

Documento

Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

3147

REAJUSTE DE LOS AVALÚOS CATASTRALES PARA LA VIGENCIA DE 2002

DNP: DDUPRE

Versión aprobada

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Bogotá, D.C., Diciembre 20 de 2001

INTRODUCCIÓN

Este documento somete a consideración del CONPES el reajuste a los avalúos catastrales para la vigencia de 2002. La Ley 44 de 1990 y las modificaciones introducidas a la misma por la Ley 242 de 1995, señalan que le corresponde al CONPES emitir el concepto sobre el cual debe fundamentarse el Gobierno Nacional, para expedir el Decreto anual de reajuste de avalúos catastrales.

De acuerdo con la Ley 242 de 1995, el reajuste a los avalúos catastrales para predios formados¹ no podrá ser superior a la meta de inflación correspondiente al año para el que se define dicho incremento. El Banco de la República ha fijado dicha meta para el 2002 en 6%. Si los predios no han sido formados, el aumento podrá ser hasta el 130% de dicha meta. Por disposición de la Ley 101 de 1993, para los predios rurales dedicados a actividades agropecuarias el reajuste debe basarse en el Índice de Precios al Productor Agropecuario -IPPA-, siempre y cuando su incremento porcentual anual resulte inferior a la meta de inflación². Por último, el valor de los predios formados o actualizados durante el año anterior al que se aplicará el reajuste, no tendrán incremento.

I. ANTECEDENTES

Hasta la vigencia de 1999 el CONPES recomendó el reajuste a los avalúos catastrales con base en la meta de inflación fijada por el Banco de la República, siguiendo la normatividad citada y bajo el supuesto de que los precios de los predios del país tendrían un crecimiento positivo y cercano a la inflación esperada. Sin embargo, dado que la recesión de la economía y del sector de la construcción llevaron a un estancamiento en los precios de los bienes inmuebles, el CONPES recomendó para la vigencia de 2000 no reajustar los avalúos catastrales. Para el año en curso se adoptó un reajuste de 4%, con base en el Índice de Valoración Predial – IVP³, presentado en el CONPES 3098 de diciembre de 2000.

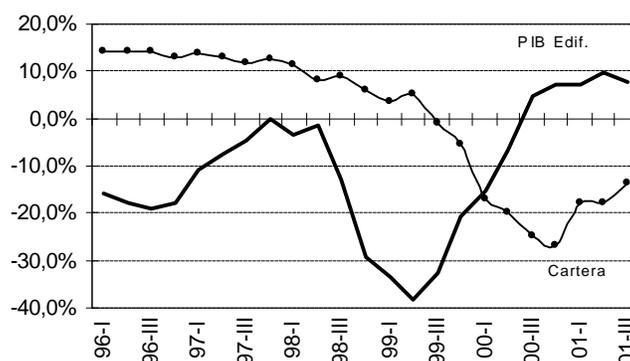
¹ La administración de un catastro incluye tres procesos: el de formación, que recopila la información sobre variables físicas, económicas y jurídicas; el de actualización, que consiste en acciones generalizadas y periódicas para poner al día la información sobre dichas variables; y el de conservación, que consiste en el registro de las modificaciones que sufren los predios, las cuales se conocen como mutaciones.

² Esto de acuerdo con lo establecido por el Art. 1 de la Ley 242 de 1995, el cual modifica las normas legales que tienen el IPC como factor de reajuste de valores.

³ El IVP presentado en dicho documento se calculó con base en la suma ponderada del IPC de arrendamiento efectivo e imputado.

Para la vigencia de 2002 uno de los elementos importantes a considerar para definir el incremento de los avalúos catastrales es la recuperación reciente del sector inmobiliario y de edificaciones. En efecto, como se observa en el Gráfico 1, luego de más de cuatro años de recesión en el sector de edificaciones, desde el tercer trimestre de 2000 el sector presenta un crecimiento sostenido que permite prever una variación real para el año en curso cercana al 10%.

