

**ANÁLISIS DEL RECAUDO DE IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SUS
COMPLEMENTARIOS, EN LAS VIGENCIAS FISCALES 2012, 2013, 2014 Y
2015 DEL MUNICIPIO DE PALMIRA**

LAURA VIVIANA CAÑAS AGUIRRE

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
CONTADURIA PÚBLICA
PALMIRA**

2018

**ANÁLISIS DEL RECAUDO DE IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SUS
COMPLEMENTARIOS, EN LAS VIGENCIAS FISCALES 2012, 2013, 2014 Y 2015
DEL MUNICIPIO DE PALMIRA**

LAURA VIVIANA CAÑAS AGUIRRE

Cód. 1155616

Monografía de grado presentada como requisito para optar por el título de

Contador Público

Dirigido por: Robinson Holguín Peña

Contador Público- Docente

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
CONTADURIA PÚBLICA
PALMIRA**

2018

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN.....	7
2.	ANTECEDENTES DEL PROYECTO.....	10
3.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	15
3.1.	DESCRIPCION DEL PROBLEMA.....	15
4.	FORMULACION DE PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	18
4.1.	SISTEMATIZACIÓN.....	18
5.	JUSTIFICACIÓN.....	19
6.	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	22
6.1.	OBJETIVO GENERAL.....	22
6.2.	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	22
7.	MARCO DE REFERENCIA.....	23
7.1.	MARCO CONTEXTUAL.....	23
7.2.	MARCO TEÓRICO.....	30
7.2.1.	<i>Teoría de la hacienda pública.....</i>	<i>38</i>
7.2.2.	<i>Política fiscal.....</i>	<i>43</i>
7.2.3.	<i>Función reguladora de hacienda.....</i>	<i>44</i>
7.2.4.	<i>Objetivos de la política fiscal.....</i>	<i>45</i>
7.2.5.	<i>El ingreso y el gasto público.....</i>	<i>45</i>
7.2.6.	<i>Relación entre política económica y política fiscal.....</i>	<i>46</i>
7.2.7.	<i>Gasto público.....</i>	<i>47</i>
7.3.	MARCO LEGAL.....	49
7.4.	MARCO CONCEPTUAL.....	54
8.	METODOLOGÍA.....	60
8.1.	TIPO DE ESTUDIO.....	60
8.2.	MÉTODO.....	60
8.3.	FASES DE LA INVESTIGACIÓN.....	60
8.4.	FUENTES Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	61
8.4.1.	<i>OBSERVACIÓN.....</i>	<i>61</i>
8.4.2.	<i>FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS.....</i>	<i>62</i>
8.4.3.	<i>EXPERIMENTACIÓN.....</i>	<i>62</i>
8.4.4.	<i>CONCLUSIONES.....</i>	<i>62</i>
9.	POBLACIÓN.....	62
10.	CAPÍTULO I.....	63
10.1	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.....	63
10.2.	ELEMENTOS ESENCIALES DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.....	74
10.3.	ROL DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA EN EL RECAUDO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.....	74
11.	CAPÍTULO II.....	82
11.2.	DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL.....	95
11.3.	INGRESOS REALES DEL MUNICIPIO DE PALMIRA EN EL PERÍODO FISCAL 2012-2015.....	105
12.	CAPÍTULO III.....	106
12.1.	EFICIENCIA Y LA EFICACIA DE LOS ACUERDOS FRENTE A LAS METAS DE RECAUDO DE IMPUESTOS DE ACUERDO CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....	107
13	CONCLUSIONES.....	111

14	RECOMENDACIONES.....	113
15	BIBLIOGRAFIA.....	114

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Ejemplo de cálculo de Impuesto de Industria y Comercio	71
Tabla 2. Similitudes de acuerdos que Señalan las Tarifas de las Tasas, Derechos, Impuestos, Multas y Contribuciones del Municipio de Palmira entre los años 2012 – 2015.	84
Tabla 3. Análisis de las Tarifas de los Acuerdos Municipio de Palmira 2012- 2015	85
Tabla 4. Diferencia de Tarifas del ICA por Actividad Económica	89
Tabla 5. Distribución del Presupuesto Municipal de Palmira	98
Tabla 6. Presupuesto Municipal por Objeto de Gasto.....	100
Tabla 7. Comportamiento del Recaudo de Impuestos	105
Tabla 8. Recaudos Presupuestados Vs Los Ejecutados.....	106
Tabla 9. Valores de Recaudo Esperados	108
Tabla 10. Eficiencia en el Recaudo del ICA.....	109
Tabla 11. Valores Presupuesto Vs Recaudo Real.....	110

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Elementos de la Obligación tributaria	67
Figura 2. Pasos a seguir para hallar el valor a declarar de acuerdo a los lineamientos establecidos para el régimen común en el municipio de Palmira	69
Figura 3. Identificación del hecho generador	73
Figura 4. Funciones de la secretaria de Hacienda del Municipio de Palmira	76
Figura 5. Funciones Subsecretaria de Ingresos y Tesorería del Municipio de Palmira.....	76
Figura 6. Funciones de la Secretaria de Financiera del Municipio de Palmira.....	80
Figura 7. Funciones de la Subsecretaría de Cobro Coactivo del Municipio de Palmira	81
Figura 8. Estructura de los Acuerdo Municipales.....	83
Figura 9. Posibles Causas que Generan un Bajo Nivel de Recaudo	93
Figura 10. Estructura General del Presupuesto Municipal de Palmira.....	97

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Tarifa Promedio por Actividad Económica en el Municipio de Palmira	86
Gráfica 2. Tarifas de Industria y Comercio Según Actividad Comercial.....	87
Gráfica 3. Sumatoria de Empresas por Actividad Económica en el Municipio de Palmira año 2015.....	90
Gráfica 4. Tarifa promedio por Actividad Económica Principal	91
Gráfica 5. Formalidad e Informalidad en el Municipio de Palmira	92
Gráfica 6. Comportamiento Anual del ICA en el Municipio de Palmira años 2012-2015	94
Gráfica 7. Egresos del Municipio de Palmira año 2016.....	95
Gráfica 8. Promedio de Distribución Presupuestal	99
Gráfica 9. Distribución del Presupuesto de Rentas y Recursos	102
Gráfica 10. Inversión Pública Vs Ingresos por Impuestos	103
Gráfica 11. Presupuesto del Recaudo del ICA	104

Nota de aceptación

Jurado 1

Jurado 2

Jurado 3

Palmira-valle del cauca - enero de 2019

A Dios padre eterno,

A mi Abuelo Florentino quien es el merecedor de este logro,

A mis Padres Adriana y Andrés gracias por creer en mí siempre,

A mi Hermana por ser la más grande bendición,

A ti Lamus quien me ha visto culminar etapas,

A Britlly, Zharick y Salome mis ángeles, esto es por ellas.

A ustedes gracias,

1. INTRODUCCIÓN

Es de suma importancia validar los conocimientos adquiridos a lo largo del programa de contaduría pública en sus diez semestres, teniendo como tutor de trabajo de grado para optar al título de contador público al docente Robinson Holguín Peña. Se pretende presentar un trabajo de análisis en el recaudo del impuesto de industria y comercio del municipio de Palmira, dando una herramienta para próximas investigaciones acerca del tema expuesto.

El interés principal de este trabajo, gira en torno al estudio de la incidencia que ha generado en las finanzas del municipio de Palmira la implementación de políticas para el recaudo del impuesto de industria y comercio a partir de los acuerdos y normativas vigentes en cada uno de los casos.

Es de anotar que esta propuesta aborda el papel que juegan los equipos contables en cada una de las actividades dentro de las secretarías de hacienda de cada municipio ya que dicho papel, permite o no, el óptimo desarrollo de la actividad financiera de cada uno de los programas de gobierno y que, por lo tanto, siendo los municipios órganos económicamente independientes y de auto gestión financiera suponen el desarrollo de la actividad contable como parte de su razón de ser.

Cada uno de los gobiernos locales establece estrategias para lograr obtener mayores recursos a través del ejercicio tributario de las actividades que se desarrollan en su territorio. Estos recursos tienen como objetivo el financiamiento de las operaciones administrativas, el cubrimiento de las deudas el financiamiento de los planes de desarrollo y demás egresos que

requiera el municipio para cumplir su función social. Es por ello que cobra gran importancia el análisis de los actores tales como el impuesto, los acuerdos que establecen las tarifas de dichos impuestos, las leyes nacionales que definen los tipos de impuestos y los planes de desarrollo que trazan las metas de ingresos y destinado de las inversiones.

El ejercicio de hacienda representa la columna vertebral del funcionamiento del estado pues permite por medio del recaudo de los impuestos, contribuciones y tasas que ingresan a las arcas públicas, el logro de los objetivos de cada plan de gobierno, ósea que, sin el ejercicio tributario, el estado no estaría en capacidad de generar su funcionamiento.

El presente plan de trabajo de grado pretende ser una herramienta de consulta y estudio de la forma como el municipio de Palmira implementa el recaudo y como este, permite o no el cumplimiento de las metas de gobierno trazadas. Es un estudio que estará enfocado al impuesto de industria y comercio, sin embargo, la dinámica de análisis podrá ser aplicado a nuevas investigaciones enfocadas a impuestos tales como renta, predial, consumo, entre otros. El resultado al cual se pretende llegar no estará sujeto a evaluar la gestión del gobierno municipal en los años fiscales seleccionados y por lo tanto no deberán ser tomados como una postura a favor o en contra cualquiera que sea el resultado obtenido.

El estudio que los lectores tendrán a continuación permite dar a conocer la estructura de una pequeña dependencia que tienen dentro de si las alcaldías de los municipios, pero una de las más importantes, esta es la secretaria de hacienda pública, esta secretaria y a su vez las subsecretarías que la contiene son una dependencia que cubre gran importancia porque es quien tiene la potestad de realizar y modificar los planes de recaudo de los tributos entre estos

el impuesto de industria y comercio del cual se tratara este trabajo, la esencia de los gobiernos es tener la capacidad de dar a sus habitantes una vida de calidad, teniendo así la responsabilidad de recaudar y destinar de manera eficiente y eficaz los recursos de todos los ciudadanos, se pretende en este trabajo dar a conocer estos dos indicadores y medir por medio de ellos la capacidad del municipio de Palmira para utilizar los recursos de una manera eficiente y ser eficaz en la consecución de sus metas.

A continuación, usted podrá visualizar los análisis a cada uno de los acuerdos puestos en marcha en cada año fiscal por parte de la administración, la identificación de las tasas y tarifas que se aplican para cada actividad comercial, un bosquejo de las empresas que existen en el municipio de Palmira y el tipo de actividad que realizan para su respectiva asignación del código CIU, esto con el fin de identificar cuáles son las más representativas para el ingreso de este impuesto, debido a que el tipo de sociedad y la actividad que realizan me puede indicar el nivel de recaudo, es decir el régimen común tiene unas tarifas específicas para cada actividad, mientras que el régimen simplificado tiene una tarifa diferente y más pequeña, de acuerdo a los ingresos anuales se puede identificar a que régimen pertenece cada contribuyente y en esto se basan las secretarías para revisar los impuestos que presentan los obligados a pagar el impuesto de industria y comercio, aquí se pretende identificar, analizar y concluir sobre un tema que compete a toda la ciudadanía como es el recaudo de los impuestos.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Haciendo un poco de historia, J. Becerra (2017) permite decir que: *“El impuesto de industria y comercio surge por primera vez en Colombia en el año de 1826 al establecerse una contribución industrial que de manera obligatoria debían pagar las personas que ejercen actividades industriales, comerciales, artes u oficios etc., con el fin de obtener la patente de funcionamiento”*. De lo anterior es posible identificar que participan dos actores; Colombia como sujeto activo que dispone de la legitimidad para establecer las condiciones en las cuales se debe realizar la contribución. Por otro lado, se encuentran las personas que ejercen alguna actividad dentro del territorio colombiano y que, siendo el sujeto pasivo, está obligado a pagar bajo las condiciones que Colombia definió. El presente trabajo se desarrolla en función del sujeto activo, representado por los municipios que definen las condiciones y estrategias para obtener recursos.

Para abordar el tema antes se hace necesario acudir a cierto referente histórico respecto a este impuesto que, según Posada, (2012) *“el régimen anterior se mantiene a 1913 hasta la expedición de la ley 97, que concede autorizaciones especiales a ciertos concejos municipales, aunque en este solo se faculta al concejo municipal de Bogotá para crear libremente el impuesto de patentes. En el año de 1915 queda adscrita a la competencia de los concejos municipales en los que se refiere a los demás elementos del impuesto, como son las tarifas, base gravable, procedimiento, recaudo, investigación y liquidación”*.

Al tener todos los concejos municipales la facultad para determinar los aspectos inherentes al tributo, se crearon conflictos por la utilización de diversas bases gravables, se

aplicaban distintas tarifas, los sujetos pasivos eran diferentes por lo que se hizo necesario crear una nueva ley que unificara todo lo anterior, por lo que surgió la ley 14 de 1983 la cual fijo límites a la tarifa de 2 al 7 x1000 para la actividades industriales y del 2 al 10 x1000 para la actividades comerciales y de servicios.

En el trabajo de grado de las estudiantes Rodríguez y Villarreal (2011) plantean que, *“Uno de los impuestos territoriales que genera impacto en la economía social a nivel nacional, aplicado en los entes municipales, es el impuesto de industria y comercio, puesto que esta grava todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejercen en las respectivas jurisdicciones de manera ocasional o permanente como lo define el artículo 32 de la ley 14 de 1983”*.

Para el caso, se visitaron las bibliotecas de varias universidades de la ciudad pues, aunque no existe un programa académico que se concentre en el tema de Hacienda pública como tal en ninguna Universidad, este estudio se remite a la actividad de diversas áreas del conocimiento que en su conjunto construyen un universo llamado “finanzas públicas”. Este, además de ser a fin a todos los modelos de la Hacienda pública del país, permite el estudio a partir de diversos ángulos de la teoría fiscal que se imparte en los programas académicos de contaduría del departamento y de la nación.

La actividad Agroindustrial y comercial y cuya inversión en la generación de nuevas plazas de empleo y por lo tanto permite un crecimiento en la actividad económica de los municipios es eje principal en los resultados del ejercicio de recaudo municipal de la ciudad tema de este estudio.

Las actividades que las empresas pueden desarrollar en su objeto social son actividades comerciales, industriales y de servicios, cuando se va a llevar a cabo la idea de fundar una organización se deben tenerse en cuenta varios requisitos, describiremos aquí a continuación los trámites para la creación de una empresa en Colombia:

- Certificado de homonimia
- Escritura publica
- Inscripción ante la cámara de comercio
- Registro mercantil
- Matricula mercantil
- Certificado de existencia y representación legal
- Registro único tributario (RUT)
- Certificado de uso de suelo
- **Inscripción a registro de pago impuesto de industria y comercio**
- Certificado de condiciones de sanidad
- Certificado de bomberos, seguridad y protección
- Certificado de condiciones ambientales
- Certificado SAYCO Y ACINPRO

- Aportes parafiscales
- Afiliación en la caja de compensación familiar
- Afiliación en la EPS
- Afiliación en las administradoras de riesgos profesionales, ARL
- Registro de los contratos laborales
- Apertura de cuenta corriente
- Registro de libros de comercio
- Registro único de proponentes.

Se evidencia que dentro de los requisitos para la creación de una empresa en Colombia se encuentra la inscripción en las alcaldías municipales de dichas organizaciones para cumplir con el deber formal del pago del impuesto de industria y comercio y complementarios, se entiende que cada que se crea una empresa se debe cumplir con este requisito pero no todas la empresas existentes están registradas, todavía hay un nivel de informalidad normalmente en empresas pequeñas, de aquí cabe resaltar la importancia de estudiar el recaudo de dicho impuesto para confrontar en materia de captación de recursos para los municipios.

Cabe resaltar que las cámaras de comercio juegan un papel importante dentro del cumplimiento de este deber debido a que las empresas deben primero hacer el registro frente a esta entidad, la información que suministra esta entidad es la base para que el recaudo del impuesto se fortalezca.

Teniendo como referencia el trabajo de la Colega de la universidad del Valle sede Palmira, Angie Martínez Fajardo, en su monografía de grado titulada “El impuesto de industria y comercio para las vigencias fiscales 2012 a 2015 en el municipio de Guacari”, se puede evidenciar que la importancia de la planificación presupuestal en las organizaciones toma vital importancia para que el recaudo de los impuestos sea llevado a cabo de una manera eficiente, en el texto se puede resaltar el siguiente acápite *“La planificación es un componente esencial para la definición de cualquier proceso al que se espera dar inicio, el poder anticiparse a diferentes hechos y a partir de ello formularse las distintas variantes con el propósito de minimizar la incertidumbre y así lograr tener en la mira los puntos críticos de cada posible situación; es indispensable para el efectivo cumplimiento de un objetivo planteado con una optimización de recursos que por cierto no abundan en la sociedad”*.

Se tiene en cuenta que la planificación del presupuesto debe tener en cuenta variables como la población, infraestructura, seguridad entre otros, para llevar a cabo una realización de la inversión de manera acertada y la administración tenga resultados positivos, como se evidencia en la monografía anteriormente mencionada la eficiencia en el recaudo de impuesto de industria y comercio año tras año en el municipio de Guacari fue incrementando, hasta el punto de lograr que lo ejecutado efectivamente superara lo presupuestado generando un superávit como resultado, esto debido a la planificación y la estrategia que se tuvo para realizar dicho recaudo.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Comportamiento de las finanzas públicas de la ciudad de Palmira a partir del recaudo del impuesto de industria y comercio en las vigencias 2012, 2013, 2014 Y 2015.

El interés principal de este trabajo, gira en torno a la actividad del recaudo del impuesto de industria y comercio y complementarios y su aporte a las finanzas del municipio de Palmira a partir de la implementación de los acuerdos Acuerdo 028 del 15 de diciembre de 2012, el 020 del 28 de noviembre del 2013 y 050 del 9 de diciembre del 2014.

La filosofía de cada uno de los acuerdos se basa en el logro de las metas financieras del presupuesto municipal. En cada una de ellas se establecen tarifas para el impuesto de industria y comercio estableciendo nuevas tarifas (disminución o incremento) y nuevas actividades incluidas que responden a estrategias del gobierno local para obtener recursos económicos. Lo anterior se deberá ver reflejado en un cambio en los ingresos por conceptos de impuesto con los que cuenta el plan de desarrollo como recursos de financiamiento. Sin embargo, se hace necesario contrastar los acuerdos y el plan de desarrollo con resultado real del ejercicio de cada periodo para poder identificar la efectividad de dichas estrategias.

3.1. DESCRIPCION DEL PROBLEMA:

El municipio de Palmira ha pasado por una larga crisis económica después de haber Estado inmerso dentro de la ley 550 o ley de inviabilidad económica desde el año 2001 al año 2013, esto significó su incapacidad de cumplir con los compromisos económicos pactados en

cada uno de los planes de gobierno, sin capacidad de inversión ni de contratación o ampliación de nómina. Por ello fue necesario crear un comité de acreedores o de deuda pública en el cual tiene representatividad el alcalde de la ciudad y los adeudados; esto generó un control sobre el gasto público, teniendo un impacto negativo en la construcción de cada uno de los presupuestos.

El papel de la secretaría de hacienda en el saneamiento de las finanzas fue fundamental con ello, logró garantizar el cumplimiento de las metas económicas, así, pudo acceder a nuevos créditos y realizar las inversiones requeridas para satisfacer las necesidades de los conciudadanos lo cual es la razón de ser del Estado. Sin embargo, siempre está latente la posibilidad de que la balanza económica vuelva a desequilibrarse produciendo los traumatismos ya mencionados para lo cual el recaudo de los impuestos en cada una de las vigencias es indispensable mínimo en un noventa por ciento.

El Impuesto de Industria y Comercio requiere de un acompañamiento constante ya que este no depende del Estado porque lo declaran terceros de acuerdo al comportamiento económico de sus actividades comerciales. Este impuesto representa el 41.13% del recaudo general de los municipios en Colombia.

Dado lo anterior, se realizará esta investigación con el fin de determinar si un contribuyente tributa o no y si el sistema de las normas vigentes favorece ese tributo. Todo en aras de conocer el alcance de las normas en lo referente a las metas económicas trazadas en el recaudo de cada una de las vigencias materia de estudio. Es de anotar que el papel que juegan los equipos contables en las actividades dentro de las secretarías de hacienda, permite el

óptimo desarrollo de la actividad financiera de cada uno de los programas de gobierno, es por esto que el ejercicio contable es una de las bases principales en el desarrollo de actividades concernientes a la labor de hacienda pública como son: Fiscalización, liquidación y cuenta corriente, discusión, cobro coactivo entre otras que giran en torno a los impuestos municipales, además su rol se acrecienta en la necesidad de garantizar la transparencia y el buen manejo de los recursos por medio de cada una de sus actividades.

La Actividad de hacienda pública también es a su vez un ente controlador, que fiscaliza si los contribuyentes realizan de manera correcta la tributación de dichos impuestos o si por el contrario no lo hace de manera correcta aplica las sanciones respectivas, cabe resaltar que la actividad que tiene esta secretaria es de vital importancia y dejar una escrito acerca del cumplimiento y funcionamiento de sus actividades hace resaltar esta labor y permite que este ente mejore porque como toda entidad el estado debe estar en continuo crecimiento para que la sociedad también lo haga respectivamente.

4. FORMULACION DE PREGUNTA DE INVESTIGACION

- ¿Se ha mejorado el recaudo del impuesto de industria y comercio en el municipio de Palmira a partir de la implementación de los acuerdos municipales y su concordancia con las metas trazadas dentro de cada presupuesto, para evitar la inviabilidad económica?

4.1. SISTEMATIZACIÓN

- ¿De qué manera el ICA (Impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros) influye en el plan de desarrollo municipal?
- ¿Qué gestión hace la secretaria de hacienda para realizar el recaudo del ICA (Impuesto de Industria y Comercio Avisos y Tableros) de una manera efectiva?
- ¿Cómo está distribuido el presupuesto según el plan de desarrollo?
- ¿Se ha llevado a cabo por parte de la secretaría de hacienda planes educativos para que el recaudo del impuesto sea más eficaz y eficiente?

