

**ANÁLISIS DEL RECAUDO DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS DISTRITALES
FRENTE A LO PRESUPUESTADO EN EL DISTRITO ESPECIAL DE
BUENAVENTURA PERÍODO 2017-2020**

GABRIELA DE LA CRUZ CAICEDO

NAHOMY GRANJA NÚÑEZ

**PROYECTO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE CONTADOR(A)
PÚBLICO(A)**

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

PROGRAMA ACADÉMICO DE CONTADURÍA PÚBLICA

BUENAVENTURA

2023

**ANÁLISIS DEL RECAUDO DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS DISTRITALES
FRENTE A LO PRESUPUESTADO EN EL DISTRITO ESPECIAL DE
BUENAVENTURA PERÍODO 2017-2020**

DIRECTOR

YILBER OCORO VENTE

CONTADOR PÚBLICO

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

PROGRAMA ACADÉMICO DE CONTADURÍA PÚBLICA

BUENAVENTURA

2023

Nota de aceptación:

Luz Mercedes Contreras Panchano

Coordinadora de programa

AGRADECIMIENTOS

A mis padres y a mi hermosa familia, que han sido un gran apoyo en mi vida, son el motor que me impulsa a ser cada día mejor, este logro es de todos y compartirlo llena mi corazón de alegría. A Dios, por llenarme de fe y esperanza para confiar en mi misma y seguir este reto.

Nahomy Granja Núñez

A Dios que es el estandarte en todas mis luchas, a mi familia y amigos que con paciencia y cariño me han impulsado en toda mi vida. Soy una mujer bendecida, por contar con personas maravillosas que son mi principal impulso.

Gabriela De La Cruz Caicedo

TABLA DE CONTENIDO

PAG

INTRODUCCIÓN	6
1. ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN	9
2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	15
2.1. Contextualización del problema de investigación.....	15
2.2. Sistematización del problema	19
2.3. Formulación del interrogante de investigación	20
3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	21
3.1. Objetivo general	21
3.2. Objetivos específicos	21
4. JUSTIFICACIÓN.....	22
5. MARCO REFERENCIAL	25
5.1. Marco teórico.....	25
5.1.1. Las teorías de los impuestos	25
5.1.2. Principios presupuestales en Colombia	30
5.1.3. El presupuesto público.....	33
5.1.4. Tributos territoriales	34
5.1.5. La recaudación de impuestos municipales	37
5.1.6. Los recaudos distritales en Buenaventura	38
5.2. Marco contextual	40
5.3. Marco conceptual	42
5.4. Marco legal	45
5.4.1. Marco legal del impuesto predial	46
5.4.2. Marco legal del impuesto de industria y comercio	47
5.4.3. Marco legal de impuesto vehicular	48
6. METODOLOGÍA	49
6.1. Tipo de investigación.....	49

6.2.	Método de investigación.....	50
6.3.	Fuentes de la investigación.....	51
6.4.	Técnicas de recolección de información.....	52
7.	Capítulo 1: Fundamentos del sistema tributario colombiano y sus características a nivel local.	54
7.1.	Los principios tributarios colombianos	57
7.2.	Los tributos municipales.....	61
7.3.	Impuestos locales en Buenaventura.....	66
7.3.1.	La información catastral en Buenaventura	66
7.3.2.	Impuesto local sobre actividades industriales, comerciales y de servicios ..	69
7.3.3.	Impuestos de propiedad	71
8.	Capítulo 2: Dinámicas y problemáticas del recaudo de impuestos en Colombia y Buenaventura.....	73
8.1.	Razones para la evasión.....	75
8.2.	Comportamiento de los impuestos en Buenaventura	79
9.	Capítulo 3. Caracterización del recaudo de los principales impuestos	82
9.1.	Comportamiento de los ingresos del Distrito Especial de Buenaventura período 2017-2020.....	82
9.1.1.	Ingresos corrientes.....	83
10.	Capítulo 4: Evaluación del cumplimiento del presupuesto de ingresos en el Distrito de Buenaventura para el período del 2017 al 2020.	106
10.1.	Indicadores de la Ley 617 de 2000.....	106
11.	DISCUSIÓN	116
12.	CONCLUSIONES	120
13.	RECOMENDACIONES	122
14.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126

ÍNDICE DE GRÁFICAS

	Pag
Gráfica 1 Principios presupuestales en Colombia	32
Gráfica 2. Principales reformas sobre los ingresos tributarios del gobierno nacional.....	59
Gráfica 3. Recaudo predial Distrito Buenaventura 2017-2020	90
Gráfica 4. Ramas de actividad	97
Gráfica 5. Recaudo Impuesto Industria y Comercio 2017-2020	101
Gráfica 6. Recaudo avisos y tableros 2017-2020.....	104
Gráfica 7. Recaudo del impuesto vehicular 2017-2020	107
Gráfica 8. Autofinanciación gastos de funcionamiento 2017-2020	111
Gráfica 9. Servicio a la deuda 2017-2020	113
Gráfica 10. Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías	114
Gráfica 11. Generación de recursos propios.....	115
Gráfica 12. Magnitud de la inversión	116
Gráfica 13. Capacidad de ahorro	117
Gráfica 14. Propuesta de diagrama de flujo de procesos.....	126

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Necesidades de gasto por categoría municipal	62
Tabla 2. Capacidad fiscal por categoría de municipios	64
Tabla 3. Causas de la evasión.....	75
Tabla 4. Tarifas impuesto predial Distrito Buenaventura	83
Tabla 5. Recaudo Impuesto predial 2017-2020	86
Tabla 6. Tarifas de impuesto de industria y comercio – actividades de tipo industrial	89
Tabla 7.Registro de empresas según estado de matrícula 2016-2020	95
Tabla 8. Comparativo recaudo ICA 2017-2020	96
Tabla 9. Tarifas impuesto complementario de avisos y tableros	99
Tabla 10. Comparativo recaudo avisos y tableros	101
Tabla 11. Comparativo impuesto de circulación y tránsito sobre vehículos de servicio público 2017-2020	102
Tabla 12. Comparativo impuesto de vehículos automotores período 2017-2020	103
Tabla 13. Categorías municipios según Ley 617 de 2000.....	106
Tabla 14.Comparativo certificación ley 617/2000 período 2017-2020	107
Tabla 15. Ubicación ranking nacional Distrito Buenaventura	115

RESUMEN

Esta monografía se centra en la importancia del recaudo de impuestos por parte de los entes territoriales como herramienta de descentralización fiscal y autonomía territorial. Se destaca que este proceso es fundamental para cumplir con los planes y programas gubernamentales orientados al mejoramiento de las necesidades básicas insatisfechas de la población y el desarrollo de las regiones.