Gráfico 1. PIB edificaciones y cartera hipotecaria
(variaciones anuales)



Fuente: DANE y Superbancaria

Así mismo, otros indicadores del sector también presentan un comportamiento positivo. El área en proceso de construcción de casas y apartamentos, en las principales ciudades del país⁴, creció a tercer trimestre de 2001 en 14.6%, los metros cuadrados aprobados para construcción de vivienda crecieron para el mismo trimestre en 15.1% y las viviendas en dación de pago de la banca hipotecaria han disminuido en lo corrido del año en 14%. De otra parte, las ventas de unidades nuevas en la ciudad de Bogotá presentan a octubre de 2001 un crecimiento de 15%, que a su vez se ha reflejado en un crecimiento de los precios de estas viviendas superior a la inflación (8.16%)⁵.

Por último, en cuanto a la cartera hipotecaria se observa un rezago con respecto al comportamiento del sector real. Sin embargo, por la dinámica reciente de los desembolsos de créditos para vivienda, se estima para el 2002 un comportamiento favorable que estará jalonado por las medidas recientes de beneficio tributario para quienes constituyan cuentas de ahorro para el

⁴ Las ciudades que se tienen en cuenta en esta medición son: Bogotá-Soacha, Medellín-Bello-Envigado-Itaguí, Cali-Yumbo, Barranquilla-Soledad, Bucaramanga-Floridablanca-Piedecuesta-Girón, Pereira-Dosquebradas y Armenia.

⁵ Datos tomados de "Actividad Edificadora y Oferta en Bogotá", Camacol Cundinamarca, II semestre 2001

fomento de la construcción (AFC) y adquieran créditos hipotecarios, cuyo costo fiscal puede ascender a \$74.000 millones; y al cubrimiento que hará el Fondo Nacional de Garantías a los créditos hipotecarios que se adjudiquen a hogares conformados por trabajadores independientes e informales.

II. ESTADO ACTUAL DE LOS CATASTROS DEL PAÍS

Con excepción de los predios de la ciudad de Bogotá, cuya entidad catastral es independiente y autónoma en la determinación del incremento anual de sus avalúos, para el año en curso se estima que el 98.6% de los predios del país se encuentran formados⁶. La Ley 223 de 1995 establece un plazo máximo de cinco años para que las entidades encargadas de la formación catastral, realicen procesos de actualización en cada municipio.

En cumplimiento con la obligación de realizar actualización catastral, durante la vigencia de 2001 el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y los Catastros de Antioquia y Cali están adelantando dicho proceso sobre 800.000 predios, sobre los cuales no tendrá aplicación el reajuste que se propone en este documento⁷. Por último, de los 1.085 municipios cuyos catastros están a cargo del IGAC y del Catastro de Antioquia, se tiene que las áreas urbanas de 686 municipios presentan un rezago en su actualización o formación, y que 665 municipios se encuentran en igual situación en su área rural⁸.

III. REAJUSTE PARA LA VIGENCIA DE 2002

El principal propósito del reajuste a los avalúos catastrales es que los impuestos relacionados con la propiedad evolucionen en correspondencia con la riqueza de los propietarios. De esta forma, dado que no existe en el país un índice de precios del acervo de bienes inmobiliarios, el CONPES en su sesión del 19 de diciembre de 2000 solicitó al DANE y al IGAC el diseño y la aplicación de metodologías que permitieran perfeccionar el Índice de Valoración Predial – IVP, presentado por el DNP en el documento CONPES 3098.

⁶ Según información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los catastros descentralizados.

⁷ Este proceso actualiza la información económica y fiscal de los predios. Los predios corresponden a 650.000 a cargo del IGAC, 142.537 predios a cargo del catastro de Antioquia, y 4.738 predios a cargo del Catastro de Cali.

⁸ Municipios cuya vigencia es anterior a 1998 y que no están realizando procesos de actualización durante la presente vigencia. Se estima que el número total de predios sin actualizar a cargo del IGAC y del catastro de Antioquia asciende a 4'234.559, que corresponden al 49.8% de los predios a cargo de estas entidades catastrales.