5. JUSTIFICACIÓN

- **CONOCIMIENTO**

El desarrollo de esta investigación permite al autor, aplicar los conocimientos teóricos aprendidos en el proceso del plan de estudios, dentro de lo municipal, en una actividad como la que ejecuta las secretarías de hacienda. Este estudio, se estima importante para generar conclusiones y fomentar desde el ejercicio del recaudo del impuesto de industria y comercio y complementarios la adecuada toma de decisiones en una visión de recaudo estratégico, generador de nuevos retos que contribuyan al desarrollo municipal y regional fundamentalmente, en vista que hasta el momento se adolece de un documento que precise la situación real de las incidencias generadas por los acuerdos municipales en el tema de hacienda, durante las vigencias 2012, 2013, 2014 y 2015 mostrando el liderazgo institucional, condiciones del mercado de demanda de empleo y generación económica en la zona eje de esta investigación. Por las razones anteriores se estima justificable la realización de esta investigación que sería de apoyo para posteriores tomas de decisiones concernientes al desarrollo de las finanzas del Municipio de Palmira.

- **SOCIEDAD**

El desarrollo de esta investigación tiene como aporte a la sociedad dar a conocer un valor agregado que las secretarías de hacienda brindan a cada uno de los ciudadanos, haciendo una gestión para el recaudo del impuesto de industria y comercio de manera efectiva y este a su vez se vea reflejado en cada una de las obras civiles que se aplican en el municipio, además de también apreciar el valor que tiene la administración pública que a veces se le tilda como

corrupta y esta visión es difícil de suprimir en la sociedad debido a tanta problemática que se ha evidenciado en los últimos años, de ahí la importancia de realizar la investigación y el análisis de los recaudos de los impuestos.

También sirve como base educativa, el desarrollo de esta investigación, dando a conocer la gestión y el manejo de los impuestos en el municipio para generar conocimiento y conciencia de cómo los ciudadanos aportan a su territorio para hacer tener una mejor calidad de vida a nivel social, como por ejemplo en la salud, recreación, deporte entre otros.

- **UNIVERSIDAD**

Esta investigación tiene como objetivo dejar un legado en la universidad del valle, como alma mater, merece una retribución en su labor frente a todos los estudiantes que las puertas han sido abiertas para esta gran oportunidad que es convertirse en profesional, este trabajo deja un aporte de investigación lo cual es una parte fundamental en la vida universitaria, y un aporte para la administración y contabilidad pública, el estudio de esta rama no se profundiza en ocasiones, por tanto esta investigación sería de gran aporte para posteriores investigaciones de impuestos municipales y gestiones de las alcaldías municipales y a su vez de las secretarías de hacienda.

- **PROFESIONAL**

El trabajo del contador público, es sin duda alguna uno de los pilares fundamentales en la sociedad, está capacitado para llevar controles y se busca cada día que esta profesión sea un aporte importante en la responsabilidad social que tiene la administración pública con la comunidad, por tanto el papel que juega el contador público en el proceso de Hacienda suma mayor importancia debido a que con su accionar, permite fortalecer los ejercicios de cobro

coactivo, liquidación y cuenta corriente, fiscalización de industria y comercio, tesorería y generación de cuenta de cobro, con ello es posible que en materia de recaudo se puedan aplicar modelos, normativas y políticas con el fin de fortalecer las finanzas del municipio, que son el motor del sostenimiento del funcionamiento y la carga burocrática de la administración municipal.

6. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

6.1. OBJETIVO GENERAL

Análisis del impuesto de industria y comercio del municipio de Palmira en las vigencias fiscales 2012 a 2015, su eficiencia y eficacia y la incidencia en el cumplimiento del plan de desarrollo.

6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Definir los Elementos del Impuesto de Industria y Comercio y su importancia en el esquema del sistema tributario en el Municipio de Palmira.
- Analizar los acuerdos de las vigencias fiscales 2012, 2013, 2014 y 2015 y describir su incidencia en el sistema de planificación del Municipio de Palmira.
- Analizar los alcances de los acuerdos respecto a las metas de recaudo, comparando lo presupuestado con lo ejecutado para determinar la eficiencia y la eficacia de cada uno de ellos.

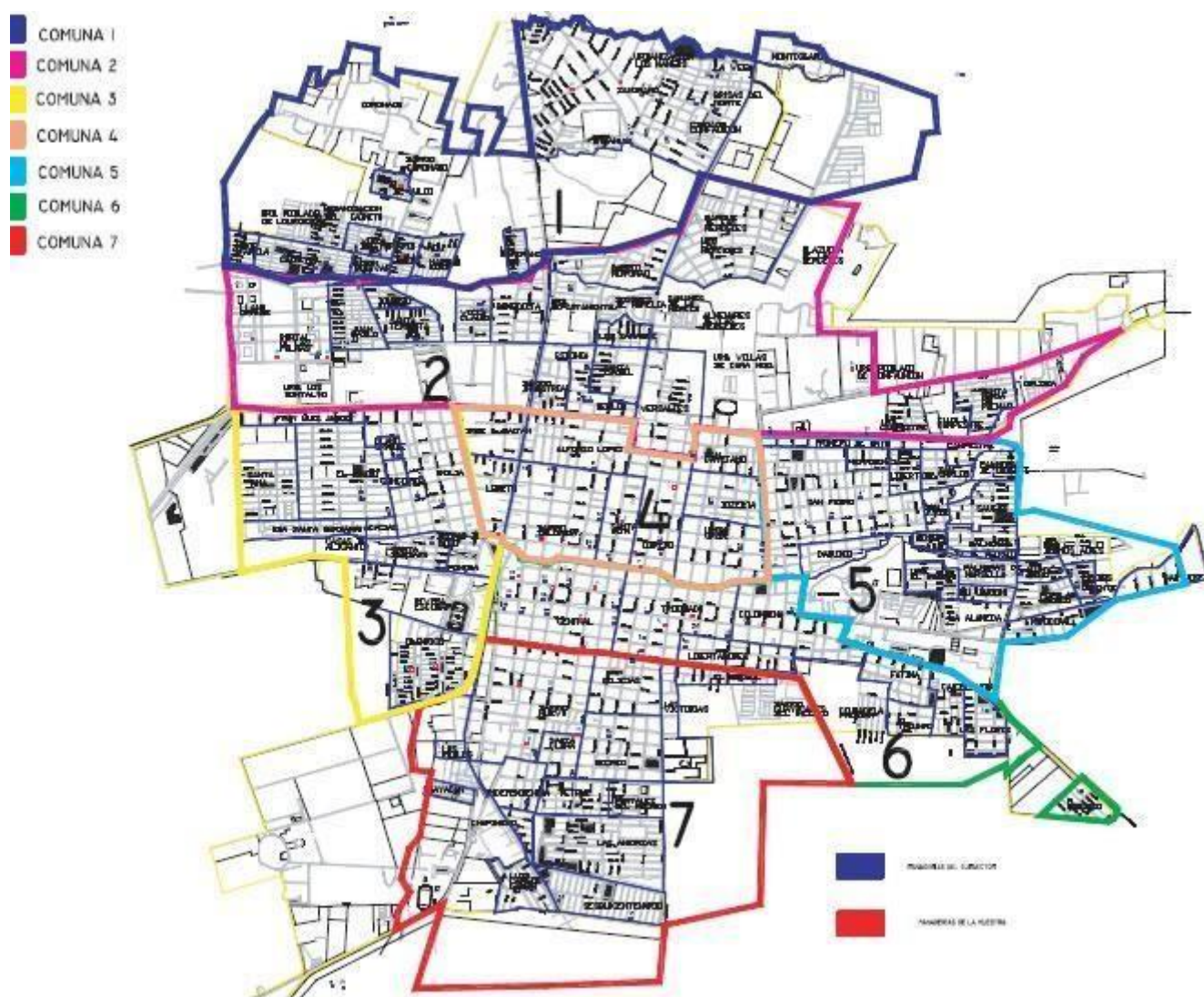
7. MARCO DE REFERENCIA

7.1. MARCO CONTEXTUAL

El marco contextual de esta investigación es el departamento del valle del cauca, ya que cuenta con un total de 42 municipios de los cuales, la investigación, se centrará en las finanzas del municipio de Palmira y su recaudo del impuesto de Industria y Comercio a partir de los acuerdos municipales que rigen las vigencias 2012 2013 2014 y 2015 respectivamente. El municipio de Palmira se encuentra ubicado en el centro sur entre las cordilleras centrales y occidental y la ribera oriental del rio cauca, teniendo como limites el municipio de Cerrito al norte, Yumbo al nor oeste, Candelaria al sur, Cali al oeste y pradera al sur oriente. Cuenta con una población aproximada de 350.0000 habitantes, tiene dentro de su territorio diversos centros de investigación como el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) y universidades del ámbito público y privado que generan un eje de ciencia y tecnología importante para el desarrollo de la región.



Mapa valle del cauca. (<https://espanol.mapsofworld.com/continentes/mapa-de-sur-america/colombia/valle-del-cauca.html>)



Mapa de Palmira (<https://revistas.unal.edu.co/>)

El municipio de Palmira se divide en 7 comunas urbanas de la siguiente manera:

- **comuna 1:** Zamorano, Urb. Los Mangos, La Vega, Camilo Torres, Urb. Brisas del Norte, Urb. Los Caimitos, Urb. Villa del Caimito, Coronado, Urb. 20 de Julio, Urb. Simón Bolívar, Urb. Villa Diana, Urb. La Esperanza, Urb. Monteclaro, Urb. Villa del Rosario, Urb. Harold Eder, Urb. Hugo Varela Mondragón, Santiago Eder, Ciudadela Comfaunión, Urb. Emmanuel, Poblado de Lourdes, Ciudad Belén, Palma Real, El Porvenir.

- **Comuna 2:** Bosques de Morelia, Urb. Villa Claudia, Industrial, Urb. Ignacio Torres Giraldo, Urb. Juan Pablo II, Urb. Santa Teresita, La Benedicta, Estonia, Berlín, Santa Isabel, Versalles, Mirriñao, Urb. Los Samanes, Las Mercedes, Urb. Samanes de la Merced, Urb. Almenares de la Merced, Santa María del Palmar, Urb. Campestre, Portal de las Palmas, Urb. Llanogrande, Urb. Departamental, Urb. Parque de la Merced, Urb. Plazuela de la Merced, Villas de Caña Miel, Poblado de Comfaunión, Altamira, La Orlidia, Betania de Comfandi.

- **Comuna 3:** Fray Luis Amigó, El Prado, Urb. Santa Ana, Emilia, La Concordia, Llanogrande, Acacias, Pomona y Brisas del Bolo, Santa Bárbara, Rivera Escobar, Olímpico, Urb. Villa de las Palmas, Urb. Bosques de Santa Bárbara, Casas de Alicanto.

- **Comuna 4:** Jorge Eliécer Gaitán, Loreto, Alfonso López, Colombia, Santa Rita, Obrero, San Cayetano, Bizerta, Uribe Uribe.

- **Comuna 5:** Prados de Oriente, San Pedro, Primero de Mayo, Providencia, La Libertad, Campestre, San Carlos, Danubio, San Jorge, San José, José Antonio Galán, Palmeras, María Cano, Popular Modelo, Municipal, Los Sauces, Urb. Siete de Agosto, Urb. El Jardín, Urb. El Bosque, Urb. Palmeras del Oriente, Palmeras de Marsella, Urb. Buenos Aires, Urb. Mejor Vivir, La Alameda, Urb. La Estrella.

- **Comuna 6:** Central, Colombina, Libertadores, Fátima, El Triunfo, Caicelandia, Urb. Las Flores, Urb. El Paraíso, Ciudadela Palmira, La Trinidad.

- **Comuna 7:** Luis Carlos Galán, Barrio Nuevo, Las Delicias, El Recreo, Santa Clara, Urb. Petruc, Urb. <Las Américas, La Independencia, Chapinero, Urb. Guayacán,

Sesquicentenario, Parques de la Italia, Las Victorias, Urb. El Trébol, Urb. Portales del Recreo, Urb. Los Robles, Guayacanes del Ingenio, Urb. La Palmirana, El Sembrador, Los Coches.

También el municipio de Palmira se divide en 9 comunas rurales de la siguiente manera:
(corregimientos)

- **Comuna 8:** Rozo, La Torre, La Acequia.
- **Comuna 9:** Matapalo, Obando, La Herradura, Palmaseca, Coronado (rural), Zamorano (rural).
- **Comuna 10:** La Dolores, Guanabanal, Caucaseco, Juanchito.
- **Comuna 11:** Bolo San Isidro, Bolo Italia, Bolo Alizal.
- **Comuna 12:** Amaime, Boyacá, La Pampa.
- **Comuna 13:** Tienda Nueva, Tablones, Guayabal, Barrancas.
- **Comuna 14:** La Zapata, Aguaclara, Ayacucho.
- **Comuna 15:** Combia, Toche.
- **Comuna 16:** Potrerillo, Caluce, Tenjo.



Catedral y plaza de bolívar (<https://www.kienyke.com/noticias/palmira-no-es-la-mas-violenta-colombia>)



Alcaldía municipal de Palmira (<https://www.rcnradio.com/colombia/pacifico/dia-mundial-la-bicicleta-palmira-no-se-permitira-uso-motocicletas>)

Símbolos del municipio de Palmira:

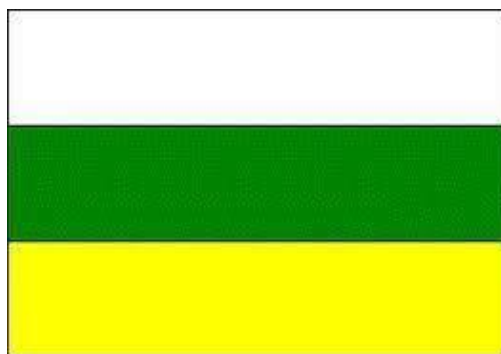
Bandera:

Se adoptó como bandera oficial, la que fue creada en 1941 por Hernando Velasco Madriñán. Consta de tres franjas horizontales, de iguales proporciones y con los siguientes colores y significados

Blanco: La paz

Verde: El trabajo de sus gentes

Amarillo: La riqueza y fruto de nuestra tierra



Escudo:

Se adoptó como escudo oficial para la ciudad el descrito por el poeta Don Ricardo Nieto Hurtado, en el año 1924, en el poema titulado canto a Palmira. El escudo es diagramado y decorado teniendo en cuenta la semblanza española y está dividido en tres cuarteles así:

En el cuartel superior izquierdo se ve un sol que perpetúa el pensamiento de Bolívar en la proclama que realizó en 1819 y teniendo en cuenta nuestra ciudad.



7.2. MARCO TEÓRICO

La historia de la contribución por parte de particulares hacia el estado en Colombia tiene sus orígenes durante el gobierno de Francisco de Paula Santander, quien implantó el modelo británico estableciendo la contribución directa que no fue posible debido al estado de guerra civil en el que se encontraba la nación. Fue solo hasta 1918 que se pudo establecer un impuesto de renta. Los impuestos han sufrido múltiples reformas a lo largo de los años, sin embargo, el estatuto tributario o decreto 624 de 1989 fue un punto de partida para la última reforma que se tiene hoy en día que es la ley 063 de 2003 y del estatuto orgánico del presupuesto según el decreto 111 de 1996.

Acorde con lo establecido por el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia, el sistema tributario se basa en los principios de Equidad, Eficiencia y Progresividad. La equidad se relaciona con la obligación que les asiste a todos los asociados para contribuir con el sostenimiento de las cargas públicas del Estado; de allí que la obligación tributaria debe fijarse según la capacidad económica que cada asociado posea.

El principio de eficiencia está relacionado con la logística que el Estado debe emplear para recaudar con la oportunidad debida esos tributos y el principio de Progresividad que no es más que, según Sentencia C-364 de 1993, el deber que le asiste al Estado para consultar la capacidad real de pago de los contribuyentes, a fin de garantizar la justicia y equidad fiscales. La Progresividad, responde precisamente a este mandato constitucional. Por su parte el concepto de justicia se basa en que el Estado, está obligado a recaudar los tributos;

únicamente hasta el monto necesario para cubrir sus gastos. En relación con el principio de legalidad, estableció la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-369 del año 2000:

"...el principio de legalidad tributaria, comporta que no puede haber impuesto sin ley que lo establezca, vale decir, que el Congreso, en ejercicio de sus competencias, al elaborar la norma tributaria, está en la obligación de determinar con claridad los elementos de la relación tributaria, esto es, los sujetos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas. Por lo tanto, la exigencia del respeto al principio de legalidad, por parte del poder público, implica que el legislador tributario, a través de las disposiciones fiscales, elimine la arbitrariedad en el cobro de impuestos inexistentes o habilite a la administración tributaria para su recaudo."

En relación con los impuestos, establece la Corte Constitucional en varias de sus sentencias una clasificación de estos y los denomina que ellos pueden ser directos e indirectos; ordinarios y extraordinarios; e impuestos instantáneos y de período. Dice la corte en su Sentencia C-1006 de 2003: "Son directos, aquellos que los paga la persona gravada con ellos, se establecen en virtud de hechos determinados, gravan en algunos casos, la riqueza, la renta y los bienes de los individuos, consultan la capacidad económica para su cumplimiento, permiten exenciones, contribuyen al equilibrio de los presupuestos, y deben ser proporcionales a la riqueza pública y privada.

Como lo afirma el artículo 208 de la constitución política de Colombia de 1991" El conjunto de principios y normas que regulan la forma como se fijan y ejecutan las inversiones y gastos constituyen la ciencia de las finanzas públicas, cuyos principios son los siguientes: 1 economía política- plan de desarrolla. 2. Política financiera- suficiencia y elasticidad

impuestos, 3. Administrativos- recaudo barato, 4. Justicia (generalidad y uniformidad de los impuestos)”

Hacen parte de esta clasificación: el impuesto predial unificado, el impuesto de renta y complementario, el impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, la retención en la fuente del impuesto predial unificado, el impuesto de turismo, el impuesto unificado de vehículos y también los de delineación urbana, azar y espectáculos.

A su vez, los impuestos indirectos, se caracterizan por la apreciación indirecta de la capacidad contributiva, gravan manifestaciones o hechos específicos, el consumo de un producto independientemente de las circunstancias individuales de quien ejecute el acto gravado.

Entonces los impuestos directos con relación a las personas, son impuestos indirectos con relación a los bienes o cosas; por su parte los impuestos indirectos con relación a las personas, son impuestos directos con relación a los bienes o cosas.

Los impuestos se clasifican también en ordinarios y extraordinarios. Son ordinarios los de permanencia y periodicidad y extraordinarios los que no registran esa permanencia ni periodicidad; impuestos de períodos como los de renta, de industria y comercio, predial, etc. son instantáneos es decir que se dan inmediatamente se presente el hecho generador, ejemplo los de consumo, el IVA, el de las transacciones financieras, el de timbre, etc."

Teoría del impuesto, según como lo describe en el texto, **elementos básicos de la tributación en Colombia** de Guillermo Fino Serrano y Rubén Vasco Martínez los tributos

son *“las prestaciones en dinero que el estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”*

Los tributos se dividen en tres, impuestos, tasas y contribuciones especiales, esta división se debe a razones técnica de obligatoriedad siendo los impuestos más obligatorios que las tasas y las contribuciones. Son impuestos los exigidos por el estado cuando hay una circunstancia que lo lleva a ello, es decir un hecho imponible por el gobierno en el caso de estudio por los municipios, siendo así el más importante y representativo para que el estado cumpla con sus objetivos, teniendo en cuenta que las tasas son tributos imputables que se dan casi de forma voluntaria por acuerdo de las partes y tributos como las sanciones y los intereses moratorios que solo se dan si ocurre un evento posterior de desacato en el pago del mismo impuesto.

Los impuestos que tienen un hecho generador como en el caso del impuesto sobre la renta y complementarios, el impuesto sobre las ventas, el impuesto de industria y comercio no tienen una contraprestación o beneficio directo por parte de quien lo paga.

Los impuestos se dividen en impuesto directos e indirectos, los directos se refieren a la persona responsable frente al estado de paga el impuesto como lo es en el caso de impuesto sobre la renta y complementarios o el impuesto de industria y comercio; los impuesto indirectos son los impuestos que se pagan por parte de una persona que no es la responsable frente al estado de ello, un ejemplo es el impuesto sobre la ventas, la persona jurídica (vendedora) es la responsable frente al estado de declarar dicho impuesto pero es la persona natural o en su defecto también jurídica (compradora) quien paga el impuesto indirectamente.

Las contribuciones es un tributo que se paga cuando se van ejecutar obras o mejoras que beneficia a los particulares en general, sin embargo, existen otro tipo de contribuciones como por ejemplo las contribuciones sociales que se dan pagando los parafiscales, si bien se sabe estos están destinados a la mejora de calidad de la educación y mejorar la calidad de vida de las familias de los trabajadores. Existen también las contribuciones corporativas estas son destinadas a entes del estado como cámaras de comercio, super intendencias entre otras. Las contribuciones económicas que realizan los contribuyentes como por ejemplo cuando el estado realizara obras públicas que valorizaran el bien inmueble de la persona que está pagando dicha contribución. Existen entre otras contribuciones que el estado realiza para mejorar diversas actividades del sistema de la sociedad y así brindar una mejor calidad de vida a los ciudadanos.

Las tasas son un tributo que no emerge una obligatoriedad como tal, este se define por el contribuyente si decide o no tomar el servicio del estado que le obliga a pagar dicha tasa, pero una vez se toma el servicio el estado tiene el derecho de obligar a pagarlo, este tributo guarda relación directa con el que lo paga porque entrega el beneficio directamente.