Asimismo, se resalta la relevancia de la planeación fiscal y el adecuado registro de los ingresos obtenidos por los entes territoriales, ya que esto facilita la toma de decisiones financieras y optimiza la administración de los recursos públicos.

La monografía se enfoca en un estudio específico sobre las finanzas del distrito de Buenaventura, con un énfasis en el análisis del recaudo de impuestos locales. La primera parte del trabajo incluye los preliminares de la investigación, como la formulación del proyecto, los objetivos generales y específicos, el marco teórico y la metodología utilizada.

Palabras clave: Recaudo, impuestos, presupuesto, descentralización fiscal, autonomía territorial, finanzas municipales, cumplimiento presupuestario, planeación fiscal, predial, tarifas.

INTRODUCCIÓN

El recaudo de impuesto por parte de los entes territoriales forma parte de las herramientas entregadas por el Estado dentro de la descentralización fiscal que se garantizó a partir de los artículos 356 y 357 de la Carta Política y que le permite a su vez desarrollar el concepto de autonomía territorial. Facilitando que se dé cumplimiento a los planes y programas gubernamentales que tienen como objetivo el impulso y mejoramiento de las necesidades básicas insatisfechas de la población, así como propender por el desarrollo de las regiones. Surgiendo entonces la necesidad de adentrarse en este tipo de temas que afectan a todos los ciudadanos.

La planeación fiscal y el adecuado registro de los ingresos obtenidos por los entes territoriales son estratégicos en la toma de decisiones financieras para los municipios y buscan optimizar la forma en la cual se adelanta el proceso de recaudación fiscal. Cuando la estrategia fiscal se planea de manera adecuada permite controlar la manera en la cual se lleva a cabo la administración de los recursos públicos.

En tal contexto, dentro de la presente investigación se adelanta un estudio de las finanzas del distrito de Buenaventura, a partir del análisis del recaudo de los impuestos locales. Para esto en la primera parte se encuentran los preliminares de la investigación que sirven como orientadores de la misma, empezando por la formulación del proyecto de investigación, el planteamiento de los objetivos general y específicos; así como el marco referencial que es el derrotero teórico del trabajo,

también se encuentra la metodología que como su nombre lo indica orienta el desarrollo del trabajo. En la segunda parte se tienen los capítulos, que desarrollan los objetivos específicos a saber, es así como en el primero se identifican las principales bases que permitan comprender el sistema tributario colombiano y sus características a nivel del Distrito Especial de Buenaventura, a continuación se definen las dinámicas y principales problemáticas del recaudo de impuestos en Colombia; en tercer lugar se caracteriza el recaudo de impuestos distritales en el Distrito de Buenaventura en el período 2017-2020; para finalmente en el último capítulo se determina el cumplimiento del presupuesto de ingresos en el Distrito de Buenaventura para el período del 2017 al 2020.

1. ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN

Se encontró como un antecedente el trabajo monográfico realizado por Katherine Quintero Triviño (2016) titulado “Evaluación del sistema de recaudo del impuesto Predial unificado en el municipio de Roldanillo Valle del Cauca y su contribución al desarrollo económico y social, entre los años 2008-2014”; tuvo como fin conocer cuál había sido la efectividad del recaudo del tributo predial y su contribución económica y social en el municipio de Roldanillo. La investigación empieza analizando temas relacionados que le servirían como antecedentes, luego, determinó mediante la revisión del sistema de recaudo del municipio cuál había sido la contribución del impuesto, específicamente en relación con sus dos variables que presentaban la investigación, la variable económica y la variable social (Quintero, 2016).

Finalmente, la autora concluye que el municipio de Roldanillo debido a la falta de actualización catastral, no tiene claridad de los predios y los sujetos pasivos, además, que existe un gran porcentaje de sujetos pasivos que están en mora, es decir; que ese dinero no está ingresando para poder cumplir con la finalidad que se debe, por otro lado; hay ineficiencia en los procesos que se están llevando a cabo porque se está calculando un impuesto sobre bases que no cumplen con los requerimientos para ser consideradas base (Quintero, 2016).

La monografía “Análisis de la estrategia para el fortalecimiento del recaudo de impuestos en el Municipio de Chimichagua Cesar 2015-2017”, desarrollada como

trabajo de grado por Miguel Vanegas y Paola Andrea Cabello (2019), tiene como objetivo analizar los diversos aspectos fiscales y tributarios del municipio de Chimichagua Cesar, enmarcándolo dentro del ordenamiento jurídico que lo rige, para así adelantar una serie de recomendaciones para fortalecer la cultura fiscal dentro de dicho municipio. Para esto los autores desarrollaron 3 capítulos, en el primero se identificó el ordenamiento jurídico que regula a los entes territoriales en materia fiscal, a continuación, se analizó el comportamiento del recaudo de los gravámenes para el período 2015-2017 y finalmente se investigó sobre la percepción de los contribuyentes sobre estos pagos (Vanegas & Cabello, 2015).

En cuanto al análisis del recaudo se determinó que hay aspectos como el hecho de que no exista una base de datos actualizada de los comercios existentes en el municipio, en iguales condiciones estaba el registro de predios registrados. Esto ha contribuido a que el municipio se encuentre en alto riesgo fiscal, pues no tiene capacidad de endeudamiento y está calificado como uno de los más pobres del país, debido en buena parte a la clara pereza fiscal que demuestran tanto sus funcionarios como lo ciudadanos (Vanegas & Cabello, 2015).

El artículo “Impuesto predial y desarrollo económico. Aproximación a la relación entre este tributo y la inversión de los municipios de Antioquia”, desarrollado por el doctor en economía Juan Carlos Muñoz y el master en economía Santiago Tobón (2013). En este se lleva a cabo un análisis de la relación que existen entre los niveles de inversión en los municipios y la capacidad de recaudo de los municipios,

ubicándose específicamente en los municipios de Antioquia en los años 2000 a 2008. Para esto en primer lugar lleva a cabo una breve descripción de los impuestos y como estos aportan positivamente en el desarrollo económico de las regiones, pero como a su vez esto se rige por mecanismos muy sensibles y que deben valorar los diversos aspectos presentes en los países, como sus niveles de desarrollo (Tobón & Muñoz, 2013).

En cuanto a los tributos en Colombia, se destaca el uso de contribuciones como el predial y el ICA para dar mayor autonomía a las administraciones locales, debido a la elasticidad de los ingresos, resultado de la forma en la cual los ciudadanos responden al uso e inversión adecuada de los mismos. Sin embargo, también demuestra sus debilidades, que se originan en la necesidad de contar con mecanismos y herramientas que les permitan a las administraciones locales el cobro adecuado de los mismos. Sobre la forma en la cual los ingresos recaudados influyen en la inversión adelantada por los municipios, se llevaron a cabo varios análisis progresivos y de panel con efectos fijos, encontrando que no todas las inversiones sociales son susceptibles al comportamiento de los impuestos locales, pero otros como la salud y el mejoramiento de las vías, si están claramente relacionadas con este tipo de recaudos (Tobón & Muñoz, 2013).