En paralelo, como complemento al ejercicio del DANE e IGAC y con el propósito de tener mayor información sobre el comportamiento de los precios de los bienes inmuebles del país, el DNP en conjunto con la Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz – FEDELONJAS, consolidó una base de datos de avalúos comerciales practicados entre octubre de 1999 y el tercer trimestre de 2001. A continuación se describen los principales resultados de estos ejercicios:

1. Índice de Valoración Predial – IVP, DANE e IGAC

En cumplimiento de la solicitud del CONPES 3098, el DANE elaboró una muestra no probabilística de predios con destino habitacional, que fueron utilizados como puntos de observación en los procesos de actualización catastral de ocho ciudades capitales, cuya vigencia de actualización catastral está entre 1998 y 2001. La muestra de 700 predios urbanos es representativa para el conjunto de las ocho ciudades y el trabajo de campo (revisita y estimación del valor del predio a precios de 2001) lo desarrolló el IGAC entre el 26 de noviembre y el 7 de diciembre del año en curso.

De esta forma, como la muestra está conformada por predios que sirvieron como puntos de observación en los respectivos procesos de actualización catastral, para dichos inmuebles se tiene el valor del predio en el año de la vigencia de actualización, el cual sirvió de base para compararlo con el valor observado del predio a finales de 2001. Así, de acuerdo con la información procesada por el DANE, la variación anual promedio del precio nominal de los bienes inmuebles urbanos para el conjunto de las ciudades, asciende a 4.14% entre los años de 1999 y 2001. Este dato es consistente con el incremento autorizado por el Gobierno Nacional, en diciembre de 2000, para la presente vigencia (Cuadro 1).

No obstante lo anterior, debe considerarse que la muestra DANE-IGAC es sólo representativa para el **conjunto de ciudades**, y no por ciudades individuales; por tanto sólo refleja el comportamiento reciente del precio de los bienes inmuebles de los municipios investigados, los cuales, de acuerdo con el IGAC, suman 1'025.145 viviendas, que representan el 12,6% del total de predios urbanos del país.

Cuadro 1. Índice de valoración predial por ciudades investigadas

Vigencia de Actualización	Ciudad	Número de predios urbanos	IVP año vigencia=100 ⁽¹⁾	Variación anual promedio
			2001	
1998	Barranquilla	264.249	123,88	7,40%
1998	Cartagena	181.085	163,05	17,70%
1998	Manizales	91.035	128,44	8,70%
1998	Neiva	90.444	123,88	7,40%
1998	Pereira	110.510	104,83	1,59%
1999	Santa Marta	91.514	123,65	11,20%
2000	Montería	74.296	104,50	4,50%
2001	Bucaramanga	122.012	99,80	-0,20%
	Total	1.025.145	112,94	4,14%

Fuente: DANE-IGAC, cálculos DNP-DDUPRE

⁽¹⁾ La base del índice corresponde al valor del predio en el respectivo año de actualización, y el valor del índice a 2001 corresponde al valor observado del predio en noviembre o diciembre de 2001. De esta forma, los crecimientos son promedios anuales entre el año de la vigencia de actualización, según corresponda, y noviembre o diciembre de 2001

2. Base de Datos Federación Nacional de Lonjas de la Propiedad Raíz

Dado que el ejercicio del DANE y el IGAC sólo cubre 8 ciudades, y que es recomendable auspiciar un ejercicio piloto que permita estimar la variación del precio de los bienes inmuebles de algunas ciudades por fuera de la muestra del IVP, el Departamento Nacional de Planeación en conjunto con FEDELONJAS, consolidó una base de datos de avalúos comerciales practicados por peritos profesionales afiliados a las Lonjas del país.

Como resultado de este ejercicio se conformó un inventario de 5060 avalúos comerciales practicados entre el tercer trimestre de 1999 y septiembre de 2001, con bienes inmuebles de uso comercial e industrial (1383 inmuebles) y con predios de uso residencial (1894 multifamiliares y 1783 unifamiliares). Para guardar consistencia con el IVP presentado por el DANE y el IGAC, sólo se tomaron avalúos comerciales de inmuebles de uso habitacional; se ordenó la muestra en función de la estratificación socioeconómica de cada ciudad; se trabajó sólo con ciudades que presentaron un número uniforme de avalúos por estrato durante el 2000 y 2001⁹ y se definió como variable de observación el valor del metro cuadrado de cada inmueble (primera parte Cuadro 2).

