220.094	450%	5,50	386%
FONDOS ESPECIALES	59.374.415.000	426.130.365.923	618%	7,18	554%
RECURSOS DE CAPITAL	315.936.406.000	1.530.685.285.173	384%	4,84	321%
INGRESOS	924.736.475.000	3.885.281.690.135	320%	4,20	257%
VALORES PER CÁPITA					
INGRESOS CORRIENTE PER CÁPITA	271.082	814.191	200%	3,00	137%
Ingresos Trib. per cápita	187.497	420.902	124%	2,24	61%
Ingresos No Trib. per cápita	83.585	393.288	371%	4,71	307%
FONDOS ESPECIALES P/C	29.295	179.911	514%	6,14	451%
RECURSOS DE CAPITAL P/C	155.880	646.249	315%	4,15	251%
INGRESOS PER CÁPITA	456.257	1.640.350	260%	3,60	196%

Fuente: Presupuestos de Medellín y Convenio Municipio de Medellín-DANE

Esto se suma a la mayor madurez relativa del impuesto predial sobre el impuesto de industria y comercio en la ciudad de Medellín, frente a Bogotá.

Tabla 4. Porcentaje de Participación comparada en los ingresos tributarios de Bogotá y Medellín

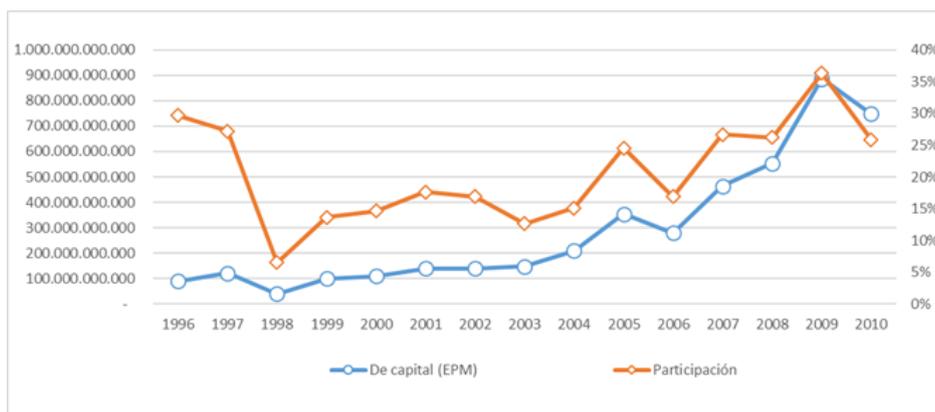


Fuente: DNP

La ciudad ha perdido capacidad relativa de crecer en presión fiscal, tanto por agotamiento de la capacidad de pago de los ciudadanos en relación al impuesto predial y la valorización, como por relajamiento y pérdida de presión en Industria y comercio. A ello hay que sumarle el hecho que se limita el crecimiento de la base de recaudación en uno y otro impuesto lo que limita la capacidad de generar sostenibilidad en el largo plazo.

Este proceso de pérdida de capacidad para generar presión fiscal se debe a varios factores:

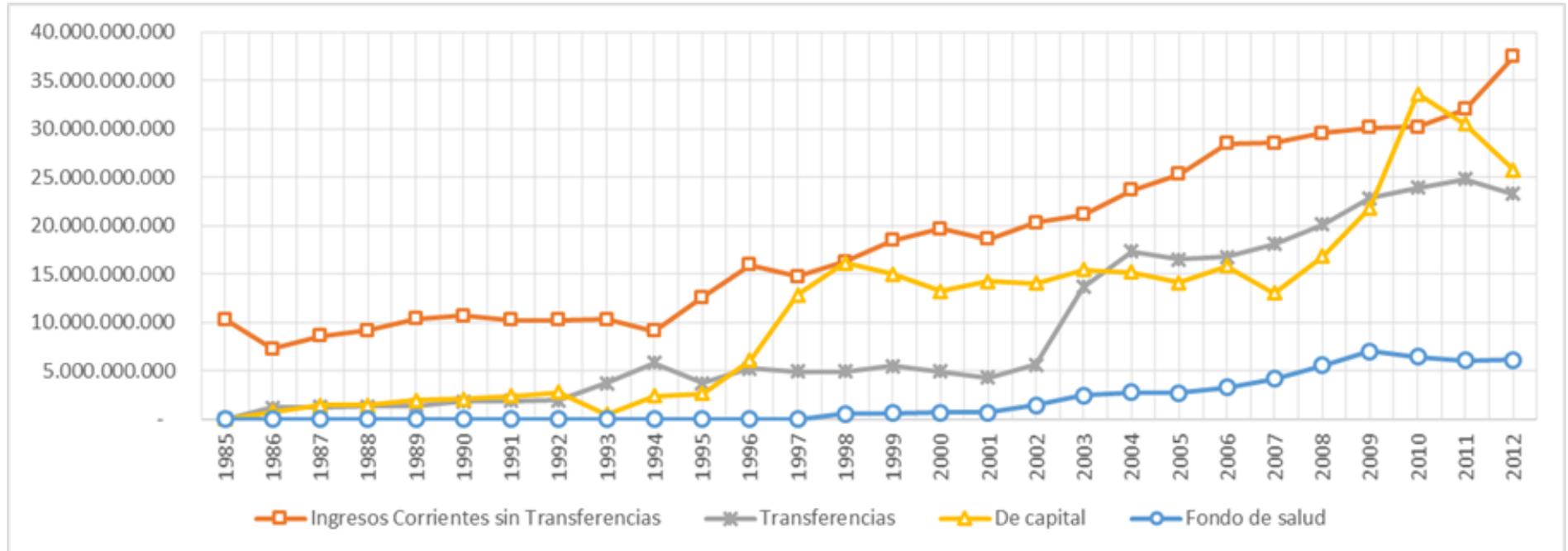
1. A la presencia de los recursos de EPM que generan desahogo en la financiación de proyectos de inversión de manera autónoma. Se muestra a continuación