El siguiente documento, es el artículo “Análisis del comportamiento del impuesto de industria y comercio en el período 2012 -2015 en el distrito capital”, en este los autores, buscan determinar los beneficios que este tributo entrega a la ciudad de

Bogotá y su incidencia dentro de las finanzas de la ciudad. Lo cual es de gran relevancia si se tiene en cuenta la envergadura del recaudo que maneja el Distrito Capital, es así como se hizo uso del criterio de correlación de Pearson para identificar la relación de estos ingresos con el PIB del distrito y su tasa de crecimiento, además de ceñirse a la metodología cualitativa.

Se explora de manera teórica todo lo relacionado con el impuesto de industria y comercio, así como su marco normativo y la forma en la cual han ido evolucionando dentro del Distrito, tanto a nivel conceptual, como regulatorio y la forma en la cual las diversas administraciones distritales enfocaron su recaudación. A continuación, se exponen los aspectos relacionados con los gravámenes territoriales, dando una breve explicación sobre los tributos departamentales y municipales. En cuanto a la territorialidad del impuesto de Industria y Comercio, estableciendo puntos a favor y en contra de la forma en la cual se ha estructurado dicho tributo, para poder así caracterizarlo en la ciudad de Bogotá, el cual se regula y determina a partir del Estatuto Tributario de Bogotá- Decreto 352 de 2002. A continuación, expone el crecimiento del recaudo tributario en la ciudad entre 2012 a 2015, demostrando que el ICA es el tributo más importante por encima del predial y el impuesto de vehículos. Finalmente analiza el comportamiento de los contribuyentes, se crea una relación entre el recaudo y el comportamiento económico en general del país, pues es claro que como lo afirman los autores “dada su estrecha relación con la economía, su

territorialidad y los intereses de los contribuyentes” (Castro, Beltrán, Palacios y Jiménez, 2019, p. 316).

La tesis de especialización “el impuesto de industria y comercio y los problemas de la doble tributación: estudio de caso óptica colombiana”, emanado de la Universidad Piloto de Colombia, tiene como principal el diseño de una matriz de Excel para depurar el recaudo de industria y comercio, con el objetivo de evitar la doble tributación, para esto se desarrollaran como objetivos específicos, explicar los aspectos más relevantes al momento analizar los pagos de industria y comercio y analizar el marco jurídico que rige el impuesto a nivel local.

Para esto se desarrolló bajo los siguientes aspectos metodológicos, es una investigación de tipo no experimental transversal, además de ser una revisión documental.

Sobre los resultados, se encontró el ICA tiene una característica de territorialidad, es decir que un municipio solo puede cobrarlo sobre los ingresos que obtiene en su jurisdicción, y estos se calculan a partir de las diversas actividades económicas que adelantan los contribuyentes, por lo que cada ente territorial debe establecer los rubros sobre los cuales ejecutar el cobro.

En cuanto a las conclusiones, se tiene que por parte de los contribuyentes se presentan inadecuadas interpretaciones del marco jurídico relacionado con el ICA, además de que en muchas ocasiones el personal que lleva la contabilidad en las

empresas no tiene claridad en la forma en la cual se estructuran los impuestos, generando doble tributación o evasión.

2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En este apartado se presentan los datos base que soportan la idea de investigación, iniciando con los antecedentes de investigación, posteriormente la contextualización, la formulación de problema y finalizando con la sistematización.

2.1. Contextualización del problema de investigación

Para entender la relevancia del problema a investigar es necesario en primer lugar ahondar en la importancia de los recursos propios dentro de los presupuestos de los municipios y distritos del país y donde tributos como el predial, industria y comercio, delineación urbana, alumbrado público o a las rifas o juegos de azar, son una de los más importantes pues es el tributo que recae de manera directa sobre los ciudadanos, según Vides y Arias (2017) el impuesto predial se define como “un gravamen real constituido a favor de los municipios, que recae sobre las propiedades raíces, urbanas o rurales, ubicadas en las respectivas jurisdicciones municipales” (p. 97).

Desde la década de los 80, los municipios de Colombia se vieron abocados a asumir un proceso de descentralización administrativa y fiscal, por lo que deben cumplir con procesos de planificación y ejecución financiera que se debe enfocar hacia los principios constitucionales de eficiencia, eficacia y resultado, teniendo como consecuencia el desarrollo de las capacidades gerenciales de los entes territoriales y sostenibilidad fiscal (Urrego Estrada & Gutiérrez-Ossa, 2021)

Debido a esto el Estado colombiano ha diseñado mecanismos legales que han endurecido los lineamientos en materia fiscal y de administración de los recursos, así como la gestión pública territorial y la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales, todo con el fin de que se cimiente la gobernabilidad. Como consecuencia del mejoramiento fiscal y presupuestal, se obliga a los municipios a evaluar sus capacidades reales, y las condiciones con las que cuenta para responder ante estas responsabilidades presupuestales. Tal y como lo afirma Herrera (2003) el presupuesto tiene unas funciones a saber:

- a) Proyectar los ingresos y rentas a percibir durante la vigencia fiscal y autorizar los respectivos gastos e inversiones
- b) Cumplir con una porción, atendiendo criterios de prioridad, de los programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo
- c) Alcanzar objetivos financieros, que no son otra cosa que adecuar el comportamiento real de los ingresos a las proyecciones contenidas en el Plan de Desarrollo (p. 24).

El proceso de presupuesto al interior de los municipios debe responder a una serie de principios constitucionales y legales, constituyéndose en un ciclo que garantice su manejo eficaz y transparente. En este caso hay que tener en cuenta dos aspectos, en primer lugar, el recaudo del impuesto predial y los esfuerzos hechos por el ente territorial para mejorar el proceso, y los lineamientos y limites puestos

por la ley para la ejecución de estos recursos y en especial a los gastos de funcionamiento (Rodríguez, 2008)

Los ingresos de los entes territoriales se componen en primer lugar de los ingresos corrientes, estos pueden ser tributarios (impuestos directos e indirectos) y no tributarios (tasas, multas, plusvalía y transferencias), en segundo lugar están los recursos de capital que son los recursos del balance, los créditos, los rendimientos de las operaciones financieras y las donaciones principalmente; a continuación están los fondos especiales, seguidas de las contribuciones parafiscales y finalmente los ingresos de establecimientos públicos (Rodríguez, 2008).