Ahora bien a lo que nos concierne el tema de administración pública, se considera como un ente que establece políticas o que las adopta según el sistema político donde se encuentre, sus órganos son la canalización y expresión de las necesidades sentidas por los miembros de la comunidad, por esto se afirma que esta se puede considerar como una ciencia puesto que tiene conexiones con la antropología la sociología y la psicología, porque entre esta sociedad se interactúa con personas que tiene personalidad y carácter específico, y tienen un conjunto de organismos con funciones y objetivos determinados. También tiene relación con la

estadística social, en conclusión, la administración pública por su método de operación está en una evolución constante y se unirá y relacionará cada vez más con las demás ciencias sociales, como una disciplina fundamental.

La administración pública se integra según la ley 19 de 1958 por la presidencia, los ministerios y departamentos administrativos, los establecimientos públicos y las superintendencias. Entre los elementos esenciales de la administración pública encontramos la planeación, administración del personal, organización y métodos, para el tema de esta investigación es de importancia resaltar el elemento de planeación, ahora veamos cómo surge la planeación, tiene su origen en las teorías socialistas y en las teorías de Keynes acerca de la contabilidad nacional, solo se aplicó en el occidente cuando terminó la segunda guerra mundial, para por este medio reconstruir sus economías. En Colombia se incluye como precepto constitucional (reforma administrativa de 1968).

Para comprender un poco el papel que ésta administración pública juega en el engranaje del estado, es imperativo traer a acotación que existe además un cuerpo teórico que la rodea y es la Teoría de la Administración Financiera gubernamental que Según Valle (2011); “la Administración Financiera del Sector Público, está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico financiero cuya titularidad corresponde al Estado, a través de las entidades y organismos encargados de su administración conforme a Ley. La Administración Financiera del Sector Público está orientada a viabilizar la gestión de los fondos públicos, conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico, promoviendo el adecuado funcionamiento de sus sistemas conformantes, según las medidas de política económica establecidas, en concordancia con la Ley de Responsabilidad y

Transparencia Fiscal y el Marco Macroeconómico Multianual. Son principios que enmarcan la Administración Financiera del Estado la transparencia, la legalidad, eficiencia y eficacia. El Presupuesto Público asigna los fondos públicos de acuerdo con las prioridades de gasto determinadas para el cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el marco del Planeamiento Estratégico de las entidades del Sector Público y la disponibilidad de ingresos programada.”

La administración financiera gubernamental también es un modelo que sirve para solucionar problemas dentro del ámbito de las políticas públicas, por esto se rige por un principio fundamental que es la gestión administrativa y esta a su vez tiene un enfoque social.

El Estado es un ente regulador que no debe quedarse atrás en el tiempo como cualquier empresa debe apuntar al modernismo y a ser eficiente día a día en sus operaciones, Es responsabilidad del gobierno con su accionar lograr un grado de eficiencia similar a la exigida al resto de los agentes económicos y actores sociales. El sistema de información de la administración pública debe garantizar la toma de decisiones de manera oportuna, transparente y eficiente, de aquí la importancia de la administración financiera gubernamental, desde un enfoque sistémico, esta integra un universo de la problemática fiscal con las nuevas normativas en materia de administración financiera vigentes en el sector público nacional.

La administración pública dentro de su accionar tiene como una de las principales funciones definir el presupuesto se entiende que este es un instrumento a través del cual el Poder Legislativo establece los niveles máximos de gastos que el Poder Ejecutivo puede realizar, así como también autoriza el endeudamiento y las aplicaciones financieras en que

éste puede incurrir, en un determinado período anual. En el caso colombiano, el estatuto orgánico del presupuesto legitima el sistema del gasto e inversión, así como el sistema de financiación de los mismos, decreto 111 de 1996, la cobertura del estatuto:

“Consta de dos (2) niveles: un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional.

El presupuesto nacional comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, de las sociedades de economía mixta con régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

A las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con régimen de aquéllas se les aplicarán las normas que expresamente las mencionen. (Ley 38/89, artículo 2o., Ley 179/94 artículo 1.o.).”

Como lo afirma el artículo 208 de la constitución política de Colombia de 1991” El conjunto de principios y normas que regulan la forma como se fijan y ejecutan las inversiones y gastos constituyen la ciencia de las finanzas públicas, cuyos principios son los siguientes: 1

economía política- plan de desarrollo. 2. Política financiera- suficiencia y elasticidad impuestos, 3. Administrativos- recaudo barato, 4. Justicia (generalidad y uniformidad de los impuestos)”

El presupuesto nacional se conforma por diferentes niveles: el presupuesto de rentas, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales. Los cuales a su vez se conforman por ingresos corriente y recursos de capital incluidos en el de rentas y de gastos o ley de apropiaciones se dividen en gastos de funcionamiento (sostiene el funcionamiento de la administración) y gastos de inversión (establecen o mantienen los programas de desarrollo económico)

La hacienda pública es uno de los componentes esenciales del estado para el cumplimiento de sus actividades y proyectos y está inmersa en un conglomerado de normas propias de la administración pública, cuyo concepto según Gabin, M Amparo; (2012). “La administración pública es un elemento básico del estado. Está formada por un conjunto de organismos que actúan bajo las órdenes del poder ejecutivo, encargados de dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes, el fomento de los intereses públicos y la resolución de las reclamaciones de los ciudadanos que se produzcan”.

7.2.1. Teoría de la hacienda pública

La Teoría de la Hacienda pública que es la que nos sitúa en todo lo concerniente a la administración de los recursos del Estado en este caso la Alcaldía del Municipio de Palmira, por lo tanto, encontramos que es ésta teoría la que nos enfoca en los recursos que percibe con respecto al Impuesto de industria y comercio y que son recaudados y administrados por la

Secretaría de Hacienda, para alcanzar los niveles óptimos de crecimiento económico y cumplir con sus funciones administrativas. Además, es la que interviene en la economía del municipio principalmente a través de los ingresos y de los gastos públicos, también porque considera cuál es el papel del sector público en una economía de mercado moderna, cómo se comportan las administraciones públicas y cómo se toman las decisiones en cuanto a la inversión de dichos recursos, de la redistribución de la renta y de la riqueza en un sentido de mayor equidad. “Para el desarrollo de éstas políticas de intervención pública, las administraciones públicas pueden utilizar el sistema fiscal que habrá de fundamentarse sobre figuras tributarias de carácter progresivo, programas de transferencias para combatir la desigualdad y luchar contra la pobreza”. Por consiguiente, el objeto central de la Hacienda Pública consiste en que los propósitos que busca desarrollar el sector público cuando se desempeña como recaudador o como inversor de recursos presupuestales se cumplan; es decir que su objetivo principal es entregar a la comunidad cierta cantidad de bienes sociales para los cuales establece determinadas políticas de recaudos o de gastos públicos.

Dentro de lo que concerté a la teoría de la hacienda pública se habla también de la política financiera, que la contiene según como lo dice el libro de Alejandro Ramírez C., *Haciendo Publica*, tercera edición; la primera parte que contiene esta política financiera es la satisfacción de las necesidades públicas, existen necesidades individuales y colectivas, que son de vital y urgencia importancia para la personas que las viven, de ahí el estado hace una elección de las necesidades públicas, lo cual cuentan con un criterio objetivo para definir las, estas necesidades se convierten en publicas cuando es el estado el que debe asumir la

satisfacción de las mismas, esto con el fin de llevar a cabo una satisfacción general y no excluyente.

Se clasifican las necesidades públicas en dos, las necesidades publicas esenciales y las necesidades publicas generales, las primeras son necesidades asumidas por el estado y no puede excluirse a nadie y las necesidades publicas generales son las asumida por el estado, pero las cuales puede excluirse a quien no desee de hacer la contribución monetaria del bien o servicio.

La segunda parte de la política financiera se encuentra las formas de satisfacción publica de las necesidades colectivas, la mayor influencia en la distinción o clasificación de las necesidades que debe satisfacer el estado, se encuentra en el grado de importancia es decir las necesidades esenciales, sean estas de primer grado, que son las financiadas con el impuesto, y las necesidades colectivas generales que son de segundo grado y financiadas por la tasa y las contribuciones.

La hacienda pública debe tener en cuenta los procesos económicos y sociales para lograr un adecuado sostenimiento de los servicios públicos y contribuir al objetivo principal del estado que es el máximo bienestar colectivo.

Las entidades públicas, en cuanto al reordenamiento de lo administrativo, otorgan competencias y funciones específicas a cada nivel; es decir, siendo la Secretaria de Hacienda del Municipio de Palmira la unidad básica encargada de recaudar los impuestos, en el presente trabajo se expone la teoría de la organización y administración pública; la cual dice:

“Las administraciones públicas son organizaciones a las que corresponde, como es bien conocido, satisfacer los intereses generales de sus respectivas comunidades”.

La secretaria de hacienda y crédito público es la dependencia del Poder Ejecutivo que tiene como misión proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública, con el propósito de mantener al municipio en un crecimiento económico constante y de calidad. La visión de la secretaría de hacienda es actuar de manera eficiente y productiva en el manejo y administración de las finanzas públicas, participando así en la construcción de una sociedad con una mejor calidad de vida. La secretaria de hacienda del municipio de Palmira se constituye por tres subsecretarías, la subsecretaría financiera, subsecretaría de cobro coactivo y la subsecretaría de ingresos y tesorería.

La secretaria de hacienda tiene como objetivo gestionar los ingresos para el municipio, estos están divididos en impuestos, tasas y contribuciones. Dentro de los impuesto están: el Impuesto predial unificado, el Impuesto de industria y comercio, Impuesto de avisos y tableros, Impuesto de publicidad exterior visual, Impuesto de circulación y transito sobre vehículos de servicio y publico, impuesto municipal de espectáculos públicos, Impuesto nacional de espectáculos públicos con destino al deporte, Impuesto de delineación urbana, Impuesto sobre el servicio de alumbrado público, Impuesto de Rifas, Impuesto de Juegos, Estampillas Municipales; Procultura, Impuesto de degüello de ganado menor. Dentro de las tasas se encuentran: la Sobretasa ambiental con Destino a la C.V.C., la Sobretasa para financiar la actividad bomberil, Sobretasa a la Gasolina Motor, Derechos de tránsito, Tasa contributiva de Estratificación y por ultimo dentro de las contribuciones se encuentran la

Contribución de Valorización Municipal, la Participación en la Plusvalía y la Contribución de Obras Públicas.

Ahora bien, se profundiza en el tema de estudio de esta investigación, una de las políticas de recaudo es el denominado Impuesto de Industria y Comercio (ICA), que es de carácter municipal y cuya finalidad es la de establecer el tributo necesario de los establecimientos que desarrollan actividades comerciales dentro de la jurisdicción de cada municipio.

En Colombia este un impuesto eminentemente territorial y dentro del concepto de territorio, sólo están autorizados por la ley para cobrar estos impuestos, los municipios y distritos; el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia determina que, en tiempos de paz, solamente el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y / o Distritales, podrán imponer tributos fiscales o parafiscales. El artículo de la Carta Política determina que los concejos municipales y / o distritales, deberán votar, acorde con la Constitución y la ley, los tributos locales.

En lo atinente a los impuestos de industria y comercio, tanto la Constitución Política de Colombia, como la misma ley, requieren autorización del legislativo; amén del posterior acuerdo o Estatuto Tributario municipal y / o distrital que lo adopte para que se dé el principio de legalidad.

Es evidente que la economía del Estado está fundamentada principalmente por los recursos obtenidos por los tributos recibidos por los contribuyentes. Con el fin de asegurar estos pagos en forma oportuna y de acuerdo con normas legales, el Estatuto de Rentas del

Municipio de Palmira establece una serie de obligaciones a cargo de los declarantes, responsables y agentes de retención y en general con toda la entidad territorial.

Cualquier administración pública es una organización, pero también las entidades que forman parte de la misma, sean estas formalmente independientes (agencias, organismos autónomos o empresas públicas) o no (departamentos, alcaldías) pueden considerarse organizaciones a efectos analíticos. Todo ello con independencia de que su entorno esté configurado por otras unidades administrativas y que sus objetivos y decisiones estén condicionados por los criterios de instancias superiores.

Como conclusión tenemos que las funciones principales de hacienda son regular los procesos económicos y sociales con las actividades financieras y a la vez satisfacer las necesidades colectivas establecidas como públicas.

7.2.2. Política fiscal

Los objetivos de la política fiscal se definen bajo la premisa que grado de presión fiscal aceptable se fija de acuerdo con el óptimo bienestar colectivo. En este orden de ideas, el objetivo de la política fiscal es lograr el máximo u óptimo bienestar colectivo. Para ello no solo es necesario que la administración de hacienda realice actividades con enfoque financiero, sino que desempeñe funciones reguladoras de tal manera que garantice el cumplimiento de las metas financieras con apoyo de decisiones políticas.

7.2.3. Función reguladora de hacienda

A pesar de que hacienda debe cumplir las funciones financieras y reguladoras en paralelo, estas dos pueden entrar en conflicto sino tienen una adecuada coordinación. Nace entonces el interrogante de ¿Cómo lograr un desarrollo económico con unos recursos financieros si con los mismos es necesario satisfacer las necesidades sociales? Para dar respuesta se debe tener presente que el reto de la gestión financiera está en regular sin dejar de garantizar el bienestar colectivo para lo cual se soporta en las siguientes normas:

1. El costo de los servicios públicos y gastos gubernamentales no pueden impedir la expansión de la renta (ganancias) nacional.
2. Las regulaciones deben actuar de manera positiva para promover el desarrollo y estabilidad económica utilizando los medios idóneos (Ingresos y Gastos)

La combinación de estas dos normas permite concluir que el fin financiero está relativamente subordinado al fin regulador de la hacienda. Esto significa que la gestión por medio de las herramientas de ingresos y gastos deben estar limitadas a las políticas fiscales que garantizan la conservación de la gestión financiera. Las decisiones sobre las fuentes de ingreso afectan el desenvolvimiento económico privado generando consecuencias para la misma gestión financiera. Como ejemplo se puede tomar que si se aplica impuestos elevados al sector agrícola puede tener como consecuencia un decrecimiento en el sector privado que lo soporta y por ende menores ingresos, impactando la gestión financiera. Es decir que las decisiones rentísticas no se pueden aplicar de una manera lineal y, por lo tanto, es

indispensable establecer medidas (excepciones) a la actividad financiera encaminada a satisfacer las necesidades públicas.

7.2.4. Objetivos de la política fiscal

De acuerdo con las definiciones anteriores se identifica que los objetivos de la política fiscal son:

1. Desarrollo económico: Es la intención principal de la gestión financiera que pretende utilizar los recursos (ingresos y gastos) para generar resultados positivos e incrementales.
2. Equilibrio económico: Su cumplimiento permite garantizar la estabilidad de la gestión financiera en el tiempo y en alcance de las necesidades sociales.
3. Redistribución de la renta nacional: es un objetivo estrictamente social y depende del cumplimiento de los objetivos anteriores pues no pueden lograrse los objetivos sociales si no se han alcanzado los económicos que soportan el cubrimiento de las necesidades del colectivo.

Los primeros objetivos sugieren que las políticas económicas son la pauta para la satisfacción de las necesidades sociales, sin embargo, en muchas ocasiones es necesario adoptar medidas de estricto carácter social teniendo en cuenta el momento histórico en el que se desempeña la gestión.

7.2.5. El ingreso y el gasto público

Para la gestión financiera de hacienda se utilizan los impuestos y empréstitos (ingresos) y los gastos de inversión y transferencias presupuestales (gastos) como instrumentos de regulación económica y social. Pero el gasto público se divide en dos políticas que depende de su utilización; si se utiliza el gasto entonces se debe hablar de política financiera y si se utiliza el impuesto se habla de política fiscal. Sin embargo, la política fiscal no se puede separar de las medidas empleadas con el ingreso, de las empleadas con el gasto. Estas dos deben estar coordinadas puesto que una es consecuencia de la otra de tal manera que una medida con en los ingresos fiscales supone otra medida en los gastos.

7.2.6. Relación entre política económica y política fiscal

Cuando se establecen los objetivos de crecimiento económico en una sociedad no es suficiente responsabilizar al sector privado de su definición, gestión y desarrollo. La participación del sector público en dichas estrategias supone una responsabilidad de guiar los objetivos económicos en beneficios sociales respetando la propiedad privada. A dicha intervención del estado para enfocar las inversiones, ayudar en la superación de la crisis de los sectores económicos y la creación de capital se denomina capitalismo de estado. El estado capitalista actúa en la política económica a través del intervencionismo directo en el cual dichas acciones no forman parte de la hacienda pública porque no participa en las finanzas (ingreso y gastos) sino que actúa como ente regulador a través de la política fiscal. El intervencionismo indirecto ocurre cuando el estado utiliza los mismos medios de financiación de las necesidades públicas en la elaboración de medidas reguladoras.

La coordinación entre la política económica y social ocurre cuando las finanzas públicas se ven afectadas e influidas por las directrices de la política económica. Esto sugiere la coordinación entre los controles directos o económicos y los indirectos o financieros. También sugiere la coordinación entre los planes de desarrollo económico y social y los presupuestos financieros públicos. Por lo tanto, se deben adaptar los controles de carácter fiscal y los presupuestos públicos a los controles y sistemas reguladores de la economía.

7.2.7. Gasto público

Ahora bien, también se habla de la teoría del gasto público, referenciando el texto de hacienda pública de Alejandro Ramírez C. nos dice lo siguiente *“El Estado no mide sus gastos por los ingresos corrientes o tributarios, ni estos por aquellos, en sentido estricto, de acuerdo con la situación económica y social, gasta o recauda menos, sin que por ello deje de sostener los servicios públicos. Si el estado gasta más de lo que recauda, se encuentra en déficit, sin que deje de satisfacer las necesidades públicas esenciales mediante el empréstito, y si gasta menos de lo recaudado, se encuentra en superávit, sin que deje tampoco de proveer el sostenimiento de los servicios públicos primarios. La primera medida corresponde a una situación inflacionista de la economía, y la segunda a una situación deflacionaria.”*

La teoría del gasto público da a conocer que indistintamente del recaudo que tenga el estado debe velar por cubrir las necesidades de los ciudadanos, indiferentemente de que las estrategias de recaudo le den o no lo suficiente para hacerlo, la esencia del gasto es que debe seguir su curso sin ponerse de acuerdo con el ingreso, todos los gastos públicos son

indispensables para cumplir con el objetivo principal de hacienda, que es brindar bienestar colectivo.

Esto indica que los municipios debe cubrir su gasto público y por eso se crean en los planes de desarrollo proyecciones para cubrir con estos, los gastos se dividen en dos categorías, los gastos reproductivos y los improductivos, y a su vez en gastos de contrapartida directa y personal como los son los gastos de funcionamientos, inversión e intereses y reembolso de la deuda publica y los gastos sin contrapartida directa y personal como lo son las trasferencias con fines económicos y financieros, trasferencias con fines sociales, gastos consuntivos.

Los gastos de funcionamiento son gastos con los cuales se adquiere los bienes de consumo y servicios personales. los gastos de inversión son los que se dan a cambio de tener bienes duraderos como por ejemplo maquinaria y equipo, terrenos edificios, entre otros, estos durables a más de tres años. Los intereses y reembolsos de la deuda pública, son los gastos que se dan al adquirir créditos para cubrir los gastos públicos la amortización del mismo y la afectación de dichos intereses.

Los gastos dados por trasferencias con fines económicos y financieros como los de subsidios y auxilios, las trasferencias con fines sociales como por ejemplo los seguros y las prestaciones sociales, asistencia y auxilios por calamidad pública entre otros.

Y por último los gastos consuntivos son los que realiza el estado a otros entes circuitos económicos del exterior, estos gastos hacen que la renta nacional disminuya, debido a que se van a otro ente económico que no pertenece al nacional.

Los gastos públicos en general constituyen una parte importante dentro de hacienda, así como el ingreso público, de ellos se deriva la satisfacción de toda la comunidad, es decir que por medio de estos el estado cumple con la función para la cual fue creado.

7.3. MARCO LEGAL

A continuación, se resumen las normas y leyes sobre las cuales se reglamenta el sistema tributario en Colombia, en particular a lo que concierne al Impuesto de Industria y Comercio ICA el cual es un Gravamen anual de carácter general.

La Constitución Política de 1991: reconoce a las entidades territoriales el derecho a administrar sus propios recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (Art. 287) Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- Gobernarse por autoridades propias.
- Ejercer las competencias que le correspondan.
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar en las rentas nacionales.

Ley 14 de 1983. (Art. 32): “El Impuesto de Industria y comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que

ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.”

Ley 962 De 2005: Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos y en su Art. 4°.” Divulgación y gratuidad de los formularios oficiales. Modificado por el art. 26, Decreto Nacional 019 de 2012. Cuando fuere el caso, todas las entidades y organismos de la Administración Pública deberán habilitar los mecanismos necesarios para poner a disposición gratuita y oportuna de los interesados el formato definido oficialmente para el respectivo período en que deba cumplirse la respectiva obligación, utilizando para el efecto formas impresas, magnéticas o electrónicas”

Decreto Ley 2150 de 1995: que suprimió regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública determinó la imposibilidad de que cualquier autoridad exija trámites, documentos, certificaciones o conceptos no autorizados expresamente por el legislador y eliminó cualquier trámite asociado a permisos o licencias que involucren autorizaciones previas de apertura y funcionamiento, tales como las licencias o permisos sanitarios y de adecuación de seguridad.

La Ley 1429 de 2010: La presente ley tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la

creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse. Define a las pequeñas empresas como aquellas que cuentan con menos de 50 trabajadores y con activos totales no superiores a los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Ley 550 DE 1999: Intervención económica para la reactivación empresarial y acuerdos de reestructuración. La Ley 550 de 1999, establece la intervención del Estado en la economía, en desarrollo de los artículos 334 y 335 de la Constitución, con el fin de promover la reactivación y el empleo, mediante la celebración de acuerdos de reestructuración a favor de las empresas que se encuentren en dificultades para atender sus obligaciones pecuniarias y que, no obstante, se consideren económicamente viables.

Ley 617 del 2000 Por la cual Se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. La ley 617 de 2000, por la vía de la fijación de límites a los gastos de funcionamiento dependiendo de la categoría a la cual pertenezcan las entidades territoriales, dotó a estas de un instrumento jurídico financiero con objetivos de recuperación fiscal y de racionalización de gasto.