- Al costo político que significa aumentar el impuesto de industria y comercio en épocas de reforma tributaria nacional y disminución de la dinámica económica general.
- A que la estrategia que se ha usado de manera general para aumentar la recaudación ha estado asociada al aumento de las tasas y las bases gravables, más que al aumento de la base de contribuyentes.
- El reforzamiento de las economías ilegales diversificadas y la poca disminución efectiva de la informalidad económica, crea un doble efecto de limitación de la capacidad recaudatoria en torno a la actividad informal e ilegal, así como, una presión creciente en torno al gasto en seguridad para enfrentar la dinámica de las estructuras ilegales e informales que de allí se financian y de las que no se obtienen recursos por recaudación. De allí, que la seguridad crece como rubro, pero ese gasto no genera ingresos nuevos de presión fiscal, lo que exige que se deje de gastar en otros rubros como gasto social o infraestructura física.
- Dudas en torno a si los recursos de capital se han invertido realmente en bienes y servicios que generen rentabilidad social en el largo plazo. Por ejemplo, ¿Por qué los recursos de capital se han invertido en financiar plan cuadrantes y no en el tranvía de la 80 o en los metrocables? Esto significó el uso de recursos extraordinarios en gastos Corrientes.

En la medida que ha avanzado el siglo Medellín ha perdido dinámica en torno a la capacidad de generar recursos de recaudo frente a ciudades como Bogotá, y en el cuatrienio 2016-2019, el presupuesto de Barranquilla se tasó por un valor absoluto superior al de Medellín. De hecho, la diferencia entre el valor percapita recaudado entre Medellín y Bogotá era de 5% adicional en favor de la capital, mientras que en el 2010 la brecha ya era de cerca del 20% superior en Bogotá. Visto en términos reales (tomando como base 1985), el crecimiento de los ingresos fiscales ha sido tremendo, multiplicando casi por 4 los ingresos Corrientes (Impuestos y sobre todo transferencias de la nación), y multiplicando casi por 30 los recursos provenientes de EPM en el periodo 1985-2012.

Evolución de los ingresos corrientes, transferencias, recursos de capital y fondo de salud 1985-2012



III. Hacia donde deben ir los Estatutos Tributarios

Visto en un proceso histórico del siglo XX, la ciudad primero se financió con esquemas de Valorización para construir su infraestructura básica a principios del siglo, luego los recursos de cofinanciación nacional tuvieron un efecto muy importante entre los años 1940 y los años 1970's, y finalmente entre los noventas y lo corrido del siglo XX, han sido el impuesto predial y EPM los que han financiado a la ciudad.

La pregunta que queda es hacia donde deberíamos ir para mejorar la sostenibilidad, y las respuestas programáticas son las siguientes:

1. Deberían aumentarse las bases de contribuyentes de predial de forma que se diluya el alto esfuerzo fiscal de los sectores medios.
2. Debería hacerse un combate directo y diferenciado de las informalidades y de la ilegalidad, de forma que se puedan obtener recursos de las actividades legales.
3. Se debe mejorar de manera integral la capacidad de fiscalización, especialmente del impuesto de industria y comercio, en el campo de las nuevas economías digitales y colaborativas.
4. Se debe mejorar las posibilidad y facilidad para el pago de las obligaciones aprovechando la cultura de pago tratando de limitar el uso de la fiscalización a casos que lo ameriten y estimulando el cumplimiento voluntario.
5. Poner el uso del vehículo particular automotor de combustión interna como la nueva gran Fuente de recursos fiscales de la ciudad, de forma que sea las tasas correctivas y recaudo sirvan para hacer políticas que limiten las externalidades negativas de su uso.

El actual estatuto tributario si bien pone en el centro del debate la necesaria discusión por el fortalecimiento del aparato de recaudo en términos de inteligencia fiscal, y pone de presente la necesidad de incorporar las bases para la economía digital, es realmente limitado en términos del combate a la informalidad y la ilegalidad.

Los principales flagelos del sistema tributario local se centran en que la municipalidad viene doblando el gasto en seguridad. En el periodo 2008-2011 se dobló el gasto en seguridad del periodo anterior, en el periodo de Aníbal Gaviria (2012-2015), se dobló el gasto del periodo precedente y en el actual gobierno más que se doblará el gasto en ese rubro, sin embargo, es un gasto que no tiene beneficios directos en el ingreso. Es decir, la productividad fiscal del presupuesto de seguridad no es clara, entre más la ciudad ha gastado en combatir la delincuencia, más rentas ilegales se han generado, con la consiguiente consolidación de la informalidad asociada y la ilegalidad. En la medida que la ciudad no haga un proceso de aumento de las bases fiscales y combate de la ilegalidad se limitará el crecimiento de las fuentes. Este es el reto realmente de la modernización fiscal de la ciudad, sumado al tránsito hacia una presión fiscal que cargue la contaminación, parqueo y uso excesivo del vehículo automotor privado.