De allí la importancia de caracterizar y conocer el comportamiento de los ingresos de los entes territoriales, pues de esto depende no solo su adecuado registro contable sino la planeación fiscal adecuada que finalmente permite a las autoridades distritales invertir los recursos públicos conforme a la ley y en procura del bienestar de la comunidad.

El Distrito de Buenaventura, tiene dentro de sus funciones constitucionales el recaudo adecuado de los impuestos que le asigna la ley, con el objetivo de que sean redistribuidos dentro de la sociedad en las condiciones establecidas por la ley. En este sentido, el puerto de Buenaventura más del 50% de su población vive por debajo de la línea de pobreza y pobreza extrema, y no ven cubiertas sus Necesidades Básicas Insatisfechas NBI (Ordóñez, 2020).

En un informe de auditoría especial presentado por la Contraloría General de la República, donde se analizan los recursos de las vigencias 2016-2017, se evidencia una gran dependencia de las transferencias de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, para la realización de proyectos relacionados con primera infancia, alimentación escolar, agua potable y saneamiento básico y educación, donde el 89% del dinero invertido en estos ámbitos provenían del gobierno nacional (Contraloría General de la Nación, 2018).

Para el año 2018, la Contraloría Distrital de Buenaventura, generó una calificación desfavorable a la gestión presupuestal de la Alcaldía de Buenaventura al evaluar los resultados de los informes presentados, en cuanto a calidad de la información, por lo que no pudo examinar de manera adecuada los datos. En cuanto al porcentaje de participación de los recursos por transferencias frente a los recursos obtenidos del esfuerzo propio (impuestos), los traslados son más del doble de lo obtenido por impuestos (Contraloría Distrital de Buenaventura, 2018).

Al analizar la información de la Auditoria Especial de Fiscalización, adelantada en el año 2020 por la Contraloría Distrital de Buenaventura se evidencia una gran dependencia por parte de la Alcaldía Distrital de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, que son girados por el Gobierno Nacional y que no dependen del esfuerzo fiscal de la administración pública (Contraloría Distrital de Buenaventura, 2020).

De otro lado, también se encuentra que los impuestos con mayor peso dentro del presupuesto distrital son el predial unificado, industria y comercio, avisos y tableros, sobretasa a la gasolina, circulación y tránsito sobre vehículos. También se evidenció que el recaudo para la vigencia analizada es menor a lo presupuestado y solo alcanzó el 58%, por lo que es evidente una falla dentro del proceso recaudador (Contraloría Distrital de Buenaventura, 2020).

2.2. Sistematización del problema

Este apartado está compuesto por cuatro preguntas que facilitan la descomposición de la pregunta principal de investigación. Además, representan la forma en la cual se desarrollan los objetivos de investigación ya que cada una incorpora una variable del problema a investigar.

- ¿Cuáles son las bases que permiten comprender el fundamento del sistema tributario colombiano y sus características a nivel local?
- ¿Cuáles han sido las características del recaudo de impuestos distritales en el Distrito de Buenaventura en el período 2017-2020?
- ¿Cómo son las dinámicas y principales problemáticas del recaudo de impuestos en Colombia?
- ¿Cuál fue el nivel de cumplimiento del presupuesto planteado por el Distrito de Buenaventura para el período 2017-2020?

2.3. Formulación del interrogante de investigación

De acuerdo con lo descrito en los puntos anteriores, el interrogante principal que guía el desarrollo de la presente investigación es:

¿Cuál ha sido el comportamiento del recaudo de los principales impuestos distritales frente a lo presupuestado en el Distrito especial de Buenaventura durante el período 2017-2020?

3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

El establecimiento de objetivos claramente delimitados posibilita con mayor rigurosidad el buen término del proceso de investigación. Por ello, los siguientes son los objetivos que se proponen como norte de investigación:

3.1. Objetivo general

Analizar el comportamiento del recaudo de los principales impuestos distritales frente a lo presupuestado en el Distrito especial de Buenaventura durante el período 2017-2020.

3.2. Objetivos específicos

- Identificar las bases que permitan comprender el fundamento del sistema tributario colombiano y sus características a nivel del distrito especial de Buenaventura.
- Definir las dinámicas y problemáticas del recaudo de impuestos en Colombia y Buenaventura.
- Caracterizar el recaudo de los principales impuestos distritales en el Distrito de Buenaventura en el período 2017-2020.
- Determinar el cumplimiento del presupuesto de ingresos en el Distrito de Buenaventura para el período del 2017 al 2020.

4. JUSTIFICACIÓN

La presente investigación es útil para el desarrollo y fortalecimiento de la profesión contable pues contribuye a la investigación de la práctica de la contabilidad pública, desde la perspectiva de las finanzas estatales, esto debido a que es necesario ampliar el espectro de aplicación de los conocimientos contables, ofreciendo no solo su capacidad profesional, como lo afirma Ospina-Zapata et al., (2014) llevar a cabo todo un despliegue del ejercicio contable en especial el componente ético, que debe ser fundamental para otorgar transparencia al manejo de los recursos públicos, pues si bien en su gran mayoría los contadores públicos se abocan a la práctica privada, es fundamental que los profesionales de la contabilidad entreguen de la manera más adecuada y apegada a la realidad los hechos socio económicos que acaecen dentro del presupuesto público, en este caso enfocado en los ingresos provenientes de los impuestos distritales, pues permite que la práctica profesional de la contabilidad se potencie y se extienda a otros ámbitos.

Otro aspecto por destacar, y que resalta la importancia de la presente investigación, es la relación existente entre el recaudo, su control y seguimiento y la capacidad de los entes territoriales para dar cumplimiento a los planes de desarrollo de manera cabal. Además, en cuanto a la relación entre el desarrollo profesional y el enfoque dado al trabajo de grado, es clara pues la contaduría pública permite vigilar los recursos, en este caso los distritales, y determinar los diversos aspectos

relacionados con su recaudo puntual, y con base en esto poder más adelante servir como base para el diseño de estrategias para aumentar el recaudo.

Respecto a la relación que tienen los objetivos planteados en la presente investigación con el proyecto educativo del programa de contaduría pública de la Universidad del Valle, se evidencia que tiene una relación con los objetivos del mismo, pues acorde al segundo objetivo del PEP permitirá contribuir a la construcción de conocimiento relacionado con la administración pública, así como el fomento de nuevas capacidades basadas en la aplicación de los principios de la contabilidad pública dentro de espacios como el presupuesto público, su ejecución y contabilización de los impuestos municipales, en cuanto a la formación de profesionales con capacidad de análisis y de desarrollarse en diversos contextos lo cual es acorde con el tercer objetivo del PEP, por lo que adentrarse dentro del funcionamiento del presupuesto público pondrá a prueba las diversas capacidades adquiridas durante el proceso formativo.