Acuerdo 071 de noviembre 22 de 2010 “por medio del cual se establece el estatuto tributario del municipio de Palmira y se dictan otras disposiciones” en el libro primero habla de los impuestos las tasas y contribuciones. El libro segundo estipula de las sanciones y el libro tercero trata del procedimiento tributario.

Acuerdo 004 de 16 de abril de 2012 por medio del cual se modifica el artículo 10 del acuerdo N. 088 de diciembre de 2011 “por el cual se expide el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Palmira para la vigencia fiscal de 2012 y se dictan otras disposiciones”

Acuerdo 018 de diciembre de 2012 donde se fijan las tarifas del impuesto de industria y comercio aplicable a los contribuyentes del régimen general que realicen actividades industriales, comerciales o de servicios dentro de la jurisdicción del municipio de Palmira para la vigencia fiscal 2013.

Acuerdo 019 de diciembre de 2012 por medio del cual, se expide el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Palmira para la vigencia fiscal 2013 y se dictan otras disposiciones

Acuerdo 010 de 25 de junio de 2012 por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del municipio de Palmira, valle del cauca vigencia 2012-2015: Palmira avanza con su gente.

Acuerdo 020 del 28 de noviembre de 2013, donde se fijan las tarifas del impuesto de industria y comercio aplicable los contribuyentes del régimen general que realicen actividades industriales, comerciales o de servicios dentro de la jurisdicción del municipio de Palmira para la vigencia 2014.

Acuerdo 021 del 4 de diciembre de 2013, por el cual se expide el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Palmira para la vigencia fiscal 2014.

Acuerdo 023 de 16 de diciembre de 2013, por medio del cual se establece el marco para conceder exoneraciones del impuesto de industria y comercio en el municipio de Palmira bajo el plan de desarrollo 2012-2015, Palmira avanza con su gente, se reconocen algunos beneficios en el impuesto predial y se dictan otras disposiciones.

Acuerdo 050 del 9 de diciembre de 2014 donde se fijan las tarifas del impuesto de industria y comercio aplicable a los contribuyentes del régimen general que realicen actividades industriales, comerciales o de servicios dentro de la jurisdicción del municipio de Palmira para la vigencia fiscal 2015.

Acuerdo 051 de 9 de diciembre de 2014 por medio del cual, se expide el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Palmira para la vigencia fiscal 2015 y se dictan otras disposiciones.

Decreto 111 de 1996 Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Ley 225 de 1995, Que la Ley 225 de 1995 introdujo algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 y a la Ley 179 de 1994, Orgánicas del Presupuesto, y en su artículo 24 autorizó al Gobierno para compilar las normas de las tres leyes mencionadas, sin cambiar su redacción ni contenido; Que la compilación que el Gobierno efectúa mediante el presente Decreto será el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo dispone el artículo 24 de la Ley 225 de 1995.

7.4. MARCO CONCEPTUAL

En los estatutos de los municipios certificados del departamento del valle del cauca, se nos presenta los siguientes conceptos:

Actividad Comercial: Es la destinada al expendio, compraventa o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor y las definidas como tales en el Código de Comercio, siempre que no estén consideradas por la ley como actividades industriales, de servicios o financieras y las demás descritas como actividades comerciales en el código de identificación internacional unificado (CIIU).

Actividad Industrial: Para fines de este Estatuto se considera actividad industrial las destinadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, reparación, transformación por elemental que éste sea, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes y las demás descritas como actividades industriales en el código de identificación internacional unificado (CIIU).

Actividad de Servicio: Son las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad, mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades : expendio de bebidas y comidas, servicio de restaurantes, cafés, hoteles, casa de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos, formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compra venta y administración de inmuebles, servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, portería, servicios funerales, talleres de reparaciones eléctricas, mecánica, auto mobiliarias y afines ,lavado, limpieza y

teñido, casas de cambio, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contenga audio y video, negocios de montepíos y los servicios de consultoría profesional prestados a través de sociedades regulares o de hecho y las demás descritas como actividades de servicios en el código de identificación internacional unificado (CIIU).

Base Gravable: En el impuesto de industria y comercio la base gravable la constituye el total de los ingresos netos del constituyente, obtenidos durante el periodo, restando de ellos los ingresos correspondientes a actividades exentas y/o sujetas al impuesto, así como las devoluciones, las exportaciones y la venta de activos fijos. No se pueden restar los costos ni los gastos.

Contribuciones: son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico.

Desarrollo Económico: Capacidad de los países o regiones para generar riqueza con el fin de mantener la prosperidad y el bienestar económico y social de sus habitantes.

Deuda pública: representa la segunda fuente en importancia entre las formas de ingresos a disposición del Estado, en el cual recurre al crédito como instrumento de financiación de los déficits presupuestarios, es decir, de la diferencia entre los gastos de un determinado ejercicio

y los ingresos del mismo. Tradicionalmente, la deuda pública era considerada como un ingreso extraordinario, actualmente el recurso al crédito es una operación ordinaria dentro de la actividad financiera.

Eficacia: actuación para cumplir los objetivos previstos, es hacer lo apropiado, es decir, las actividades de trabajo que ayudan a la organización a alcanzar sus metas. Mide la capacidad que tiene las organizaciones para satisfacer las necesidades con unos bienes y servicios.

Eficiencia: se refiere a la relación que existe entre los insumos y los productos. Si se obtiene más productos con una cantidad dada de insumos, habrá incrementado la eficiencia y si logra obtener el mismo producto con menos insumos habrá incrementado también la eficiencia.

Estado: Comunidad social con una organización política común y un territorio y órganos de gobierno propios que es soberana e independiente políticamente de otras comunidades.

Finanzas Públicas: Están compuestas por las políticas que instrumentan el gasto público y los impuestos. De esta relación dependerá la estabilidad económica del país y su ingreso en déficit o superávit.

Gasto público: es todo gasto realizado por un ente económico para cumplir sus fines y las obligaciones que hubiese contraído, el gasto público realiza una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

Hecho imponible

Es el acto económico que se grava con el Impuesto de Industria y Comercio, para el caso son las actividades industriales, comerciales y de servicios. Al analizar el hecho imponible se deduce que no requiere la tenencia de un establecimiento de comercio, de la permanencia y de la realización directa de una actividad en una determinada jurisdicción municipal.

Hecho Generador: Recae en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades industriales, comerciales de servicios y financieras, que se ejerzan o realicen dentro de la jurisdicción del municipio, que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimiento de comercio o sin ellos.

Impuestos: son tributos de carácter unilateral que no constituyen remuneración por prestaciones determinadas; son de carácter general y obligatorio; carecen de destinación específica, la tarifa es definida por autoridad competente y de representación popular. Tasas: son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado.

Impuesto de Industria y Comercio: Es el gravamen establecido sobre las actividades industriales, comerciales y de servicios, a favor de cada uno de los distritos y municipios donde ellas se desarrollan, según la liquidación privada.

Marco Fiscal a Mediano plazo: La Ley 819 de 2003 creó el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) como la herramienta principal para realizar el análisis de las finanzas públicas nacionales y territoriales en un período de diez años. El objetivo de la Ley de responsabilidad fiscal es el de promover la transparencia y la credibilidad de las finanzas públicas en un horizonte que supera el periodo de gobierno. De esta manera se puede prever el efecto que tienen las políticas de ingresos y gastos actuales en el mediano plazo.

Plan financiero: es la elaboración de previsiones a medio y largo plazo, en un horizonte de 3-5 años. Al ser previsiones a más de un año, tiene un elevado grado de incertidumbre, pero no obstante es conveniente realizarla para estar mejor preparado y dirigir con más precisión la empresa, al marcar los rumbos que debe tomar.

Plan operativo de inversiones: es la herramienta de planificación de la inversión que permite determinar cuál es el conjunto de planes, programas y proyectos que, de manera prioritaria, se incorporarán en el presupuesto anual del Municipio.

Periodo de causación: Se entiende como el tiempo durante el cual se realizan los hechos generadores del impuesto de industria y comercio, tiene efecto directo en la determinación de la base gravable porque su monto difiere si es bimestral o anual.

Presupuesto: los presupuestos son una ley que recoge la totalidad de los gastos e ingresos del Estado previstos para cada año, y mediante la cual el parlamento autoriza a las distintas administraciones para que realicen los gastos con los límites y el destino especificados.

El origen de los presupuestos puede fijarse en las asambleas medievales que se reunían, a petición del rey, para votar los gastos extraordinarios y las fórmulas para financiarlos. La idea del presupuesto como fórmula donde se reflejan los ingresos y gastos anuales sometidos al control del parlamento va a consolidarse.

El artículo 14 de la declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano recoge la necesidad de aprobación de los presupuestos por la representación popular; lo que se traduciría, en 1815, en la aprobación del primer presupuesto francés de la época moderna.

Los principios presupuestarios se definen como: competencia, equilibrio, unidad, universalidad, integridad, unidad de caja, no afectación, anualidad, especialidad.

Sujeto Activo: Los Municipios son el sujeto activo del impuesto de industria y comercio que se genere dentro de su jurisdicción y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro.

Sujeto Pasivo: Es la persona natural o jurídica, la sociedad de hecho, entidad oficial o pública, sucesiones ilíquidas, patrimonios autónomos que realicen el hecho generador de la obligación tributaria en cabeza de quien la ejecuta.

Tarifas: Las actividades industriales comerciales y de servicios incluyendo el sector financiero tendrán las tarifas que establezca el Concejo Municipal mediante Acuerdo.

8. METODOLOGÍA

La metodología aplicada al objeto de estudio se basa en aspectos relevantes lo que genera que se utilice el enfoque cualitativo ya que hace referencia al resultado que se quiere llegar.

La investigación cualitativa da profundidad a los datos, la dispersión, la riqueza interpretativa, la contextualización del ambiente o entorno, los detalles y las experiencias únicas.

8.1. TIPO DE ESTUDIO:

El presente proyecto es de tipo descriptivo, porque la información sobre el impuesto de industria y comercio se encuentra mediante leyes, decretos y acuerdos.

8.2. MÉTODO:

El método que se aplicará es la síntesis de carácter deductivo porque se busca que a partir de situaciones particulares se lleguen a identificar explicaciones contenidas explícitamente en la situación general. En la investigación se propone este método, ya que de situaciones particulares se pueden sacar conclusiones y así mismo generalidades, en este caso se partirá de un aspecto en particular, “la recaudación”, en donde se analizará y evaluará la situación del Impuesto de Industria, Comercio y su complementario de Avisos y tableros en las finanzas públicas de la ciudad de Palmira.

8.3. FASES DE LA INVESTIGACIÓN.

La investigación propuesta, se enmarca dentro de los preceptos metodológicos del método científico el cual está representado en las siguientes etapas:

1. Observación
2. Formulación de hipótesis
3. Experimentación
4. Conclusiones

En este trabajo se llevará a el modelo científico aplicado a las ciencias sociales en la medida en que este se aleja del precepto filosófico y se acerca a la metodología de las ciencias en las que la filosofía s muestra la esencia de las cosas mientras que la ciencia muestra las relaciones entre los fenómenos y en un nivel concluyente se centra en todo lo que pueda traducirse al código de la matemática y el cálculo sin alejarse de sus consecuencias en la actividad propia de las ciencias sociales y económicas.

8.4. FUENTES Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÒN DE LA INFORMACIÒN.

Este trabajo utilizara fuentes primarias (docentes, expertos y funcionarios de hacienda) y secundarias representadas por las leyes, decretos expedidos por el legislados, acuerdos municipales, por documentos de internet.

En el desarrollo de esta investigación se realizarán las siguientes actividades

8.4.1. OBSERVACIÒN.

- Entrevista
- Diario o bitácora de campo.
- Revisión bibliográfica

- Compilación y análisis de los estatutos tributarios del municipio de Palmira

8.4.2. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

- Análisis de la normatividad sobre el impuesto de industria y comercio

8.4.3. EXPERIMENTACIÓN

- Informe de avance.

8.4.4. CONCLUSIONES

- Edición y entrega del informe final

9. POBLACIÓN

La investigación de este trabajo tiene como eje poblacional el municipio de Palmira, en especial las empresas que están obligadas al pago del impuesto de industria y comercio.

Todos los establecimientos activos a la fecha en los sectores industriales, comerciales o de servicios, incluida las del sector financiero en jurisdicción del Municipio.

10 CAPITULO I

El presente capítulo, abarca conceptos importantes que dan conocer la naturaleza del impuesto de industria y comercio y los elementos que lo componen, también nos orienta respecto al proceso a seguir, a fin de hallar el valor a declarar. Todo esto situado dentro del esquema del sistema tributario del municipio de Palmira.

10.1 IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

El Impuesto de Industria y Comercio, está constituido por la obtención de rendimientos en el ejercicio de las actividades industriales, comerciales o de servicios, definidas legalmente como gravables, cuya ejecución da origen a la obligación tributaria principal. Dicha obligación, como en todos los tributos, tiene como característica fundamental el amparo legal y, como resultado, surge a la vida jurídica cuando se dan las condiciones que la ley establece para su nacimiento.

En cuanto a la naturaleza de directo del Impuesto de Industria y Comercio, existen algunas teorías o posturas que sostienen que es un impuesto indirecto, dado que grava o recae sobre el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de servicio, sin embargo, en nuestro criterio indiscutiblemente se trata de un impuesto de naturaleza directa, dado que al cobrarse sobre los ingresos, consulta de alguna manera la capacidad de pago del contribuyente y de otra parte, éste cumple las obligaciones tributarias sobre dicho Impuesto

en forma directa ante la Administración municipal correspondiente y finalmente no puede ser trasladado de manera directa a los clientes vía precio.

Este impuesto es administrado directamente por los municipios, quienes, con fundamento en la autonomía territorial y limitaciones de la potestad tributaria, lo desarrollan especificando en cada caso, las actividades sujetas al gravamen, con indicación de la tarifa de acuerdo con los intervalos autorizados por la ley.

10.2 ELEMENTOS ESENCIALES DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

Los elementos de industria y comercio son los mismos que cualquier otro impuesto, a falta de uno de ellos la obligación tributaria no nace. Según Hincapié (2005) describe los elementos esenciales de la siguiente manera:

10.2.1 Hecho Imponible

“El hecho imponible es el acto económico que se grava con el Impuesto de Industria y Comercio, para el caso son las actividades industriales, comerciales y de servicios. Al analizar el hecho imponible se colige que no requiere la tenencia de un establecimiento de comercio, de la permanencia y de la realización directa de una actividad en una determinada jurisdicción municipal” (p 12)

10.2.2 Hecho generador

“Es la forma externa del hecho imponible. Según Lucien Mehl: “Mientras el concepto de materia imponible va ligado a la existencia de un elemento económico, el hecho generador es una operación o una situación económica o financiera, correlativa a los fenómenos de producción, circulación, distribución y consumo de riquezas” (p12)

10.2.3 Sujeto pasivo

“Son aquellas personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho que realizan actividades industriales, comerciales o de servicios dentro de un área o jurisdicción municipal determinada. No resulta relevante si la actividad genera o no lucro, ya que las actividades comerciales, industriales y de servicios están gravadas sin importar el destino de la utilidad” (p.13)

10.2.4 Sujeto Activo

“Es el municipio, quien tiene la facultad de exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias, sustanciales y formales, de aquellos sujetos pasivos que realicen actividades gravadas dentro de su jurisdicción.

Una de las principales situaciones que se presentan con el sujeto activo es la definición de quién tiene la facultad de exigir el pago del impuesto, ya que en algunos casos el sujeto pasivo realiza actividades gravadas en más de un municipio” (p 13).

10.2.5 Base gravable

“La base gravable es la unidad monetaria sobre la cual se aplica una tarifa para determinar el valor del impuesto. En el caso del Impuesto de Industria y Comercio, por disposición del artículo 33 de la Ley 14 de 1983, es: “el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional obtenidos por las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho.

Este impuesto al tener el efecto “cascada”, afecta a todos los que intervengan en el desarrollo de una actividad, lo que podría calificarse de inequitativo y violatorio del principio de neutralidad” (p14).

10.2.6 Tarifa

“Es un porcentaje fijo y determinado para cada una de las actividades gravadas. Cada municipio tiene la potestad de determinar la tarifa a aplicar, siempre y cuando no sobrepase los límites establecidos en la Ley 14 de 1983: Del 2 al siete por mil ($2 \cdot 7 \times 1.000$) mensual para actividades industriales y, Del 2 al diez por mil ($2 \cdot 10 \times 1.000$) mensual para actividades comerciales y de servicios” (p15)

10.2.7 Periodo gravable

“El período es el tiempo en el cual se causa la obligación tributaria, y conforme con el artículo 33 de la Ley 14 de 1983, compilado por el artículo 196 del decreto 1333 de 1986, la causación y la periodicidad del Impuesto de Industria y Comercio es por regla general anual” (p 15).

A continuación, la ilustración 1 nos muestra claramente la relación entre los elementos esenciales de la obligación tributaria:

Figura 1. Elementos de la Obligación tributaria



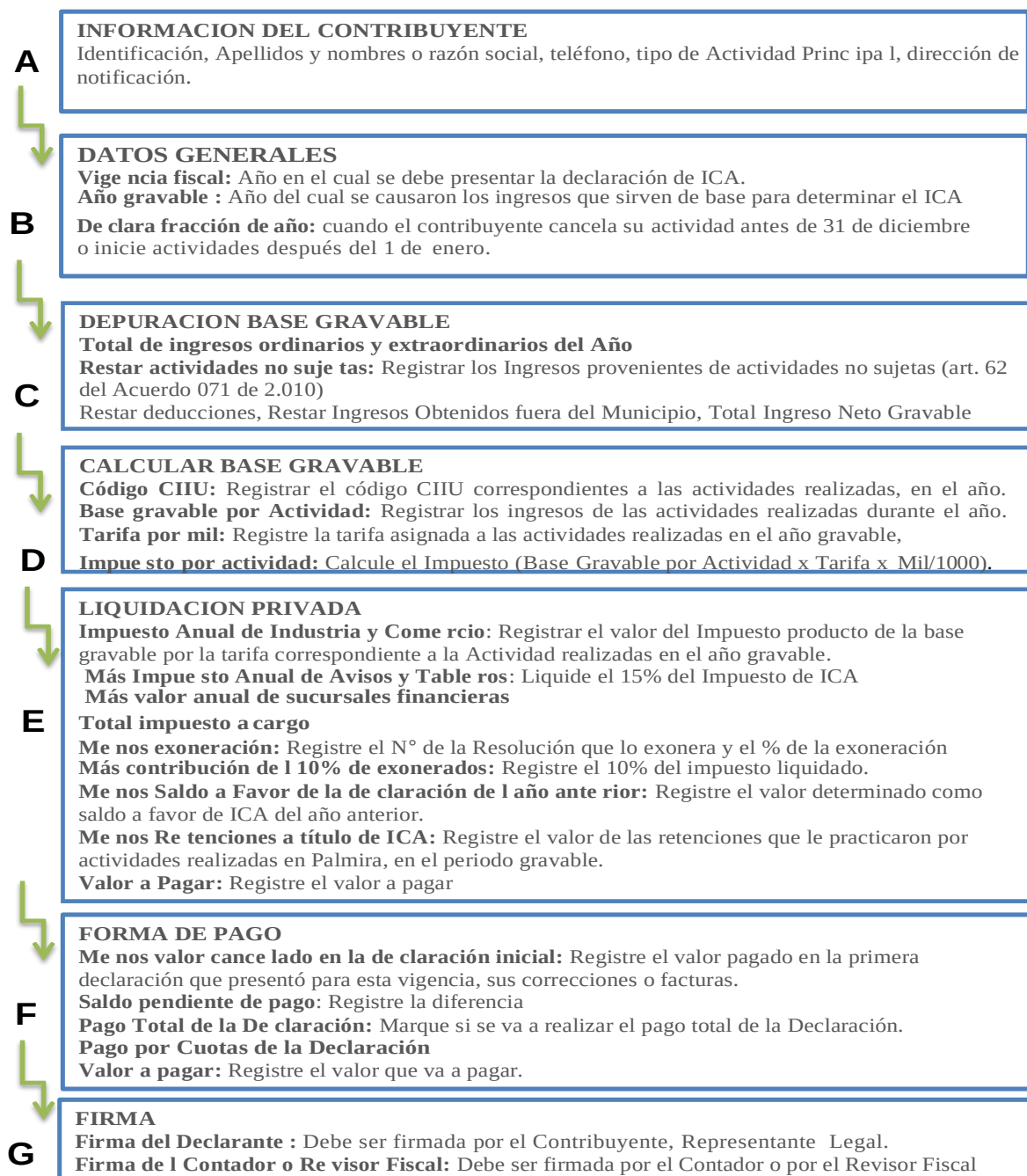
Fuente: Actualícese. Recuperado el 8 de abril de 2014 de <https://actualicese.com/tag/elementos-de-la-obligacion-tributaria/>

En este sentido, la obligación tributaria, se constituye a través de la relación fiscal sujeto activo – sujeto pasivo, cuando se realiza el hecho imponible. Sin embargo, para que surja la obligación sustancial del pago del tributo, es necesario que mínimo, hayan sido regulados, tanto la base gravable como la tarifa, puesto que, de lo contrario no existiría la relación de obligatoriedad.

Por lo tanto, la obligación tributaria es una sola, de modo tal, que sus elementos esenciales deben estar íntimamente ligados entre sí y se reputan por un sujeto pasivo único, como detentador de la riqueza o materia imponible gravada.

Por otro lado, el impuesto se expresa mediante una tarifa porcentual por actividad económica. Para tener una mayor claridad de cómo se calcula el impuesto, la cámara de comercio de Palmira con apoyo de la Fundación Palmira Avanza ha construido un instructivo de industria y comercio según ente jurídico al que pertenece. A continuación, presenta un diagrama que indica los pasos a seguir para hallar el valor a declarar de acuerdo a los lineamientos establecidos para el régimen común en el municipio.