⁹ Aunque no se contó con información completa para cada uno de los estratos de las ciudades, en particular para estratos 1 y 2, se estima que los estratos cubiertos representan el 65% de los predios de estas ciudades.

De la información procesada con la base de datos de FEDELONJAS, se observa que el mercado inmobiliario de Medellín presentó una tendencia similar a la observada en el grupo de ciudades investigadas por el DANE-IGAC, y que Cali y Popayán presentaron una baja dinámica en relación con Cúcuta, Medellín y el conjunto de ciudades del Cuadro 1.

Cuadro 2. Predios y precio promedio ponderado del metro cuadrado, 2000-2001

Ciudades FEDELONJAS:	número de predios urbanos	participación en predios	precio M ² 2000 = 100	variación	Ponderador
			2001	2001/2000	
Medellín ⁽¹⁾	610.360	25,8%	104,2	4,2%	0,26
Cali ⁽²⁾	501.873	21,2%	101,1	1,1%	0,21
Cúcuta ⁽³⁾	169.417	7,2%	106,5	6,5%	0,07
Popayán ⁽³⁾	55.532	2,4%	98,4	-1,6%	0,02
DANE-IGAC 8 ciudades	1.025.145	43,4%	N.A	4,1%	0,43
Total 12 ciudades	2.362.327	100,0%	N.A	3,5%	1,00

Fuente: Fedelonjas y catastros - cálculos DNP-DDUPRE

⁽¹⁾ Información disponible para estratos 3, 4, 5 y 6; ⁽²⁾ información disponible para todos los estratos, ⁽³⁾ información disponible para estratos 3 y 4.

En conclusión, al combinar la información del DANE-IGAC con la base de FEDELONJAS, se obtiene un crecimiento ponderado del precio de los bienes inmuebles de **3.5%** entre las vigencias de 2000 y 2001. De igual forma, al ampliar la muestra original del DANE-IGAC con las ciudades de Medellín, Cali, Cúcuta y Popayán; el conjunto total de ciudades estudiadas queda representando el 37% del total de predios urbanos del país, a los que aplica el incremento que propone este documento.

IV. IMPACTO FISCAL DEL INCREMENTO DE LOS AVALÚOS CATASTRALES

Además de reflejar el cambio patrimonial de los poseedores de bienes inmuebles, el incremento del avalúo catastral debe considerar el impacto fiscal que tendrá sobre las finanzas municipales. En efecto, bajo el supuesto de que todos los propietarios cumplen con su obligación de pagar y utilizando una tarifa promedio de 7 por mil¹⁰ -sin incluir en este cálculo a la ciudad de Bogotá- se estima que cada punto adicional de incremento podría generar recaudos cercanos a los \$8.800 millones para el conjunto de municipios del país (ver anexo 1).

¹⁰ Esta tarifa es el resultado del cociente de recaudo estimado de los municipios con respecto al avalúo total de los mismos. La tarifa oscila entre el 1 por mil y el 16 por mil para edificaciones, y hasta el 33 por mil para lotes urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados.

Sobre el particular, los municipios deben considerar que la formación y actualización catastral es una herramienta eficiente para incrementar las finanzas locales¹¹ y que para tal efecto en la actualidad existe una línea de crédito que ofrece FONADE¹², con la asistencia del IGAC, la cual ha tenido muy baja utilización.

¹¹ De acuerdo con el IGAC por cada peso invertido en actualización catastral se obtienen 12 pesos adicionales por concepto de recaudo por predial

¹² Esta línea de crédito tiene \$30.000 millones disponibles, utiliza una tasa fija igual a DTF + 3.5, el período de amortización es de 3 años con un período de gracia de 6 meses.