Es fundamental la inclusión de este tipo de temas de investigación dentro de la contabilidad pública, debido a que la aplicación de una adecuada práctica de los principios contables dentro del presupuesto público, facilita que se cumpla con los principios constitucionales de transparencia, eficiencia y eficacia en el manejo de los dineros recaudados a través de los impuestos y tributos, los que posteriormente deben ser redistribuidos de acuerdo a lo establecido por la legislación y los planes elaborados para tal fin (Rodríguez, 2008)

Por lo tanto, la realización de este tipo de investigaciones donde se deben tener en cuenta aspectos tanto teóricos como prácticos, permiten a los estudiantes la aplicación de los conocimientos obtenidos mediante el análisis de la información recabada desde el punto de vista contable y su posterior análisis basado en la legislación que regula la recaudación de impuestos por parte de los entes territoriales en Colombia.

Finalmente, el tema planteado tiene un gran impacto social debido en buena medida a que estudia las finanzas públicas del Distrito de Buenaventura, así como su adecuada administración, posibilitando en un futuro cercano que, desde la práctica de la contabilidad pública, se puedan construir nuevos y mejores escenarios para la práctica de la veeduría ciudadana sobre los recursos de la administración distrital.

5. MARCO REFERENCIAL

Este capítulo es fundamental para toda la investigación, donde se determina la o las teorías subyacentes al tema en cuestión que rodea el proyecto; pues en él se establecen los aspectos académicos alrededor del tema.

5.1. Marco teórico

5.1.1. Las teorías de los impuestos

Este ítem se abordará a través de 4 de los principales teóricos de la economía pública, Adam Smith, David Ricard, Richard Musgrave y Maynard Keynes.

5.1.1.1 Adam Smith

A riesgo de afirmar lo completamente obvio: a la gente no le gustan los impuestos. De hecho, la antipatía por los impuestos es tan alta que es difícil justificar la imposición de impuestos. Muchos teóricos racionalizan la tributación a través de los beneficios. Smith (1776), es un teórico de los beneficios porque relaciona explícitamente los impuestos con los beneficios. En parte, Smith une impuestos y beneficios porque cree que aquellos que se benefician y pagan por los servicios gubernamentales tienen más probabilidades de regular adecuadamente su recaudación y uso. En parte, Smith considera que los impuestos vinculantes a los beneficios son una forma de evitar la agitación política porque las personas razonables están dispuestas a pagar por bienes y servicios gubernamentales a buen

precio. En la base, Smith conecta los impuestos con los beneficios debido a su teoría de la relación entre la propiedad privada y el gobierno.

Aunque Smith (1776). identificó muchos tipos de beneficios del gobierno en su análisis de los sistemas tributarios, estos elementos son meros representantes de lo que Smith cree que es el verdadero propósito del gobierno: la protección de los ricos y sus propiedades contra los pobres y su envidia. Smith ve a las personas en equilibrio entre fuerzas opuestas: el egoísmo por un lado y la necesidad de aprobación por el otro. El amor propio y el progreso personal, que el pensamiento anterior a la Ilustración condenó como autoengrandecimiento, anticristiano y antisocial, Smith ve como el avance de la causa de la prosperidad universal al proporcionar la motivación para luchar constantemente por mejores condiciones.

5.1.1.2. David Ricardo

Ricardo (1871), al escribir el *Princip Economy and Taxation* (en adelante Principios), siguió el orden del capítulo de Smith en el que se examinaban varios tipos de impuestos. Sin embargo, la teoría de la incidencia fiscal de Ricardo Smith se basaba en una teoría engañosa de la renta. Dijo que la siguiente teoría de la renta sigue en la introducción a los Principios:

En 1815, el Sr. Malthus, en su 'Investigación sobre la naturaleza y el progreso de la renta', un University College, Oxford, en su 'Ensayo sobre la aplicación del capital a la tierra', presentó al mundo, casi al mismo tiempo, la verdadera doctrina de la renta; sin un conocimiento imposible comprender el efecto del

progreso de la riqueza sobre las ganancias y mover satisfactoriamente la influencia de los impuestos sobre las diferentes clases de la comunidad; Las modalidades particularmente gravadas son las producciones inmediatamente derivadas de la superficie de la tierra. otros escritores capaces a los que he aludido, al no haber visto correctamente los principios que me parecen pasaron por alto muchas verdades importantes, que solo pueden descubrirse después de comprender completamente la renta. (Ricardo, 1817, pp. 5-6).

La principal objeción de Ricardo a la conclusión de Smith con respecto a la incidencia de que Smith consideraba que los impuestos recaudados sobre productos crudos, artículos de primera necesidad, salarios, caían total o parcialmente sobre la renta. Ricardo pensó que estos impuestos recaerían sobre las ganancias. ¿Cómo surge esta diferencia? ¿Es porque, como pensaba Ricardo, Smith no tenía una teoría de las diferencias?

Varios académicos se han referido a la teoría de la incidencia fiscal de Smith. Comparado con el de Ricardo, a menudo se lo consideraba superficial (Mill, 1817), incompleto (Peacock, 1975), basado en un razonamiento económico poco confiable (Shoup, 1960), demostrando el flujo un tanto desordenado de ideas y ejemplos (Lynn, 1976), y reflejando inconsistencias inherentes en varias partes de la teoría de distribución de Smith (Musgrave, 1976). Estas referencias, sin embargo, no se

hicieron como resultado de examinar las declaraciones de Smith sobre la incidencia fiscal en un marco teóricamente consistente.

5.1.1.3. Richard Musgrave

Es necesario considerar dos aspectos de la política fiscal. Uno es la formulación de las leyes tributarias y el otro es el asunto de suma importancia de la administración tributaria (Musgrave, 1976).

Mientras que la legislación sobre gastos se requiere anualmente para proporcionar asignaciones, ya sea para programas nuevos o existentes, este no tiene por qué ser el caso con respecto a la política fiscal. La estructura fiscal existente proporciona un flujo de ingresos continuo, aunque fluctuante, sin que se tomen más medidas legislativas. Sin embargo, se pueden tomar medidas para ajustar los ingresos generales a los cambios en los requisitos de gasto y las condiciones económicas. También puede haber reformas estructurales para hacer frente a los efectos fiscales sobre el sector privado y para ajustar la distribución de la carga fiscal (Musgrave, 1976).

De acuerdo a las teorías de Musgrave (1976), las leyes fiscales, tal como se definen en las leyes de ingresos anteriores, están reunidas en el Código de Rentas Internas. Este código, preparado por el personal legal del Ministerio de Hacienda, interpreta las leyes de ingresos en su aplicación detallada a una amplia gama de situaciones complejas. Los reglamentos se emiten y codifican de forma continua para guiar tanto a los contribuyentes como a los funcionarios fiscales en la administración de la ley.