Figura 2. Pasos a seguir para hallar el valor a declarar de acuerdo a los lineamientos establecidos para el régimen común en el municipio de Palmira.



Fuente: Elaboración propia con base en el instructivo de industria y comercio régimen común. Alcaldía de Palmira.

El impuesto de Industria y Comercio correspondiente a cada periodo gravable, se liquida con base en los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante este período. Para determinar estos ingresos, se toma la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios, y se le restan los correspondientes a actividades exentas y no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos.

La figura 2, nos indica los pasos a seguir para el cálculo de la base gravable, el cual se determina con la siguiente formula:

$$(\text{Base Gravable por Actividad}) \times \frac{(\text{Tarifa} \times 1000)}{1000}$$

Por ejemplo, si la base gravable de \$1.000 millones de pesos y la tarifa de dicha actividad es de 10 por mil (0,001) entonces el impuesto de industria y comercio será de \$10 millones.

Respecto a la depuración de la base gravable en la figura 2, nos muestra que dentro de los componentes del impuesto de industria y comercio se debe tener presente que no hacen parte de la base gravable los ingresos correspondientes a actividades exentas, excluidas o no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos.

Dado que la base gravable del impuesto de industria y comercio está constituida por la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos en el respectivo año gravable,

incluidos los ingresos obtenidos por rendimientos financieros y comisiones. A continuación, podemos ver un ejemplo del cálculo del impuesto de industria y comercio:

Tabla 1 Ejemplo de cálculo de Impuesto de Industria y Comercio.

	CONCEPTO	TOTAL
+	Ingresos ordinarios y extraordinarios	200.000.000
-	Ingresos obtenidos fuera de Palmira	4.000.000
Σ	Total ingresos brutos obtenidos en Palmira	196.000.000
-	Devoluciones, rebajas y descuentos	2.560.000
-	Deducciones, exenciones y actividades no sujetas	456.000
Σ	Total ingresos netos gravables 1	192.984.000
+	Impuesto de industria y comercio (7 x1.000)	1.350.888
+	Impuesto de avisos y tableros (15% del Impuesto ICA)	220.634
Σ	Total impuesto a cargo	1.553.522
-	Valor retenido a título de industria y comercio	508.000
+	Sanción -	0
+	Intereses de mora -	0
+	Valor aporte voluntario (10 %) proyecto Palmira Avanza	245.000
Σ	Total a pagar con pago voluntario	1.290.522

Fuente: Elaboración propia, con base en el modelo para el cálculo de la provisión por el impuesto de industria y comercio. Actualícese. Recuperado el 20 de noviembre de 2015 de

<https://actualicese.com/tag/elementos-de-la-obligacion-tributaria/>

El concepto valor del impuesto, es calculado aplicando la tarifa establecida en los acuerdos municipales para cada una de las actividades económicas de acuerdo con la estructura CIIU el contribuyente puede tener diferentes actividades económicas para las cuales debe aplicar la tarifa específica y realizar la sumatoria. Además, dado que se puede actuar en diferente territorio, se deberá calcular la tarifa de a los ingresos obtenidos en cada municipio con los respectivos valores establecidos a las actividades que se realicen es estos.

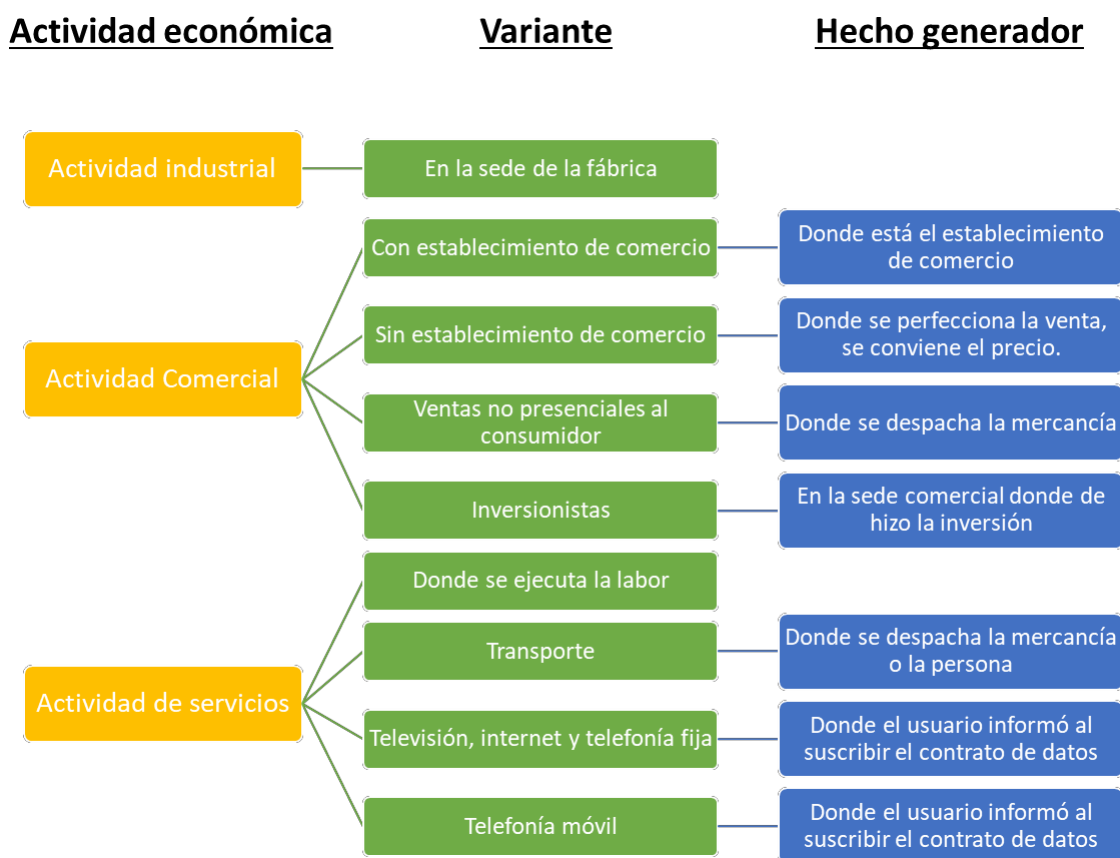
Cada año las entidades territoriales fijan las tarifas del impuesto de industria y comercio con acuerdos en los cuales se mencionan para cada una de las actividades cual es la tarifa aplicable. Algunas actividades son exoneradas de tener que liquidar impuestos a nivel nacional, de tal manera que ningún municipio podrá aplicarles una tarifa. Sin embargo, los entes territoriales podrán definir otras exoneraciones a actividades de acuerdo al código CIIU.

No obstante, la ley 1819 de 2016 establece en el artículo 196 los límites de las tarifas que podrán aplicar los territorios sobre la base gravable quedando de 2 a 7 por mil para actividades industriales y de 2 a 10 por mil para actividades comerciales y de servicio.

A pesar de tener presente el método del cálculo para el contribuyente, las exoneraciones y las tarifas por actividad, es necesario identificar el hecho generador. Lo anterior debido a que un contribuyente podrá realizar una actividad en un municipio y una diferente en otro. Por ejemplo, un industria de fabricación de calzado podrá tener la fábrica en Cali, pero locales comerciales en varios municipios del país. El hecho generador le permite identificar a los municipio, que empresas desempeñan actividades en su territorio. Otro ejemplo claro es para aquellas empresas que realizan comercio ambulante formal, que no tienen un sitio específico dentro del territorio, pero que desempeña actividades comerciales dentro de este.

La figura 3 muestra el detalle que se puede realizar para identificar el hecho generador para los casos anteriormente mencionados.

Figura 3. Identificación del hecho generador



Fuente: Becerra J (2017) Los riesgos en materia de tributos territoriales. Santiago de Cali 23 de agosto de 2017. Grupo de Estudio Tributario GET.

Las reformas realizadas al impuesto de industria y comercio buscan además de incluir o excluir actividades entre los contribuyentes, definir mecanismos para la lucha contra la evasión y o elusión de impuestos. Una manera de evasión de impuestos es la informalidad que viven los municipios. Dicho modelo de evasión limita a las empresas el acceso a programas de subsidios, asistencia técnica o capacitación por parte del gobierno.

Los componentes del impuesto de industria y comercio, por lo tanto, podrán variar cada año, en cada territorio municipal y cada actividad económica, pero seguirá conservando la misma estructura e intensidad.

Finalmente, el sistema tributario, es la principal corriente de ingresos del municipio, tiene un retorno efectivo que se debe trasladar en el funcionamiento del mismo y de sus programas sociales. Por lo tanto, la importancia de pagar tributos radica en que, con los aportes proporcionales a ingresos y patrimonio, cada persona contribuye a garantizar la sostenibilidad fiscal, que posibilita a su vez la provisión de los bienes públicos que todos los ciudadanos demandan, tales como construcción de obras de infraestructura, carreteras, escuelas, hospitales, seguridad, justicia, parques, etc.

10.3 ROL DE LA SECRETARIA DE HACIENDA EN EL RECAUDO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y COMPLEMENTARIOS.

La secretaria de hacienda de las entidades territoriales tiene la función principal de administrar los recursos públicos financieros. Para la nación, el ministerio de hacienda y crédito público con sus respectivas direcciones a su vez regulan la actuación de las secretarías de hacienda municipales. Entre las funciones de las entidades de hacienda está el recaudo de los impuestos nacionales y municipales. Las metas, estrategias de recaudo, logística de recaudo y control de información monetaria son responsabilidades de las secretarías de hacienda.

Respecto al impuesto de industria y comercio, la secretaria de hacienda no actúan solas, pues las cámaras de comercio son en el municipio de Palmira las que realizan toda la gestión de matrícula, divulgación, capacitación, integración y proceso logístico-administrativo que le da a las entidades territoriales la información necesaria para realizar sus proyecciones de recaudo de acuerdo a las diferentes caracterizaciones que realizan las cámaras de comercio a la comunidad empresarial del territorio bajo su jurisdicción.

La subsecretaría de ingresos y tesorería de Palmira de manera general tiene la función de administrar el dinero que ingresa al municipio por conceptos de impuestos. Para ello tiene asignada otras funciones administrativas e internas en la secretaría de hacienda, como lo es la contabilización de los ingresos, coordinación de los indicadores de desempeño fiscal, administrar la base de datos de impuestos, entre otros.

En la página web de la alcaldía de Palmira por ejemplo se pueden realizar actividades como consulta de medios magnéticos ICA, consulta de instructivos-ICA y Rete ICA, consultas de proveedores y contratistas, consulta de formulario liquidación ICA y Rete ICA y consulta de los documentos de módulos tributarios.

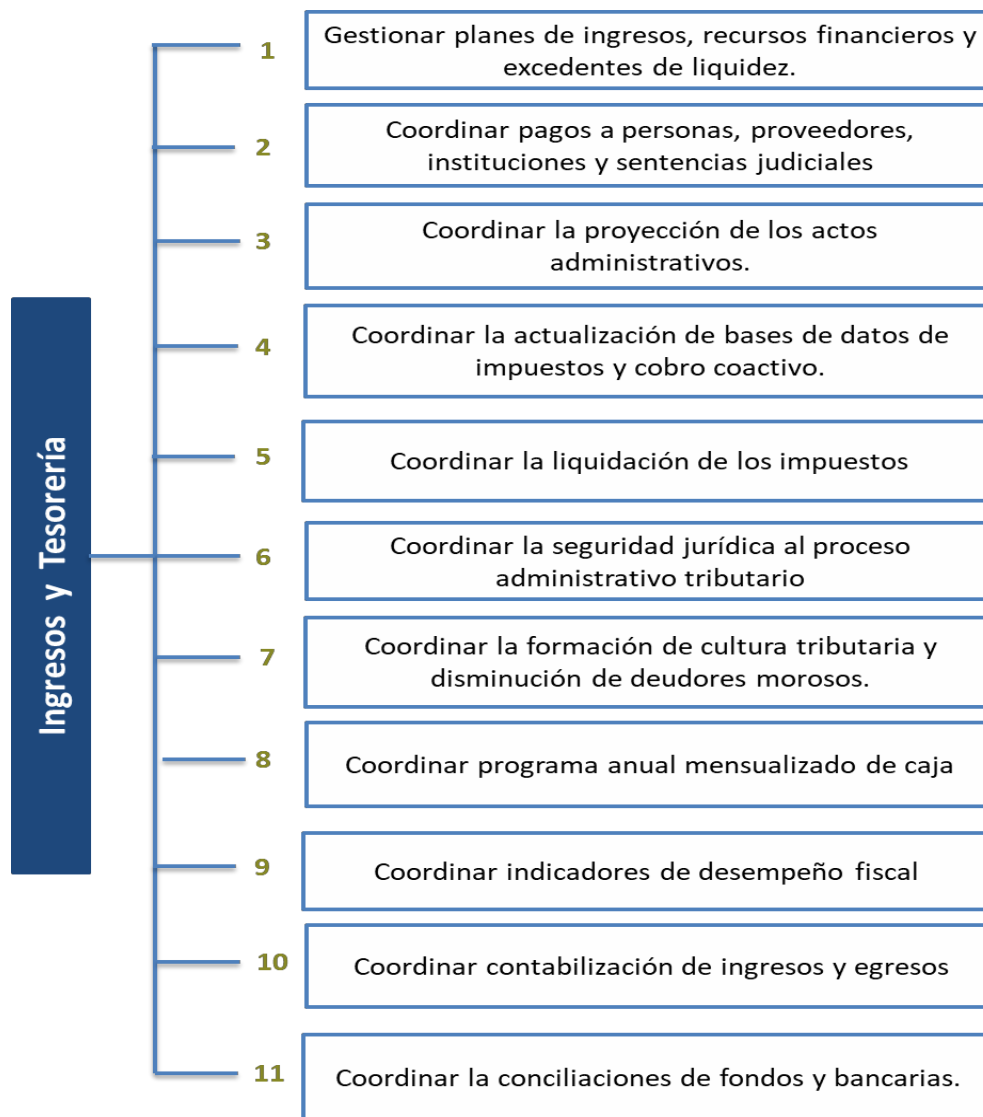
A continuación, se ilustran las funciones definidas para la secretaría de hacienda del municipio de Palmira

Figura 4. Funciones de la secretaria de Hacienda del Municipio de Palmira.



Fuente: Consejo Municipal de Palmira. (Junio 20, 2012). Acuerdo N° 019. Junio 22, 2012. Recuperado de: www.palmira.gov

Figura 5. Funciones Subsecretaría de Ingresos y Tesorería del Municipio de Palmira.



Fuente: Consejo Municipal de Palmira. (Junio 20, 2012). Acuerdo N° 019. Junio 22, 2012.

Recuperado de: www.palmira.gov.co

La cuarta función mencionada en la figura 5 se refiere propiamente a la responsabilidad de recaudar los impuestos. Esta función es operativa y para ello la secretaria tiene una oficina

de ingresos y tesorería la cual se compone de un equipo que realiza las actividades necesarias para responder al rol definido.

Adicionalmente, la secretaría de hacienda tiene una función mucho más misional que se describe en la octava sección de la figura 5; fortalecer la cultura tributaria. Esta función requiere de capacitación, divulgación de fechas de recaudo, concientización a los contribuyentes de la importancia de tributar para el municipio.

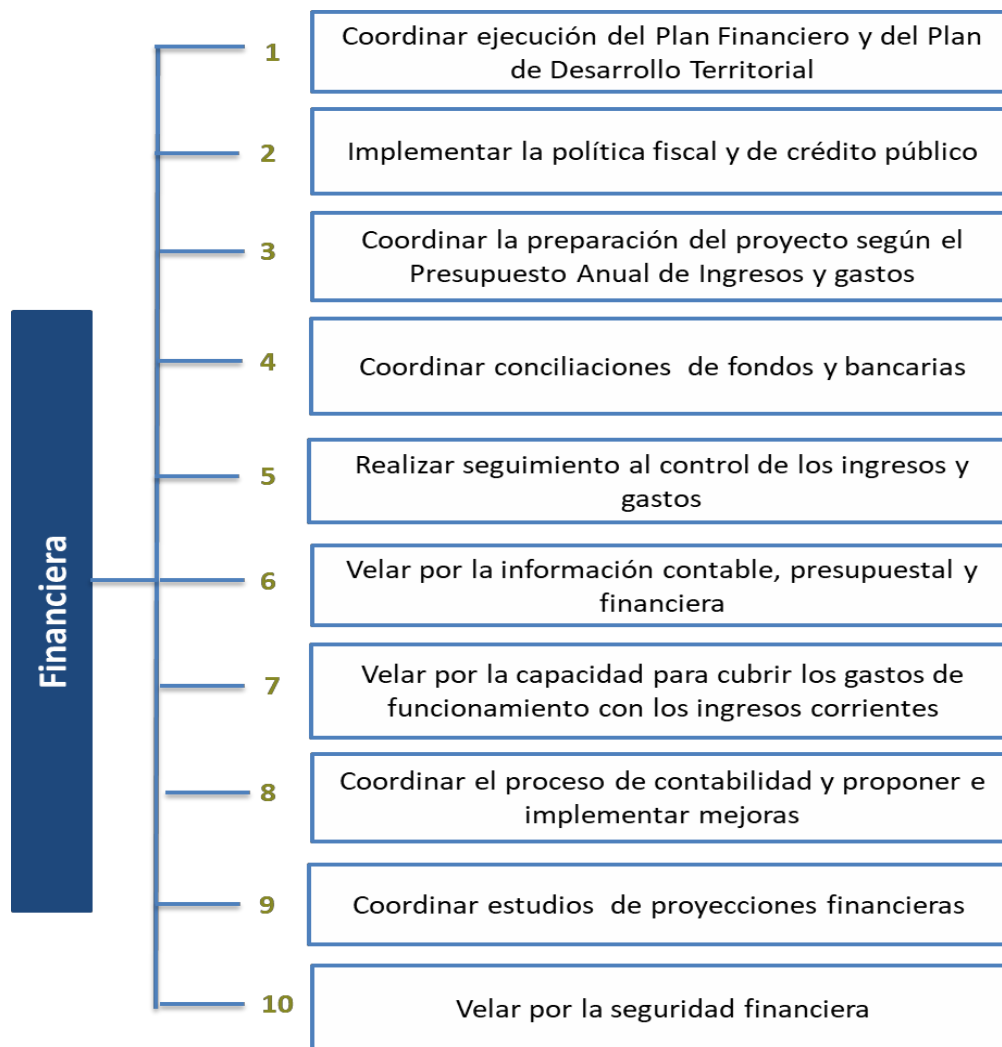
Para que el municipio pueda operar de acuerdo con los ingresos gestionados por la subsecretaría de ingresos y tesorería, es necesario realizar una adecuada administración financiera que tenga en cuenta además de los ingresos por lo impuestos, otros ingresos tales como créditos financieros, ingresos por alquiler de bienes del municipio, ingresos de la nación, entre otros. La coordinación entre la gestión de ingresos y egresos está bajo la responsabilidad de la subsecretaría financiera, quien, de manera general, es la encargada de velar por la adecuada financiación del municipio. Es La ley 14 de 1983 en el artículo 48 que dispuso que la totalidad del incremento que logre cada municipio en el recaudo del impuesto de industria y comercio se destinará a gastos de inversión, salvo que el plan de desarrollo municipal determine una asignación diferente.

A pesar de lo mencionado anteriormente, en todos los municipios no es posible financiar la inversión pública únicamente con el recaudo de impuesto, dado que para varios años fiscales, los recursos monetarios acumulados por el recaudo de impuesto son menores al presupuesto establecido en el plan de desarrollo municipal. Como ejemplo, en el año fiscal

2015 el ingreso por impuestos fue de \$ 156.765.157.344 y la inversión pública fue de \$264.417.455.219 (*Consejo Municipal de Palmira. (2014, diciembre 09). Acuerdo 051. Sanciones de Acuerdos Municipales, 1, 23. 2014, diciembre 05*) según el acuerdo, lo que lleva a que la subsecretaria financiera deba buscar otras fuentes de ingresos que le permita financiar dicha inversión.

Por otro lado, dado que existe un porcentaje de incumplimiento por parte de los contribuyentes, es necesario que la secretaria de hacienda realice los procesos necesarios para recuperar estos ingresos con acciones de penalidad, control, contacto directo con los contribuyentes sin que exista una intervención judicial. Estas funciones se desempeñan con la subsecretaría de cobro coactivo que determina los programas de recuperación de cartera. A continuación, se describen las funciones de las subsecretarías; financiera y de cobro coactivo a través de la figura 6 y 7.

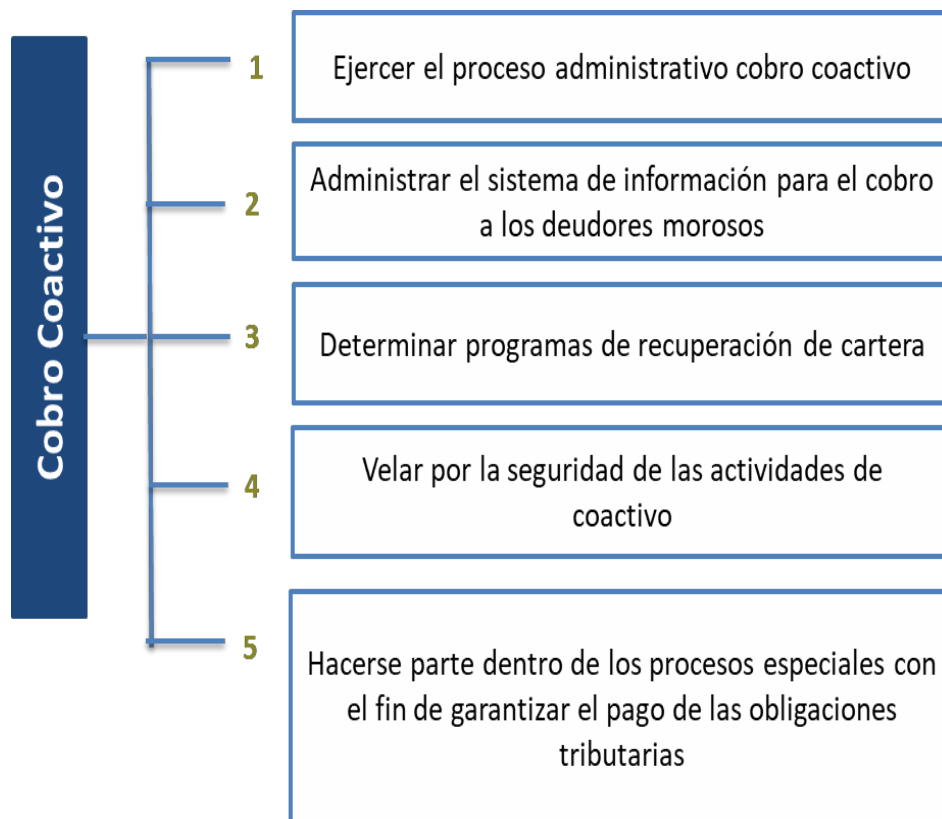
Figura 6. Funciones de la Secretaria de Financiera del Municipio de Palmira



Fuente: Consejo Municipal de Palmira. (Junio 20, 2012). Acuerdo N° 019. Junio 22, 2012.