V. RECOMENDACIONES

Tomando en consideración el nivel de formación y actualización de los catastros, con el comportamiento reciente del mercado inmobiliario reflejado por el IVP y la muestra de avalúos de FEDELONJAS, y teniendo en cuenta el impacto del incremento de los avalúos catastrales sobre las finanzas municipales, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Desarrollo Económico y el Ministerio de Hacienda, recomiendan al CONPES:

1. Acoger los siguientes reajustes para los avalúos catastrales urbanos y rurales para la vigencia de 2002:
 - a) Los predios urbanos no formados y formados con anterioridad a la vigencia de 2001 tendrán un reajuste en los avalúos catastrales para la vigencia de 2002 de 3.5%¹³, equivalente al 58,3% de la meta de inflación definida por el Banco de la República para el próximo año¹⁴.
 - b) Los predios rurales no formados y formados con anterioridad a la vigencia de 2001 tendrán un reajuste en los avalúos catastrales para la vigencia de 2002 de 2%, equivalente al 33,3% de la meta de inflación definida por el Banco de la República para el próximo año.
 - c) Los predios urbanos o rurales formados o actualizados durante el año 2001 no tendrán reajuste.
2. Con el fin de mejorar las bases de información sobre las cuales se apoya el CONPES para establecer anualmente el reajuste a los avalúos catastrales, solicitar al DANE y al IGAC ampliar el número de ciudades cubiertas por el Índice de Valoración Predial, de tal forma que la muestra sea representativa como mínimo para el 30% de los predios urbanos del país.
3. Con el propósito de incentivar la formación y actualización catastral se solicita al IGAC y a FONADE, revisar el mecanismo de crédito que en la actualidad ofrece FONADE con el fin exclusivo de adelantar procesos de actualización catastral en los municipios del país.

¹³ Por millón de pesos de avalúo este incremento representará en promedio \$245 adicionales en impuesto predial.

¹⁴ Las respectivas certificaciones del Banco de la República se anexan al final de este documento.

4. Considerando que existe en el país un alto porcentaje de predios sin formar o actualizar, se solicita a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público acordar planes de formación y actualización catastral con los municipios, en el marco de los programas de ajuste fiscal de las entidades territoriales.

ANEXO 1

Recaudo Estimado por concepto de Impuesto Predial (excepto Bogotá)

CATASTRO	IGAC	ANTIOQUIA	MEDELLIN	CALI	TOTAL
No. MUNICIPIOS	968	124	1	1	1,094
FORMADOS					
Urbano					
PREDIOS	4,807,903	557,373	610,360	501,873	6,477,509
AVALUO (\$000)	64,237,084,727	6,343,644,094	15,488,584,831	11,193,260,000	97,262,573,652
Rural					
PREDIOS	2,704,228	378,151	29,271		3,111,650
AVALUO (\$000)	23,981,459,304	3,415,607,636	474,881,380		27,871,948,320
Total Formados					
PREDIOS	7,512,131	935,524	639,631	501,873	9,589,159
AVALUO (\$000)	88,218,544,031	9,759,251,731	15,963,466,211	11,193,260,000	125,134,521,972
Escenarios Fiscales					
RECAUDO SIN INCR (\$000)	617,529,808	68,314,762	111,744,263	78,352,820	875,941,654
RECAUDO INCR 3.5% (\$000)	639,143,352	70,705,779	115,655,313	81,095,169	906,599,612
NO FORMADOS					
Urbano					
PREDIOS	6,089	1,863	18,708		26,660
AVALUO (\$000)	9,821,558	2,394,005	44,366,109		56,581,672
Rural					
PREDIOS	38,200	17,673	29,019	17,426	102,318
AVALUO (\$000)	446,475,720	78,379,837	58,424,536	432,651,545	1,015,931,638
Total No Formados					
PREDIOS	44,289	19,536	47,727	17,426	128,978
AVALUO (\$000)	456,297,277	80,773,842	102,790,645	432,651,545	1,072,513,309
Escenarios Fiscales					
RECAUDO SIN INCR (\$000)	3,194,081	565,417	719,535	3,028,561	7,507,593
RECAUDO INCR 3.5% (\$000)	3,305,874	585,206	744,718	3,134,560	7,770,359
TOTAL RECAUDO FORMADOS Y NO FORMADOS					
TOT RECAUDO SIN INCR (\$000)	620,723,889	68,880,179	112,463,798	81,381,381	883,449,247
RECAUDO INCR 3.5% (\$000)	642,449,225	71,290,985	116,400,031	84,229,729	914,369,971

Fuente: IGAC, Catastros de Antioquia, Medellín y Cali; Cálculos DNP-DDUPRE-SV

Nota: Tarifa promedio utilizada: 7*1000