5.1.1.4. Maynard Keynes

Lo que distingue a los keynesianos de otros economistas es su creencia en políticas activistas para reducir la amplitud del ciclo económico, que clasifican entre los más importantes de todos los problemas económicos (Zubiri, 2014).

En lugar de considerar incorrectos los presupuestos gubernamentales desequilibrados, Keynes abogó por las llamadas políticas fiscales anticíclicas que actúan en contra de la dirección del ciclo económico. Por ejemplo, los economistas keynesianos abogarían por el gasto deficitario en proyectos de infraestructura con uso intensivo de mano de obra para estimular el empleo y estabilizar los salarios durante las recesiones económicas. Aumentarían los impuestos para enfriar la economía y evitar la inflación cuando haya un crecimiento abundante del lado de la demanda.

La política monetaria también podría utilizarse para estimular la economía, por ejemplo, mediante la reducción de las tasas de interés para fomentar la inversión. La excepción ocurre durante una trampa de liquidez, cuando los aumentos en el stock de dinero no logran reducir las tasas de interés y, por lo tanto, no impulsan la producción y el empleo (Jahan, Saber y Papageorgiou, 2014). Keynes (1991) argumentó que los gobiernos deberían resolver los problemas a corto plazo en lugar de esperar a que las fuerzas del mercado arreglen las cosas a largo plazo porque, como escribió, “a la larga, todos estamos muertos”. Esto no significa que los keynesianos aboguen por ajustar las políticas en periodos cortos para mantener la

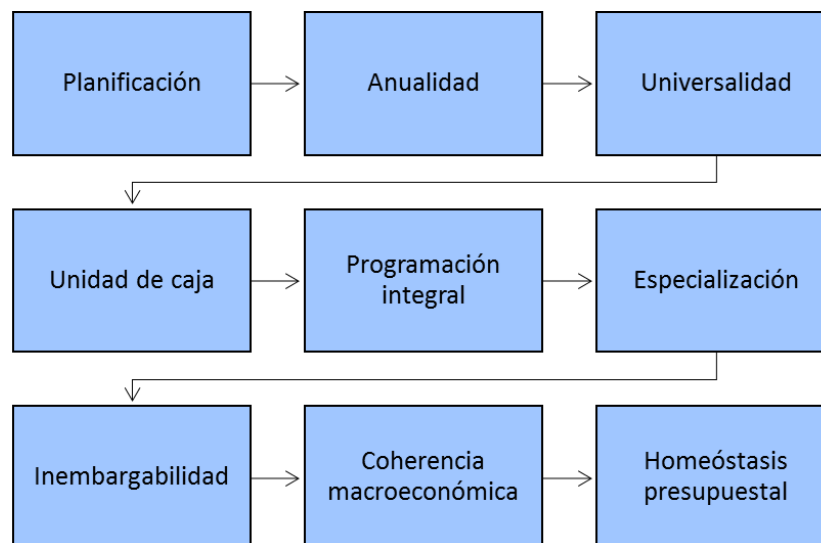
economía en pleno empleo. De hecho, creen que los gobiernos no pueden saber lo suficiente para afinar con éxito (Morettini, 2022).

5.1.2. Principios presupuestales en Colombia

El presupuesto dentro de la administración pública colombiana se rige a partir de una serie de principios, que son preceptos de carácter general que orientan la formulación, la elaboración y la aprobación de estos por parte de los consejos distritales y municipales. De acuerdo al Decreto 111 de 1996 estos son:

Gráfica 1

Principios presupuestales en Colombia



Nota: Elaboración propia a partir de Romero Molina (2013).

El principio de planeación afirma que los presupuestos tanto nacionales, como departamentales, distritales y municipales, deben guardar coherencia con los objetivos y acciones establecidas en los planes de desarrollo, por lo que debe haber

un vínculo estrecho entre el sistema de planificación y el presupuesto (Hernández et al., 1994).

La anualidad se refiere al periodo del año fiscal, que inicia el primero de enero de cada año y termina el 31 de diciembre del mismo, por lo que posterior a esa fecha no se podrán asumir ningún tipo de compromisos con cargo a los dineros del año fiscal anterior y en cuanto a los impuestos, si una obligación fiscal no es cancelada durante el año de su vigencia, será considerada en mora y traerá consigo el cobro de intereses (Romero-Molina et al., 2013).

Con respecto a la universalidad, según este principio el presupuesto debe contener la totalidad de los gastos que se planean hacer durante la vigencia fiscal, con el fin de garantizar que existen ingresos suficientes para cubrir los gastos, también permite que se puedan proponer nuevas rentas o impuestos para su financiación (Romero-Molina et al., 2013).

Sobre la unidad de caja, obliga que el recaudo de todas las rentas sea utilizado para llevar a cabo el pago de las apropiaciones que han sido establecidas dentro del presupuesto. Esto significa que todos los ingresos percibidos por un ente territorial, independiente a su origen deben de incluirse en una única cuenta contable, para que a través de esta se lleven a cabo los pagos autorizados en el presupuesto (Romero-Molina et al., 2013).

El principio de programación integral indica que los presupuestos deben formularse teniendo en cuenta la determinación y los gastos de funcionamiento con el fin de

garantizar su adecuada ejecución. La especialización presupuestal, establece que es necesario delimitar el gasto de acuerdo a la finalidad este y que los recursos deben asignarse según lo establecido en la ley y el objeto misional de la entidad o institución pública (Hernández, de Pablos y Valiño, 2018).

El siguiente principio es la inembargabilidad, indica que los recursos públicos que se integran al presupuesto general de la nación son inembargables, por lo que se busca salvaguardar los recursos del Sistema General de Participaciones. La sostenibilidad y estabilidad fiscal persiguen que, a partir de la coordinación entre aspectos como la regla fiscal, la política económica y los fines estatales, se logre su adecuado cumplimiento, sin poner en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas. Finalmente se encuentra la coherencia macroeconómica (Rodríguez, 2008)

La coherencia macroeconómica se relaciona con la compatibilidad que debe existir entre las metas macro en materia económica que son fijadas por el Gobierno Nacional y la Junta Directiva del Banco de la República y lo que se encuentra plasmado dentro del Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación (Rodríguez, 2008).

El ultimo principio es el de la homeostasis presupuestal, que se refiere a la congruencia que debe existir entre el crecimiento real del presupuesto de rentas y el crecimiento de la economía del país con el fin de que no se generen desequilibrios macroeconómicos (Rodríguez, 2008).

5.1.3. *El presupuesto público*

El presupuesto público surge como un instrumento de gestión que permite medir el dinero que será destinado durante un período, habitualmente anual, para cubrir los gastos, dentro de esto se contemplan las previsiones de recaudación por concepto de impuestos y los fondos que provienen de otras fuentes de ingreso. En este orden de ideas el presupuesto público se puede definir como un documento político que recoge la declaración de intenciones de un gobierno cuantificada monetariamente para un ejercicio anual (Ladino, 2008).