Recuperado de: www.palmira.gov.co

Figura 7. Funciones de la Subsecretaría de Cobro Coactivo del Municipio de Palmira



Fuente: Consejo Municipal de Palmira. (Junio 20, 2012). Acuerdo N° 019. Junio 22, 2012.

Recuperado de: www.palmira.gov.co

Por lo anterior los municipios y sus dirigentes se apoyan de la gestión de la secretaria de hacienda para planear, ejecutar y controlar las finanzas de municipio. por ello por lo que la mencionada subsecretaría realiza el control tanto de los ingresos como de los egresos y advierte sobre las acciones que debe tomar el municipio para evitar una iliquidez que impida cumplir con las inversiones sociales del plan de desarrollo vigente, las obligaciones financieras y el cubrimiento de los gastos de funcionamiento de la administración.

11. CAPITULO II

Este apartado no solo contiene el análisis de los acuerdos de las vigencias fiscales entre los años 2012-2015, también indaga respecto a las incidencias de dichos acuerdos en la planificación del municipio de Palmira.

11.1. ANALISIS DE LOS ACUERDOS MUNICIPALES QUE ESTABLECEN LAS TARIFAS DE IMPUESTOS

La Constitución Colombiana establece en su artículo 338 que: “La Ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los elementos del impuesto”, norma que debe interpretarse armónicamente con el mandato constitucional que ordena que los concejos municipales tienen como función votar, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos locales, dándoles participación directa en todo lo relacionado con los acuerdos municipales. En este ejercicio de su potestad reglamentaria podrán establecer los elementos de los tributos, las tasas y las contribuciones, de acuerdo con sus propios y particulares intereses.

En consecuencia, los elementos cuantificadores más importantes del impuesto, la base gravable y las tarifas o tipos deben ser establecidos en la ley, consagrando como mínimo los criterios básicos para su determinación. Las tarifas suelen establecerse de manera flexible a través de un tipo mínimo y máximo para que los concejos elijan la aplicable en su territorio.

En este sentido, los acuerdos municipales tienen una estructura que permite definir las tarifas de los impuestos, de modo que no se convierta en un proceso arbitrario en contra del contribuyente. A continuación, la figura 8 lo resume:

Figura 8. Estructura de los Acuerdo Municipales.

Impuesto		Otros impuestos		Secretaría	
	Predial unificado		Sobretasa a la gasolina.		Secretaría de salud
	Industria y comercio		Estampillas		Secretaría de planeación
	Avisos y tableros Impuesto de publicidad y exterior visual		Participación en la plusvalía		Secretaría gobierno
	Circulación y tránsito vehículo público.		Tarifas de movilidad		Secretaría de desarrollo y renovación urbana
	Espectáculo público		Impuesto de juegos permitidos		
	Alumbrado público		Tarifas de ventas ambulantes, toque queda, comparendo ambiental.		
	Delineación urbana.				

Fuente: Construcción propia, con base en acuerdo municipio de Palmira 020 de 2013, 050 de 2014, 019 de 2015. Recuperado de: <https://www.palmira.gov.co/servicios-secretaria-de-hacienda/ica-y-reteica/instructivos-ica-y-reteica>

Dicha estructura, permite controlar la imposición de tarifas, pues la ley prohíbe a los entes locales extender la base a otros ingresos o establecer sobretasas y recargos que incrementan el *quantum* a su libre albedrío.

A continuación, se presenta un análisis de los acuerdos del municipio de Palmira entre los años 2012 – 2015, a fin de observar la coherencia entre sí.

Tabla 2. Similitudes de acuerdos que Señalan las Tarifas de las Tasas, Derechos, Impuestos, Multas y Contribuciones del Municipio de Palmira entre los años 2012 – 2015.

CATEGORÍAS	ACUERDOS			
	Acuerdo 018 de 11 dic 2012	Acuerdo 020 de 28 dic 2013	Acuerdo 050 de 09 dic 2014	Acuerdo 019 de 23 dic 2015
ESTRUCTURA	✓	✓	✓	✓
TARIFA DE TASAS	✓	✓	✓	✓
DERECHOS	✓	✓	✓	✓
IMPUESTOS	✓	✓	✓	✓
MULTAS	✓	✓	✓	✓
CONTRIBUCIONES	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia, con base en acuerdo municipio de Palmira 020 de 2013, 050 de 2014, 019 de 2015. Recuperado de: <https://www.palmira.gov.co/servicios-secretaria-de-hacienda/ica-y-reteica/instructivos-ica-y-reteica>

De acuerdo, con la tabla 2, podemos observar que cada uno de los acuerdos analizados tiene la misma estructura y describen las tarifas de las tasas, derechos, impuestos, multas y contribuciones aplicados en el municipio de Palmira vigencia del año respectivo, existiendo coherencia entre ellos desde la perspectiva estructural.

En cuanto, al análisis estadístico de las tarifas y su debido incremento anualmente, la tabla número 3 nos muestra la consolidación de las tarifas de los acuerdos para el impuesto de industria y comercio entre los años 2012-2015.

Tabla 3. Análisis de las Tarifas de los Acuerdos Municipio de Palmira 2012- 2015

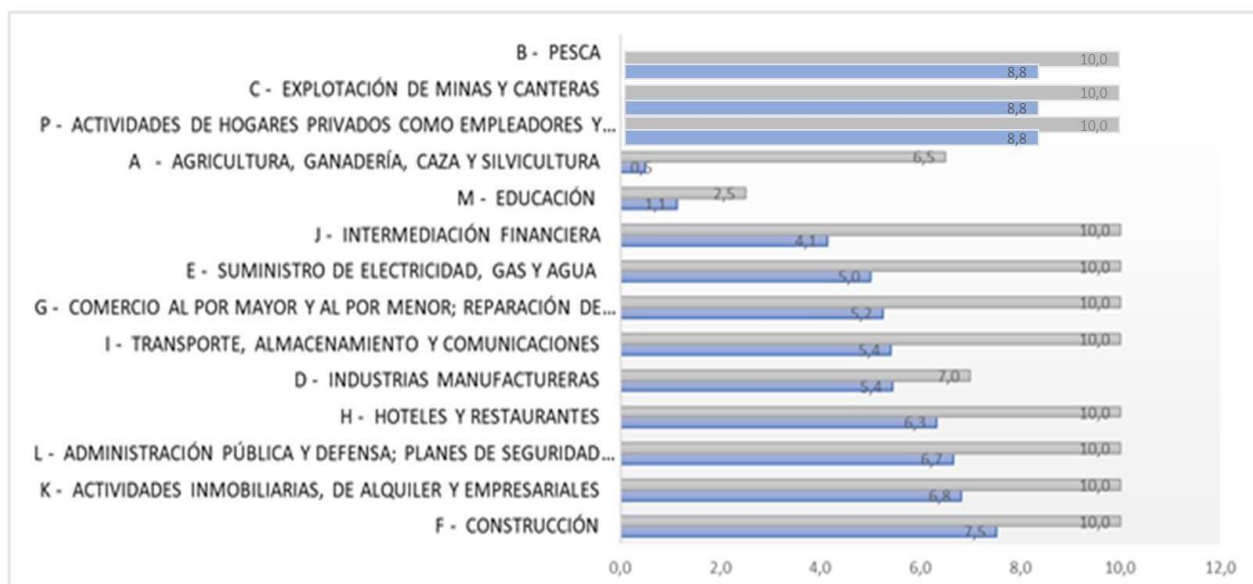
	Acuerdo 018 de diciembre de 2012 (tarifa por mil)	Acuerdo 020 de 28 de noviembre de 2013 (tarifa por mil)	Acuerdo Municipio de Palmira 050 de 2014 (tarifa por mil)	Acuerdo 019 de diciembre de 2015 (tarifa por mil)
Promedio	4,89	4,90	4,92	4,88
Desviación	3,57	3,56	3,54	3,55
Mayor	10,00	10,00	10,00	10,00
Menor	0,00	0,00	0,00	0,00

Fuente: Elaboración propia, con base en acuerdo municipio de Palmira 020 de 2013, 050 de 2014, 019 de 2015. Recuperado de: <https://www.palmira.gov.co/servicios-secretaria-de-hacienda/ica-y-reteica/instructivos-ica-y-reteica>

De acuerdo a la ley 1819 de 2016 que establece la reforma tributaria define los límites de 2 a 10 por mil. Por lo cual se concluye que las tarifas del municipio de Palmira están en el rango establecido por la ley nacional. En los acuerdos se evidencia que también son listadas las actividades exoneradas del pago de ICA, sin embargo, estas actividades están con tarifa 0.

La siguiente gráfica ilustra la tarifa promedio por cada actividad y la más alta dentro de la actividad agrupadora o división. Los valores 0 afectan considerablemente el promedio calculado.

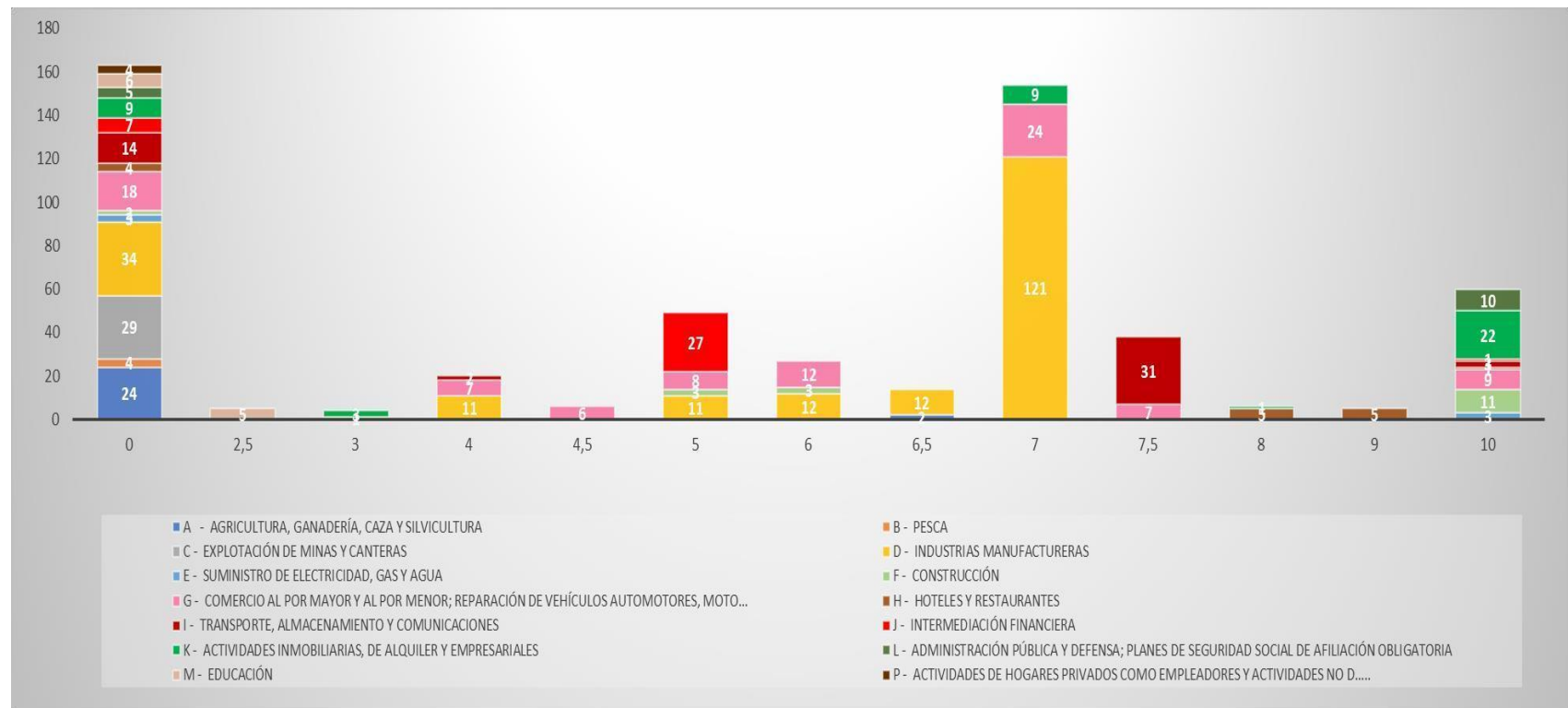
Gráfica 1. Tarifa Promedio por Actividad Económica en el Municipio de Palmira



Fuente: Elaboración propia, con base en acuerdos con base en acuerdo municipio de Palmira 020 de 2013, 050 de 2014, 019 de 2015. Recuperado de: <https://www.palmira.gov.co>

En la siguiente gráfica podemos evidenciar que una compañía puede tener varias tarifas de impuesto de industria y comercio de acuerdo con el código CIU

Gráfica 2. Tarifas de Industria y Comercio Según Actividad Comercial.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos estadísticos del acuerdo 020 de 28 de noviembre de 2013 que establecen las tarifas del municipio de Palmira

La tabla 4 muestra la agrupación de una misma actividad económica en las diferentes tarifas de impuesto de industria y comercio. De esta manera podemos analizar que para algunas actividades es exento de impuesto y para otras tiene una tarifa del 10 por mil. Si comparamos la tarifa por actividad con el número de empresas en dicha actividad, podremos ver el impacto que genera sobre los ingresos el recaudo para las empresas enmarcadas en la actividad.

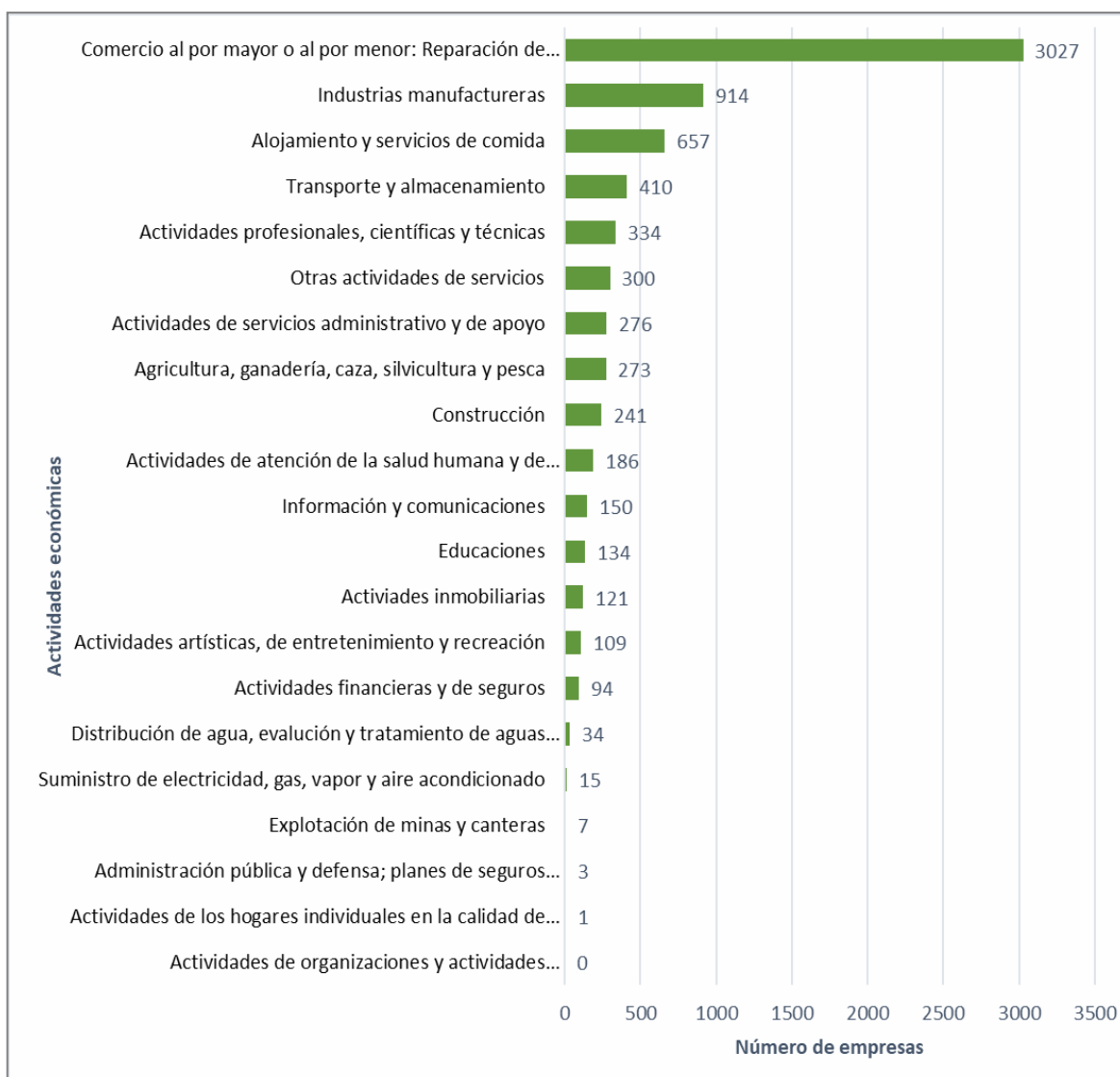
Tabla 4. Diferencia de Tarifas del ICA por Actividad Económica.

Acrividad Principal	Actividad industrial	Promedio tarifas impuesto industria y comercio
ACTIVIDADES DE HOGARES PRIVADOS COMO EMPLEADORES Y ACTIVIDAD	ACTIVIDADES DE HOGARES PRIVADOS COMO EMPLEADORES Y ACTIVIDAD	0,0
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS, DE ALQUILER Y EMPRESARIALES	Actividades inmobiliarias	10,0
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS, DE ALQUILER Y EMPRESARIALES	Alquiler de efectos personales y enseres domésticos ncp	8,0
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS, DE ALQUILER Y EMPRESARIALES	Consultores en equipo de informática	7,0
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS, DE ALQUILER Y EMPRESARIALES	Investigación y desarrollo experimental en el campo de las c	3,0
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA; PLANES DE SEGURIDAD SOCIAL	Administración del Estado y aplicación de la política económ	10,0
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA; PLANES DE SEGURIDAD SOCIAL	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA; PLANES DE SEGURIDAD SOCIAL	0,0
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA Y SILVICULTURA	AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA Y SILVICULTURA (Divisiones 01 y	6,5
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA Y SILVICULTURA	Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios cone	0,0
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE VEHÍCULO	Comercio al por mayor a cambio de una retribución o por cont	10,0
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE VEHÍCULO	Comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos	7,5
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE VEHÍCULO	Comercio de partes, piezas (autopartes) y accesorios (lujos)	7,0
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE VEHÍCULO	Comercio de vehículos automotores	6,0
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE VEHÍCULO	Mantenimiento y reparación de vehículos automotores	5,0
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE VEHÍCULO	Comercio al por mayor de productos alimenticios, excepto caf	4,5
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE VEHÍCULO	Comercio al por mayor a cambio de una retribución o por cont	4,0
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE VEHÍCULO	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE VEHÍCULO	0,0
CONSTRUCCIÓN	Construcción de obras de ingeniería civil	10,0
CONSTRUCCIÓN	Preparación del terreno	6,0
CONSTRUCCIÓN	Construcción de edificaciones completas y de partes de edifi	5,0
CONSTRUCCIÓN	CONSTRUCCIÓN (División 45)	0,0
EDUCACIÓN	Educación preescolar	2,5
EDUCACIÓN	EDUCACIÓN (División 80)	0,0
EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS (Divisiones 10 a 14)	0,0
HOTELES Y RESTAURANTES	Alojamiento en hoteles, campamentos y otros tipos de hospeda	9,0
HOTELES Y RESTAURANTES	Expendio a la mesa de comidas preparadas en restaurantes	8,0
HOTELES Y RESTAURANTES	HOTELES Y RESTAURANTES (División 55)	0,0
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	Ingenios, refineras de azúcar y trapiches	7,0
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	Producción, procesamiento y conservación de carne y pescado	6,5
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	6,0
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	Elaboración de alimentos preparados para animales	5,0
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	Aserrado, acepillado e impregnación de la madera	4,0
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	Fabricación de panela	3,0
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	INDUSTRIAS MANUFACTURERAS (Divisiones 15 a 37)	0,0
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	Intermediación monetaria	10,0
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	Banca central	5,0
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	INTERMEDIACIÓN FINANCIERA (Divisiones 65 a 67)	0,0
ORGANIZACIONES Y ÓRGANOS EXTRATERRITORIALES	ORGANIZACIONES Y ÓRGANOS EXTRATERRITORIALES (DIVISIÓN 99)	0,0
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS COMUNITARIOS, SOCIALES Y PERS	Actividades de asociaciones ncp	10,0
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS COMUNITARIOS, SOCIALES Y PERS	Peluquería y otros tratamientos de belleza	8,0
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS COMUNITARIOS, SOCIALES Y PERS	Actividades de radio y televisión	7,0
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS COMUNITARIOS, SOCIALES Y PERS	Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras activid	6,0
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS COMUNITARIOS, SOCIALES Y PERS	OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS COMUNITARIOS, SOCIALES Y PERS	0,0
PESCA	PESCA (División 05)	0,0
SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	Actividades de las instituciones prestadoras de servicios de	10,0
SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	Actividades de la práctica médica	6,0
SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD (División 85)	0,0
SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	Generación, transmisión, distribución y comercialización de	10,0
SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA (Divisiones 40 y 41)	0,0
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	Servicios telefónicos y básicos	10,0
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	Transporte por vía férrea	7,5
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	Transporte colectivo regular de pasajeros por vía terrestre	4,0
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES (DIVISIONES 60 a	0,0

Fuente: Elaboración propia con base en los datos estadísticos del acuerdo 020 de 28 de noviembre de 2013 que establecen las tarifas del municipio de Palmira.