La organización política se contempla de acuerdo al artículo 287 de la Constitución, que les otorga a los distritos la capacidad de gobernarse, administrar sus recursos y cobrar los impuestos necesarios para cumplir con sus funciones y participar de las rentas nacionales.

Los distritos se rigen por un régimen especial, y la ciudad de Buenaventura, se clasifica como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura. Con base en la descentralización, estos entes territoriales tienen la capacidad legal de dividirse en localidades según sus características y organizarse a nivel presupuestal de tal forma que se racionalicen los recursos públicos para llegar a toda la población, tal como se determina en la Ley 1551 de 2012 (Ladino, 2008)

5.1.4. Tributos territoriales

Estos son después de los impuestos nacionales, lo que aportan en mayor medida al recaudo tributario agregado del país, alcanzando un 2% de PIB nacional. A pesar de que en Colombia hay un gran número de gravámenes, el grueso del recaudo de los municipios se centra en dos impuestos, el predial y el ICA, seguido de otras contribuciones consideradas menores como la sobretasa a la gasolina (CEPAL, 2015)

Los principios, derechos y deberes del ciudadano colombiano, están permeados por la influencia indirecta o directa de los recursos obtenidos de la tributación, es decir, del recaudo de los tributos, debido a que, a partir de ellos, el ente encargado determina el curso que van a tomar, su distribución o inversión en las diferentes áreas o sectores para que con su aporte mejoren la calidad de vida. Aquí hay dos cuestiones importantes; el tema de los derechos, los cuales gozan los ciudadanos a partir de los recursos que recibe el Estado, y el tema de los deberes, que son aquellas obligaciones que como ciudadanos deben cumplir, esto es una cascada de causa y efecto, por ende, si se quiere gozar de los privilegios o beneficios, se debe contribuir mediante la tributación (Rodríguez, 2008).

Teniendo en cuenta que existen impuestos del orden nacional, departamental y municipal, en esta investigación se tuvieron en cuenta únicamente los municipales. De otro lado, debido al monto de su recaudación y a su carácter directo, los tributos prediales y el de industria y comercio son considerados como los más importantes

dentro del presupuesto del Distrito de Buenaventura. Ejemplo de esto es que el predial, que para el período fiscal del 2018 alcanzó los \$85.782.710.697, representando el 49% de los ingresos tributarios, de allí su importancia dentro del presupuesto del distrito (Contraloría Distrital de Buenaventura, 2018)

Es claro que la capacidad de recaudar sus tributos directos de manera efectiva no solo es sinónimo de una adecuada gestión tributaria, lo que fiscalmente es sano para la administración pública, sino que también le permite contar a los entes territoriales, con el presupuesto suficiente para financiar su funcionamiento de manera adecuada y cumplir con sus objetivos constitucionales. Por lo anterior, surge el interrogante que orientó este proyecto investigativo.

Impuesto Predial: Es un tributo de carácter general, en el que se gravan los inmuebles, por lo que se ajusta al principio de igualdad como universalidad de la tributación; es justo y equitativo, porque quien posea más bienes o terrenos debe pagar más.

La Ley 1430 de 2010 se refirió a la verdadera naturaleza del predial unificado, dijo que este recae sobre los inmuebles sin importar a quién le pertenece.

Impuesto de industria y comercio: El régimen actual de este gravamen surgió a través de la Ley 14 de 1983, que en su artículo 32 precisó el objeto del mismo, estableciendo que recae sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicios ejercidas sobre la jurisdicción de un municipio. Su liquidación se basa sobre el promedio de ingresos brutos obtenidos durante el año inmediatamente

anterior, se excluyen las devoluciones y los ingresos por las ventas de activos fijos, así como las exportaciones, que están regulados por el Estado (Quiñones, 2009).

El hecho generador de este gravamen son las actividades industriales, comerciales y de servicios, que son hechos económicos que requieren de una concreción jurídica para determinar el surgimiento de una obligación fiscal. Por lo que el Impuesto de Industria y Comercio se constituye de la obtención de los rendimientos del ejercicio de las actividades que se definen legalmente como gravables.

Impuesto de vehículos: Esta grava los vehículos automotores nuevos y usados, así como los que se internan de forma temporal dentro del territorio nacional, y debido a sus características cuenta con excepciones en motocicletas con motor inferior a 125 cc, tractores, maquinaria industria y vehículos transporte de pasajeros y carga.

Este gravamen se causa el 1 de enero de cada, excepción hecha de los vehículos nuevos, en estos se causa en la fecha de solicitud de inscripción en el registro nacional y es cobrado por los departamentos y el distrito capital.

Impuesto de azar y espectáculos públicos: Con este se grava la boletería para el ingreso a espectáculos públicos como fútbol, conciertos, entre otros, que deben ser autorizados por los municipios y distritos. Este se cancela con posterioridad a la realización del espectáculo y con base al número de boletas vendidas.

También cubre un canon a las rifas realizadas en el municipio, se cobra sobre el número de boletas vendidas y el valor de estas.

Sobretasa a la gasolina. Una sobretasa es un recurso recaudado con un fin específico. En este caso en particular, el hecho generador es el consumo de la gasolina motor extra y corriente en los municipios y distritos y el sujeto activo son los entes territoriales, siendo responsabilidad de los distribuidores mayoristas de gasolina y ACPM, su declaración y pago basándose en el volumen de ventas.

5.1.5. La recaudación de impuestos municipales

Los ingresos municipales y distritales tienen como origen los ingresos corrientes que pueden ser tributarios y no tributarios, estos incluyen las transferencias del Gobierno nacional y los recursos de capital, las principales fuentes de financiación son los recursos tributarios y las transferencias nacionales.

Para Martínez (2020), cuando hay mayor número de contribuyentes en un municipio o distrito también hay mayor desarrollo, lo que se vincula con el impacto social y la recaudación de impuestos, pues hay mayor generación de riqueza, por lo tanto, en muchos casos a mayor nivel de urbanidad, menores niveles de pobreza.

Otros aspectos muy importantes a tener en cuenta dentro de los impuestos municipales son la eficiencia y productividad del recaudo de los mismos, para lo cual se han diseñado diversas estrategias y metodologías, como es el caso del análisis envolvente de datos aplicado a entidades públicas, que hace uso de todos

los datos disponibles, junto con las proyecciones elaboradas, para comparar los resultados obtenidos.