El análisis del comportamiento del recaudo del impuesto de industria y comercio requiere de la identificación de las actividades que se desarrollan en el municipio de Palmira que son sujetas de tributar. A continuación, la gráfica 3 describe la sumatoria de cantidad de empresas por actividad económica en Palmira para la vigencia 2015 que asciende a 7.286 empresas:

Gráfica 3. Sumatoria de Empresas por Actividad Económica en el Municipio de Palmira año 2015

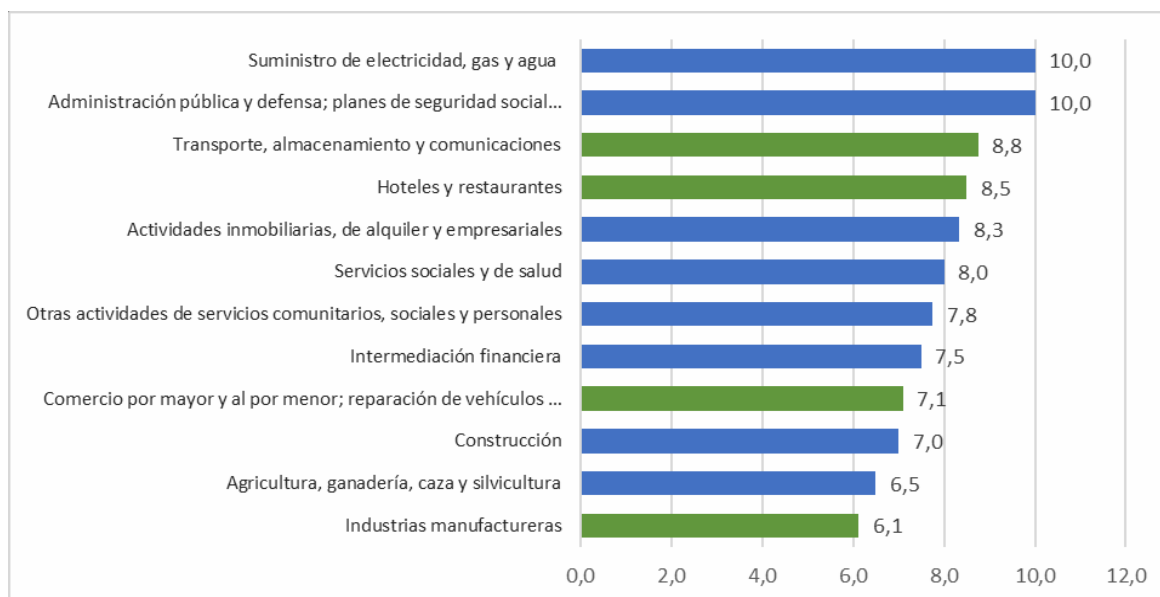


Fuente: Base de datos Registro Mercantil Cámara de Comercio de Palmira. 2015

Tomando como base por ejemplo las empresas que desarrolla la actividad de comercio al por mayor y al por menor en donde al corte de 2015 existían y 3027 empresa y que en los acuerdos es asignado una tarifa que varías desde 0 a 10 por mil. Esto significa que el recaudo de impuesto de industria y comercio es sensible al comportamiento de las empresas enmarcadas en esta actividad secundaria. Es posible también que la tarifa de estas empresas esté es su mayoría en 0 por mil.

En la siguiente gráfica (4) vemos la tarifa promedio por actividad económica principal, con algunas actividades resaltadas por el tamaño d empresas que existen en Palmira para este corte en dicha actividad. En el 2012 el 40,3% equivalente a 4.862 empresas contribuyeron con el impuesto de industria y comercio.

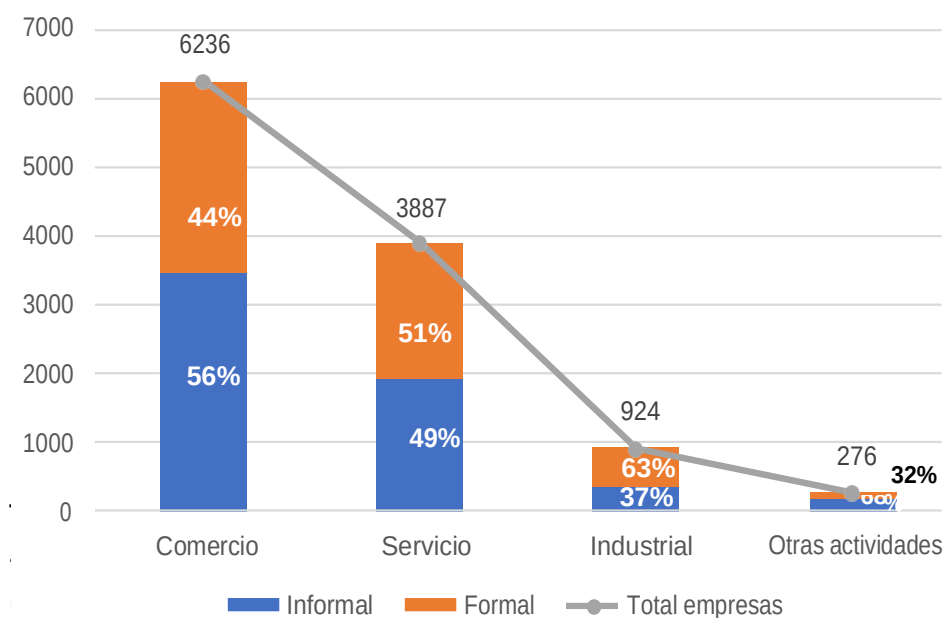
Gráfica 4. Tarifa promedio por Actividad Económica Principal



Fuente: Base de datos Registro Mercantil Cámara de Comercio de Palmira. 2015

La eficiencia del recaudo se ve afectada por lo tanto por factores como la informalidad de las empresas de dicha actividad las cuales se pueden categorizar en evasión de impuesto o en elusión de impuestos. Ambas son actividades que se realizan con intención racional y que afectan el cumplimiento de las metas de inversión del municipio. A continuación, la gráfica 5 nos muestra cómo se pueden agrupar dichas actividades en formales e informales.

Gráfica 5. Formalidad e Informalidad en el Municipio de Palmira.



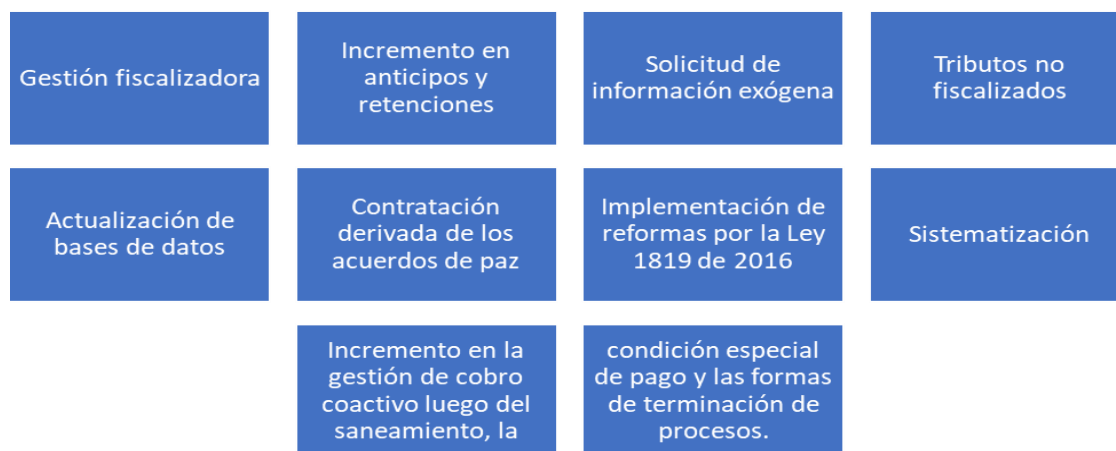
Fuente: Incidencia de la Informalidad Empresarial en el Recaudo del ICA. 2012. Anuario estadístico Municipio de Palmira.

De este modo, podemos observar en la gráfica 5 que los porcentajes de informalidad en empresas dedicadas a actividades de servicio en el municipio de Palmira son del 56%, lo cual representa una cifra alta. Por lo tanto, en los planes de ingresos y gastos del municipio se deben tener presente que la proyección de impuestos se realiza sobre las empresas

matriculadas formalmente ante la cámara de comercio del municipio. Dado lo anterior, en el plan de desarrollo de 2012 a 2015 en el numeral 30 se estableció un presupuesto para la seguridad fiscal con la cual se busca apoyar los procesos de formalización laboral.

Además de la intencionalidad, también es cierto que el desconocimiento, la falta de claridad y las diferentes interpretaciones que se puedan dar a las responsabilidades tributarias pueden generar que los contribuyentes no realicen sus aportes respectivos. A continuación, se nombran algunas causas que pueden generar un bajo nivel de recaudo:

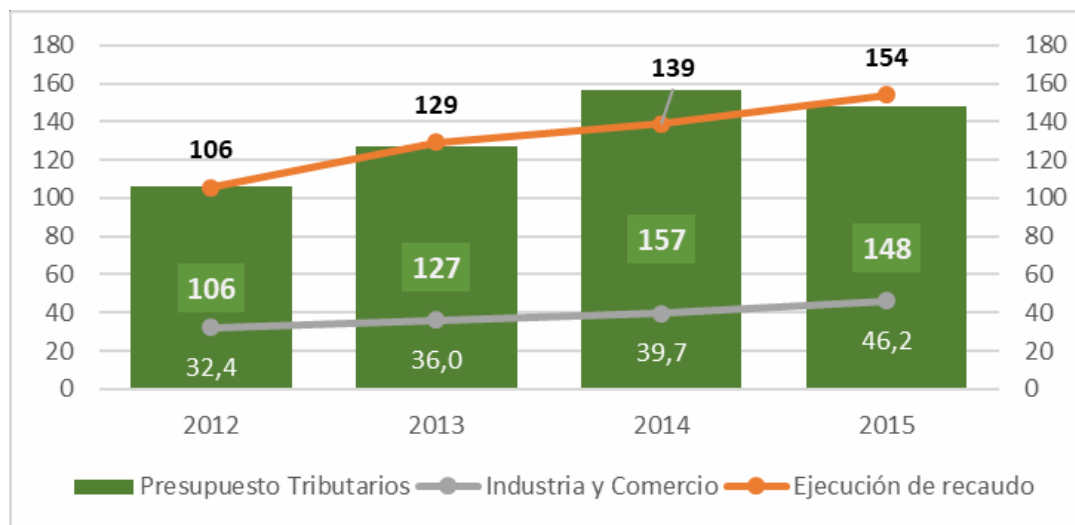
Figura 9. Posibles Causas que Generan un Bajo Nivel de Recaudo



Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de Hacienda de Palmira. Anuario estadístico 2012-2015

A pesar de lo anterior en la gráfica 5, podemos observar se puede que las metas de recaudo de impuestos se cumplieron en cada uno de los años y que el impuesto de industria y comercio presentó un crecimiento constante del 13% en promedio.

Gráfica 6. Comportamiento Anual del ICA en el Municipio de Palmira años 2012-2015

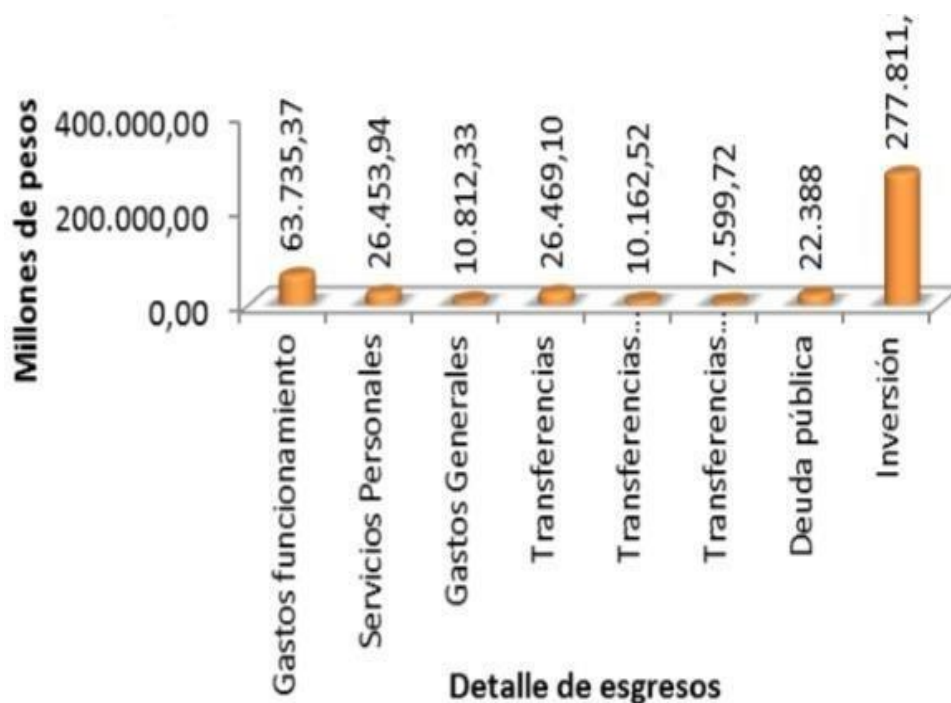


Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de Hacienda de Palmira Anuario estadístico 2012-2015.

En cuanto, a los egresos públicos cabe mencionar que anualmente se define el monto que gastará o invertirá el municipio en la ejecución de su Plan de Desarrollo Territorial. Para el 2016 el valor fue de \$381,7 mil millones superior al presupuesto de \$351,7 mil millones.

Para el análisis de la ejecución real se toma como fuente la gráfica 7, de la secretaría de hacienda municipal que muestra los valores recaudados a corte del año 2016 por cada uno de los conceptos de ingresos definidos en los acuerdos que establecen el presupuesto de ingresos y gastos municipal.

Gráfica 7. Egresos del Municipio de Palmira año 2016.



Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de Hacienda de Palmira Anuario estadístico 2016.

De la gráfica se puede identificar que la inversión pública fue de \$277 mil millones, superior al presupuesto de \$245 mil millones. Presentando este año una reducción presupuestal se puede concluir que dicha reducción supone una meta alcanzable y superable por la ejecución de desarrollo para dicho año.

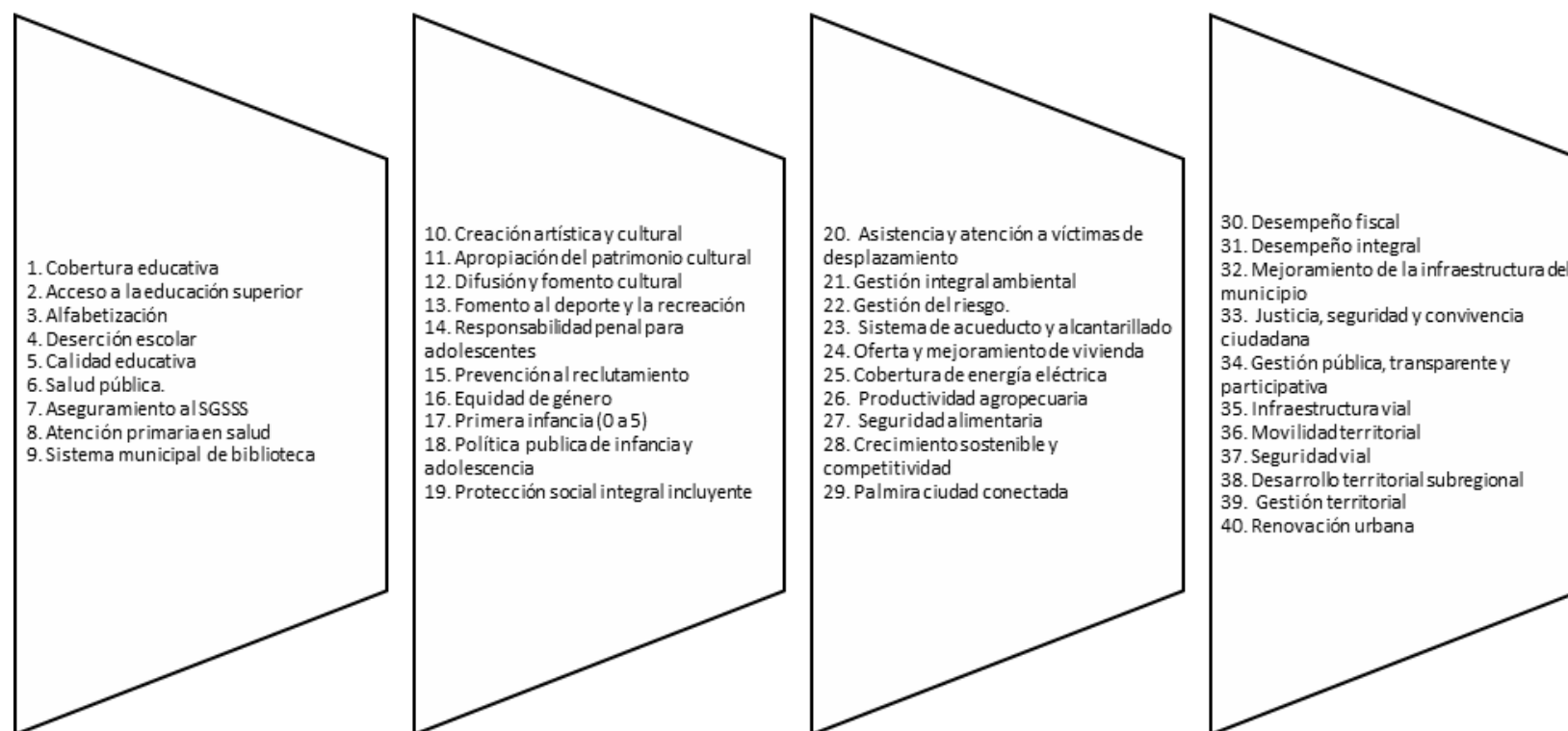
10.4 DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

El presupuesto municipal surge del plan de desarrollo que presenta cada candidato en el proceso de selección a la alcaldía municipal. Diciendo esto la estructura general del

presupuesto municipal se mantiene en el transcurso de sus periodos, pero el detalle y distribución dependerá del plan de desarrollo de la administración vigente.

Para el periodo 2012-2015 el plan de desarrollo municipal de Palmira establecido en el acuerdo 010 de 2012 tenía la siguiente estructura:

Figura 10. Estructura General del Presupuesto Municipal de Palmira



Fuente: Elaboración propia con base al Acuerdo 010 de 2012, Consejo de Palmira. Recuperado de

www.concejopalmira.gov.co/index.php/es/.../21-acuerdos-2012?...acuerdo-010-2012

La estructura anterior surge del plan de desarrollo “Palmira Avanza” propuesto por el Alcalde electo para ese periodo José Ritter López.

En el análisis del plan de desarrollo para los periodos 2013, 2014, 2015 y 2016 dio como resultado la tabla 5, que muestra no solo la distribución del presupuesto municipal de Palmira, también el promedio entre de los cuatro periodos.

Tabla 5. Distribución del Presupuesto Municipal de Palmira

Conceptos de ingresos municipales	AÑOS			
	2012	2013	2014	2015
Tributarios	95.671	106.438	127.312	156.765
No tributarios	100.052	93.282	93.023	101.113
Fondos especiales	47.547	40.800	83.936	89.981
Recursos de capital	44.819	4	1	18.105
Establecimientos públicos	1.835	2.242	1.847	1.754
TOTAL	289.924	242.766	306.119	367.718

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de Hacienda de Palmira Anuario estadístico 2012 - 2015.

Dado que, la desviación estándar de los porcentajes de distribución objetos del gasto entre los periodos es del 1,2%. Lo anterior permite concluir que la distribución presupuestal es similar entre los cuatro periodos

Sin embargo, en la gráfica 8, se detallan los valores del presupuesto por objeto en miles de millones, evidenciando que el presupuesto aumentó en un 22% y 17 % entre los periodos 2014 y 2015 respectivamente, pero disminuyó en 5% para el 2016.

Gráfica 8. Promedio de Distribución Presupuestal.



Elaboración propia con datos de la secretaria de Hacienda de Palmira Anuario estadístico 2016.

Por otro lado, cada uno de los valores incluidos en los acuerdos municipales en los cuales se establece anualmente los ingresos que se tendrán durante ese periodo representa una meta. Por tal motivo el análisis se realiza sobre dichos valores comparados con los ingresos reales obtenidos en ese periodo y consolidados en el periodo siguiente. La tabla 6 nos discrimina cada uno de los gastos del presupuesto por año 2012-2015.

Tabla 6. Presupuesto Municipal por Objeto de Gasto

Objeto gasto	Vigencia			
	Fiscal 2012	Fiscal 2013	Fiscal 2014	Fiscal 2015
Gastos funcionamiento	\$ 63	\$ 60	\$ 68	\$ 71
Deuda Pública	\$ 8	\$ 13	\$ 17	\$ 23
Transferencias Terceros	\$ 7	\$ 7	\$ 8	\$ 8
Inversión Pública	\$219	\$ 160	\$ 212	\$ 264
Establecimiento Público	\$ 1,8	\$ 2,2	\$ 1,8	\$ 1,0
Presupuesto Municipal	\$299	\$ 243	\$ 306	\$ 368

Fuente: Elaboración propia con datos de la secretaria de Hacienda de Palmira Anuario estadístico 2012-2015.

Se puede notar en la tabla 6 que, la reducción se refleja significativamente en la inversión pública. Mientras en los periodos 2013 y 2014 fue del \$52 mil millones para el 2016 se asignaron \$19 mil millones menos que el periodo anterior.

Sin embargo, para este mismo periodo el gasto de funcionamiento aumentó en un 12% en promedio, transferencias a terceros aumentó en un 6,4%, deuda pública aumentó en 28% y establecimiento público disminuyó en un 17%.

Ahora bien, los acuerdos 019 de 2012, 021 de 2013, 051 de 2014, 020 de 2015 contienen, además del presupuesto de gastos e inversión, el presupuesto de ingresos. La estructura de dichos ingresos es la siguiente:

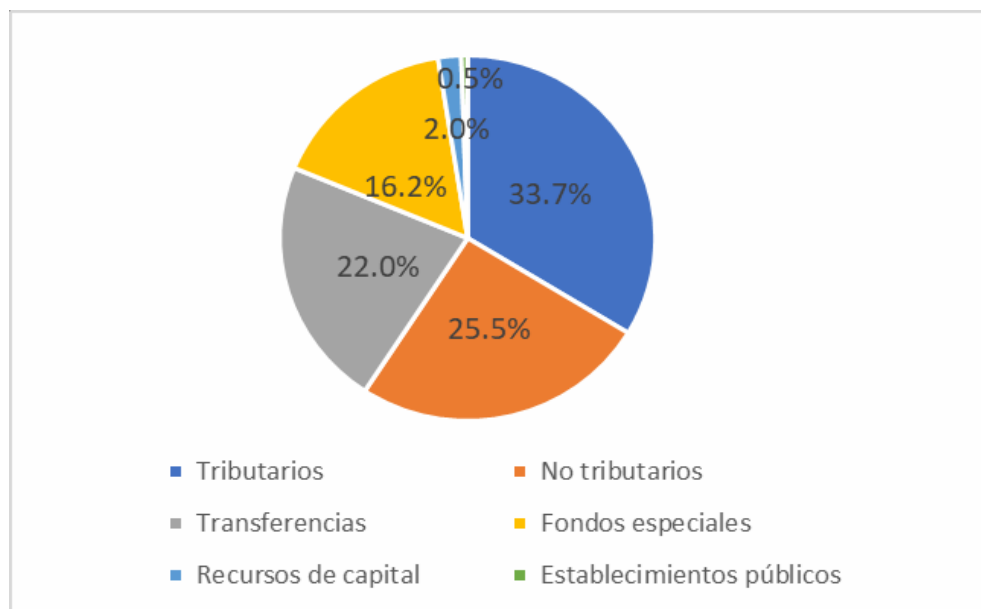
- Tributarios
- No tributarios
- Transferencias
- Fondos especiales
- Recursos de capital
- Establecimientos públicos

Se debe tener en cuenta que el presupuesto de rentas y recursos debe ser igual al de gastos y apropiación. Por ejemplo, para el año 2013 el presupuesto de gastos y rentas era de \$243 mil millones y por lo tanto el presupuesto de gastos y apropiación fue de \$243 mil millones.

La gráfica 9, muestra la distribución del presupuesto de rentas y recursos en valores porcentuales que representa el promedio para los cuatro periodos. La interpretación de este gráfico es que del 100% del presupuesto de gastos del municipio para cada uno de los años, en promedio el 33,7% es financiado con ingresos provenientes de los tributos de los contribuyentes del territorio. Estos ingresos tributarios se dividen en directos y en indirectos.

De la misma manera, se puede interpretar que el 25,5% de los recursos necesarios para el financiamiento de los gastos y apropiaciones salen de los ingresos no tributarios, como lo son multas y sanciones, tasas, derechos, contribuciones y rentas contractual

Gráfica 9. Distribución del Presupuesto de Rentas y Recursos.



Elaboración propia con datos de la secretaria de Hacienda de Palmira Anuario estadístico 2016.

Respecto a los recursos provenientes de la acción tributaria se identifica un incremento en el 20% y 23% entre los años 2014 y 2015 respectivamente. Para el año 2016 este presupuesto de ingreso disminuyó en un 5% respecto al periodo anterior.

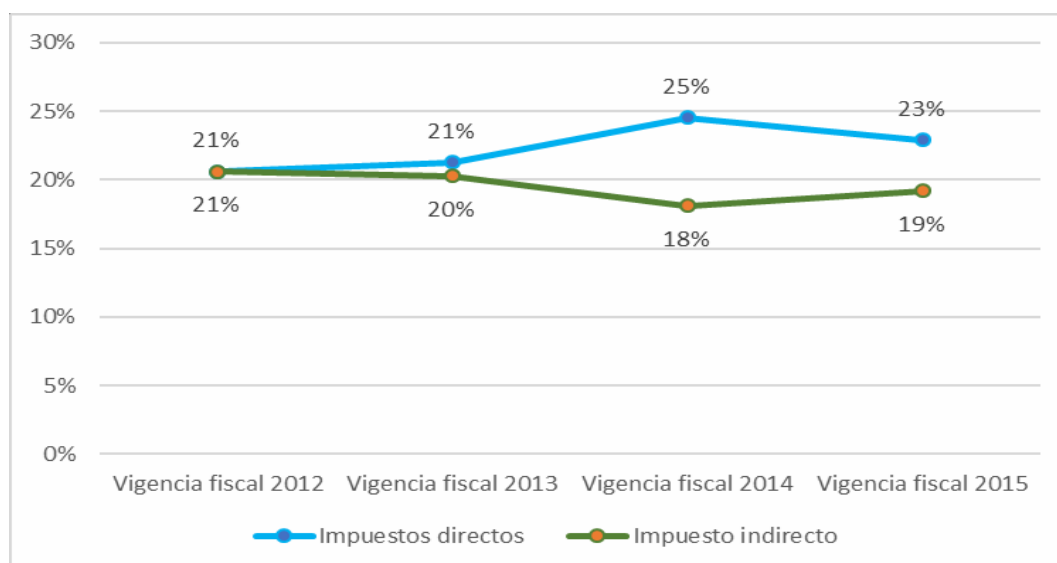
En la gráfica 10, se puede ver un comparativo entre el presupuesto destinado para la inversión pública y el presupuesto de ingresos por impuestos. Además, se puede ver la distribución de dicho ingreso en impuestos directos e indirectos.

Gráfica 10. Inversión Pública Vs Ingresos por Impuestos.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de acuerdos del presupuesto general de renta y gastos del municipio de Palmira vigencia 2012-2015. Recuperado 15 de junio de 2015 de: www.palmira.gov.co-presupuesto.

Los impuestos indirectos representan en promedio el 52% del presupuesto de los ingresos tributarios. Si comparamos el presupuesto de ingresos de impuestos con el presupuesto de inversión pública identificamos que representa solo el 6% y si lo comparamos con los impuestos directos vemos que representa el 32%. Lo anterior indica que no es posible en ningún periodo financiar a inversión pública únicamente con el recaudo de los impuestos.

Gráfica 11. Presupuesto del Recaudo del ICA.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de acuerdos del presupuesto general de renta y gastos del municipio de Palmira vigencia 2012-2015. Recuperado 15 de junio de 2015 de: www.palmira.gov.co-presupuesto.

El presupuesto de los impuestos directos e indirectos en los 4 periodos muestra que para los años 2014, 2015 y 2016 hubo una diferencia en su proporción con respecto al presupuesto general de ingresos tributarios. Para los impuestos directos, donde se incluye el impuesto de industria y comercio, particularmente evidenciamos que el presupuesto siempre fue superior.

El impuesto de industria y comercio por su definición es un impuesto directo dado que recae directamente sobre los ingresos de la actividad económica del contribuyente de acuerdo con categoría judicial. Dado lo anterior los impuestos directos descritos en el gráfico 11 contienen el presupuesto del recaudo del impuesto de industria y comercio.

10.5 INGRESOS REALES DEL MUNICIPIO DE PALMIRA EN EL PERIODO FISCAL 2012-2015.

Según los reportes mensuales de ejecución presupuestal de ingresos de Palmira, que se encuentran publicados en la página web municipal el recaudo de impuestos se comportó de la siguiente manera:

Tabla 7. Comportamiento del Recaudo de Impuestos.

Valores en Millones	AÑOS			
	2012	2013	2014	2015
Predial unificado	45.161	53.856	53.595	57.813
Industria y Comercio	32.417	36.013	39.715	46.204
Sobretasa (combustible automotor)	9.266	9.644	10.891	12.217
Otros ingresos tributarios	18.657	29.659	34.574	37.758
Total Ingresos Tributarios	105.500	129.172	138.775	153.992

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de acuerdos del presupuesto general de renta y gastos del municipio de Palmira vigencia 2012-2015. Recuperado 15 de junio de 2015 de: www.palmira.gov.co-presupuesto.

Podemos identificar entonces que el impuesto de industria y comercio representa el 29% de los ingresos tributarios ocupando la segunda posición después del predial unificado que representa el 40%.

Si comparamos los recaudos presupuestados con los realmente ejecutados vemos un cumplimiento con el siguiente comportamiento:

Tabla 8. Recaudos Presupuestados Vs Los Ejecutados.

CONCEPTO	AÑOS			
	2012	2013	2014	2015
Presupuesto ingresos tributarios Acuerdos municipales (020, 051,019,021)	106,44	127,31	156,77	148,22
Ingresos tributarios reales	105,5	129,17	138,77	153,99

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de acuerdos del presupuesto general de renta y gastos del municipio de Palmira vigencia 2012-2015. Recuperado 15 de junio de 2015 de: www.palmira.gov.co-presupuesto.

Si bien, el recaudo presupuestado no tuvo un cumplimiento del 100% en los años 2012 y 2015, estuvo muy cerca de la meta con un 0,94 de diferencia en el caso del 2012. Entre tanto el panorama no es tan positivo para el año 2015, pues el rezago fue del 12%. No obstante, los comportamientos del 2013 y 2015 fueron positivos, sobrepasando los valores presupuestados.

11 CAPITULO III

12.1. EFICIENCIA Y LA EFICACIA DE LOS ACUERDOS FRENTE A LAS METAS DE RECAUDO DE IMPUESTOS DE ACUERDO CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Los puntos anteriores nos muestran un análisis de los acuerdos municipales que establecen las tarifas de impuestos, un análisis de plan de desarrollo municipal, un análisis de los acuerdos de gastos municipales y un análisis de los ingresos reales registrados en los periodos 2012, 2013, 2014 y 2015. Uniendo dichos análisis podemos llegar a un resultado de eficiencia que nos permita visualizar cómo se han afrontado las metas establecidas. Sin embargo, para llegar a dicho resultado es necesario identificar para la presente investigación qué es meta, cómo calcular la eficiencia, cómo calcular la eficacia y como interpretar cada una de ellas.

Metas: Las metas son tomadas de los acuerdos municipales que establecen el presupuesto de ingreso por concepto de recaudo de impuesto. En los acuerdos los impuestos aparecen categorizados en directos e indirectos. Al ser el impuesto de industria y comercio y complementarios, un impuesto directo, fue necesario acudir a los informes de ejecución presupuestal mes a mes para encontrar los valores establecidos como meta sólo para el impuesto de industria y comercio.

Eficiencia: La eficiencia es la razón entre un resultado real y uno esperado. Para esta investigación en específico, la eficiencia es calculada como la razón entre el recaudo real para un periodo específico y el recaudo esperado para el mismo periodo. Los valores de recaudo esperados son tomados de la página de la alcaldía de Palmira en la sección presupuesto donde se encuentran en formato PDF el informe de ejecución presupuestal de ingresos y gastos de cada mes por cada año. En el siguiente cuadro se consolidan estos valores

Tabla 9. Valores de Recaudo Esperados.

Año	Presupuesto inicial	Adición	Reducción	Presupuesto definitivo	Recaudo acumulado	Saldos a recaudar
2012	\$ 27.288	\$ 2.544	\$ 0	\$ 29.832	\$ 30.707	-\$ 875
2013	\$ 33.604	\$ 0	\$ 0	\$ 33.604	\$ 32.349	\$ 1.255
2014	\$ 34.612	\$ 1.865	\$ 500	\$ 36.477	\$ 36.012	\$ 465
2015	\$ 37.549	\$ 2.298	\$ 132	\$ 39.847	\$ 39.715	\$ 132

Fuente: Elaboración propia, con base los datos del informe de ejecución presupuestal de ingresos y gastos. Recuperado de: www.palmira.gov.co.

La eficiencia en el recaudo de impuesto de industria y comercio se calcula entonces con la razón entre el presupuesto definitivo de cada año y el recaudo acumulado de dicho año, obteniendo los siguientes resultados.

Tabla 10. Eficiencia en el Recaudo del ICA.

Año	Presupuesto definitivo	Recaudo acumulado	Diferencia	Eficiencia
2012	\$ 29.832	\$ 30.707	\$ - 875	103%
2013	\$ 33.604	\$ 32.349	\$1.255	96%
2014	\$ 36.477	\$ 36.012	\$465	99%
2015	\$ 39.847	\$ 39.715	\$132	100%
Suma	\$ 139.760	\$ 138.783	\$ 977	99%

Fuente: Elaboración propia, con base los datos del informe de ejecución presupuestal de ingresos y gastos. Recuperado de: www.palmira.gov.co.

La eficiencia en el recaudo del impuesto de industria y comercio es del 99% lo cual significa que la administración municipal puede tener un nivel de confianza alto al momento de contar con estos recursos para el ejercicio de sus funciones públicas. Si la eficiencia se calcula respecto a las metas iniciales de presupuesto, la eficiencia daría 104%.

La eficiencia en el recaudo mas baja se nota en el 2013 y para el 2014 tuvo una recuperación del 11%, análisis que concuerda con lo expuesto por la secretaría de hacienda de Palmira en el diario Occidente el 06 de agosto de 2014.

Eficacia: Para el cálculo de la eficacia es necesario comparar los resultados obtenidos con las acciones realizadas para generar el recaudo. Los resultados obtenidos se pueden tomar de la tabla 10, que muestra los valores año a año. Sin embargo, las acciones realizadas deben ser tomadas desde otro enfoque. Para ello es necesario acudir a las funciones de la secretaría

de hacienda, a los periodos de recaudo y a las normativas generadas para tal fin. Dichos aspectos son completamente cualitativos por lo cual no es posible calcular la eficacia desde un número o conjunto de acciones y sí desde los acuerdos establecidos para cada periodo. Dentro del presupuesto se encuentra el concepto de recaudo de impuesto de la vigencia anterior, que hace referencia a aquellos impuestos que quedaron pendientes por recaudar y que la secretaría de hacienda debe hacer gestión para recuperarlos. La siguiente tabla (11) muestra estos valores de presupuesto y de recaudo real:

Tabla 11. Valores Presupuesto Vs Recaudo Real.

Año	Presupuesto inicial	Adición	Reducción	Presupuesto definitivo	Recaudo acumulado	Saldo a recaudar	%
2012	\$ 1.697	\$ 0	\$ 0	\$ 1.697	\$ 1.335	\$ 362	79%
2013	\$ 1.250	\$ 0	\$ 0	\$ 1.250	\$ 1.545	-\$ 295	124%
2014	\$ 1.288	\$ 624	\$ 300	\$ 1.912	\$ 1.457	\$ 455	76%
2015	\$ 1.970	\$ 500	\$ 132	\$ 2.470	\$ 2.338	\$ 132	95%
Total	\$ 6.205	\$ 1.124	\$ 432	\$ 7.329	\$ 6.675	\$ 654	91%

Fuente: Elaboración propia, con base los datos del informe de ejecución presupuestal de ingresos y gastos. Recuperado de: www.palmira.gov.co.

Las estrategias para el recaudo de estos impuestos son descuentos como el establecido en el acuerdo 043 de 2014 que otorga el 80% de descuento en los intereses moratorios de 2011 hacia atrás.

13 CONCLUSIONES

De acuerdo con el desarrollo del presente trabajo se puede definir que El impuesto de industria y comercio representa un porcentaje significativo de 29% dentro del recaudo que la administración municipal realiza para el cumplimiento de las metas trazadas en cada uno de los planes de desarrollo que propone, y de tener una buena gestión de recaudo representará para la administración gestionar la obtención de recursos desde otras fuentes de manera reducida.

Dado que el impuesto de industria y comercio sea una imposición nacional y territorial, la aplicación de las tarifas mediante acuerdos afectará el tamaño del ecosistema empresarial del municipio puesto que los aumentos o exoneraciones juegan un papel importante al momento de invertir en el territorio.

El presupuesto municipal no puede ser financiado únicamente con los ingresos por recaudo de impuestos. Es necesario apoyarse de otras fuentes que permitan provisionar y financiar el funcionamiento del municipio y la implementación de las estrategias de inversión de los planes de desarrollo.

El impuesto de industria y comercio representa el segundo impuesto después de predial. Sin embargo, dado el nivel de informalidad que existe mayormente en las actividades comerciales y de servicio, la brecha entre el impuesto catastral y el del impuesto de industria y comercio podría reducirse a medida que aumente el nivel de formalidad.

Se puede determinar que la gestión de la secretaria de hacienda ha sido buena, realizando la implementación de los acuerdos municipales, porque la eficiencia y la eficacia medida da

un porcentaje alentador para el presupuesto, los alcaldes al momento de proponer su plan de desarrollo pueden estar confiados de que la gestión de la administración responderá positivamente por los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas y el objetivo principal que es brindar el bienestar colectivo a la ciudadanía.

La alcaldía municipal de Palmira realiza laboras de gestión mantener su índice de eficacia positivo, entre estas gestiones tienen las de los descuentos tributarios y también campañas de concientización tributaria, lo que nos indica que día a día se va realizando un trabajo de concientización para que la formalidad sea cada vez más grande, un ejemplo de esto se encuentra la reubicación de los vendedores ambulantes en un centro comercial dentro de la ciudad el cual corresponde al nombre de villa de las palmas, y aunque estas personas aún no tributan para el impuesto de industria y comercio y complementarios este es un paso adelante para formalizar y posteriormente contar con esta contribución para la ciudadanía y el bienestar de ellos mismos y de sus familias.

Según lo estudiado en el presente trabajo se puede concluir que se ha mejorado a lo largo de los años el nivel de recaudo del impuesto de industria y comercio en el municipio de Palmira se evidencia que año a año el recaudo va incrementando cumpliendo con lo establecido por las metas propuestas en cada plan de desarrollo, indicándonos que la gestión de recaudo es buena y las secretarías que componen la hacienda pública están cumpliendo con su labor, entre estas de revisar, modificar y hacer cumplir cada uno de los acuerdos propuestos, ya que estos son la esencia para el cumplimiento de las metas. cabe resaltar que literalmente puede que este aumento no se de en todos los años posteriores, pero las organizaciones trabajan día a día para mejorar.

14 RECOMENDACIONES

Una recomendación importante que se da para la alcaldía municipal de Palmira es implementar planes de concientización, más que castigos, de la importancia de contribuir a la administración, para las pequeñas empresas y personas naturales para que este rubro se vea mejor representado dentro del recaudo y dar a conocer a donde son destinados estos dineros para que estas personas tanto micro empresas como personas naturales no visualicen el impuesto como una sobre carga que disminuiría su utilidad o rentabilidad sino una retribución social que bien sea puede beneficiar a sus familiares más cercanos, de esta manera ingresaría más recursos y el recaudo mejoraría.

15 BIBLIOGRAFIA

- **Álvarez Lopez, J.**, Amat I Salas, J., Amat I Salas, O., Balada Ortega, T., Blanco Ibarra.
- **Becerra Hermida Juan Carlos**, El impuesto de Industria y Comercio
- **Castello Taliani, E.**, Lizcano Álvarez, J. Y Ripoll Feliu, V. (1996).
- **Contabilidad de Gestión Avanzada:** Planificación, control y experiencias prácticas, España, McGraw-Hill/Interamericana de España, 448 pp. BRIMSON, J. A. (1995).
- **Alfa omega Grupo Editor**, Contabilidad por Actividades, México, 1997. 256 pp. Título original: Activity Accounting, España, Marcombo.
- **Carlos Andrés Pantoja Ruano**, Caracterización de la aplicabilidad de los beneficios tributarios por formalización de la ley 1429 de 2010 en las empresas del sector comercio de la ciudad de Pasto, registradas en los años 2011 y 2012 Universidad Mariana - Unimar Estado: Tesis concluida gerencia tributaria, 2013,
- **Consejo Superior de la Judicatura**, Sala Administrativa Centro de Documentación Judicial (Cendoj) Biblioteca Enrique Low Murtra-Belm Constitución política de Colombia Editado por: Corte Constitucional Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa - Cendoj
- **Doing Business:** Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises; Doing Business 2012:

- Hincapié A El Impuesto de Industria y Comercio en el Servicio de Telecomunicaciones. Medellin 2005.
 - **Plazas Vega Mauricio Alfredo**, El Impuesto sobre el Valor Agregado, Ed, Temis, (2015)
 - Régimen del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, Legis Estatuto Tributario Artículos 420 al 513 Temis, “modalidades del impuesto sobre las ventas” Pp 32 a 41.
 - **Juan C. Becerra**, Los riesgos en materia de tributos territoriales, Santiago de Cali, agosto 23 de 2.017, Grupo de Estudio Tributario – GET.
 - **Ley 1819 de 2016**, diciembre 27, Diario Oficial No. 50.101 de 29 de diciembre de 2016, Congreso de la República de Colombia,
 - **Guillermo Fino Serrano, Ruben vasco martinez**, elementos básicos de la tributación en Colombia, última reforma tributaria ley 633 de 2000
 - **Alejandro Ramirez C.** Sistema de Hacienda Publica tercera edición.
 - **Leyes y estatutos**
- Acuerdo Municipio de Palmira 020 de 2013
 - Acuerdo Municipio de Palmira 050 de 2014
 - Acuerdo Municipio de Palmira 019 de 2015
 - Estatuto Tributario, Artículos 375 A 419
 - Ley 14 de 1983
 - Manual de IVA y Timbre, Legis.