5.1.6. Los recaudos distritales en Buenaventura

Buenaventura, como todos los municipios del país deben diseñar su estatuto tributario con base a la legislación y a los lineamientos dictados por el Ministerio de Hacienda y que fueron establecidos en el Acuerdo Distrital No. 17 de 2017, donde se determinan los tributos distritales vigentes. En su artículo 6 determina los siguientes impuestos, contribuciones y tasas que se cobrarán en el Distrito a partir de la entrada en vigencia del precitado acuerdo.

Las obligaciones tributarias se originan por parte de los contribuyentes a favor del Distrito Especial de Buenaventura, y debido a su gran potencial originado en el puerto y las operaciones que se originan alrededor del mismo. Sin embargo, sus gobernantes han demostrado una baja capacidad administrativa y los bienes y riquezas recaudados no llegan de manera efectiva a los más necesitados.

El Distrito es el responsable de recaudar un gran porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación ICLD, que se dividen en Ingresos Tributarios y No Tributarios y se clasifican de acuerdo a la estructura del clasificador presupuestal que está definida por la Contraloría General de la República, como se ve a continuación:

Ingresos Tributarios

- Impuesto de circulación y transito sobre vehículos
- Impuesto Predial Unificado
- Impuesto de Industria y Comercio
- Avisos y Tableros
- Publicidad Exterior Visual
- Impuesto de Delineación
- Sobretasa a la Gasolina
- Expedición de Constancias y Certificados

Ingresos No Tributarios

- Multas de Gobierno
- Intereses Moratorios Impuesto Predial Unificado
- Intereses Moratorios Impuesto de Industria y Comercio
- Multas y sanciones por Responsabilidad fiscal
- Arrendamientos
- Otras rentas contractuales (arrendamiento de lotes)
- De vehículos automotores (20% impuesto)

Si se analiza el informe de la Contraloría Distrital, para el año 2020 impuestos como publicidad o arrendamientos, no tienen un peso porcentual importante dentro del total de los ingresos, y no representan ni el 1% de los mismos.

En el portal tributario de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, se destacan los impuestos de predial unificado, industria y comercio, retención de industria y comercio y delineación urbana; permitiendo a los usuarios registrarse para llevar a cabo los pagos de estos tributos a través de internet y facilita a todos los habitantes de Buenaventura la consulta de la normatividad que se relaciona con los recaudos del Distrito.

De otro lado, la economía extraportuaria tiene un carácter muy tradicional, y no ha encontrado maneras de diversificarse por lo que no hay fuentes de empleo, creación de nuevos negocios y empresas, lo que disminuye los recaudos y no permite la generación de riqueza.

5.2. Marco contextual

La ciudad objeto de estudio es el Distrito Especial de Buenaventura, el cual es oficialmente Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura. Se trata de una ciudad ubicada en el departamento del Valle del Cauca y se considera como el puerto sobre el océano Pacífico más importante del país y está clasificado dentro de los 10 puertos más importantes de Latinoamérica por el volumen de carga que mueve ya que por su infraestructura se desplaza más del 60% del comercio del país. Además, se trata de la ciudad más importante y con mayor población en toda la región del Pacífico, y ser el municipio con mayor extensión en el Valle del Cauca (Escobar et al., 2021).

Gracias a la ubicación geográfica que posee el Distrito y tener puertos en operaciones, está en la capacidad de mover carga de gran nivel, con el tamaño y cantidad de mercancía que Buenaventura transporta contribuye en un alto porcentaje a la economía de la nación. Es por ello por lo que esta ciudad es un importante generador de recursos para el país. En contraste, el principal puerto sobre el Pacífico colombiano no recibe una retribución justa por parte de la nación, en concordancia con los aportes que él hace a esta, por lo que para lograr cubrir los gastos de funcionamiento e incluso para algunas inversiones debe recurrir a sus propios recursos, los cuales se obtienen por medio del recaudo de los impuestos municipales, las regalías dadas por algunas entidades radicadas en la ciudad y la inversión no equivalente que recibe del Estado.

Pese a que es distrito y a tener fuentes de ingreso que le pueden ayudar a subsanar sus necesidades, estas no han sido de ayuda para la ciudad pues desde hace mucho tiempo se vienen presentando déficits en la efectividad de su administración y por ende fallos en el manejo de las arcas de estas, entre los errores están la forma en que se administra lo que la nación envía, además de que los impuestos no se recaudan de la forma más óptima pues por un lado aún no hay un buen hábito por parte de los habitantes en la ciudad de contribuir a la misma, a esto se le suma de que gracias a la planeación ineficiente que ha tenido la ciudad con respecto a las edificaciones, las evaluaciones catastrales no se han hecho de manera correcta lo

que ha ocasionado que se paguen sumas de dinero no equivalentes a lo que en realidad están evaluadas las edificaciones del distrito.

5.3. Marco conceptual

Este apartado contiene una recopilación y exposición de los diversos conceptos permiten orientar y fundamentar documento, debido a que posee criterios para la interpretación y comprensión de dicho problema.

Base gravable: La Base Gravable es el valor sobre el cual se aplica la tarifa para obtener el impuesto respectivo, y de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política su fijación se encuentra reservada a la Ley y no al reglamento (Armas et al., 2009).

El artículo 447 del Estatuto Tributario define la base gravable general del impuesto sobre las ventas así:

En la venta y prestación de servicios, la base gravable será el valor total de la operación, sea que ésta se realice de contado o a crédito, incluyendo entre otros los gastos directos de financiación ordinaria, extraordinaria, o moratoria, accesorios, acarreos, instalaciones, seguros, comisiones, garantías y demás erogaciones complementarias, aunque se facturen o convengan por separado y aunque, considerados independientemente, no se encuentren sometidos a imposición (Congreso de la República, 1989).

Conciencia tributaria: Se denomina al proceso de interiorizar la importancia de pagar las obligaciones fiscales por parte los ciudadanos, así como de participar en el apoyo al gasto público a través de contribuciones tributarias. Se puede definir como el conocimiento y actitud relacionados con el pago de impuestos.

Se trata de la manera en la cual se construyó la imagen tributaria, que se debe basar en la combinación de datos y experticia acerca del desempeño del país (Armas et al., 2009).

Hecho generador: Se define como el supuesto que se establece a partir de la ley para poder tipificar un tributo y a partir del cual surge la obligación (Bird & Slack, 2002).

Impuestos: Son todas aquellas obligaciones de tipo coactivo que surgen a raíz de la capacidad impositiva estatal y del deber de los ciudadanos de colaborar a financiar los gastos e inversiones del Estado. Para Bird & Slack (2002), son el precio que pagan los ciudadanos de un país por los bienes y servicios que colectivamente proporcionan vida para ellos mismos y para los demás. (p.5). Según la 3ra edición del libro “Finanzas Públicas y Derecho Tributario” en donde Abeledo Perrot realiza un homenaje al escritor de esta obra clásica Dino Jarach, se da la siguiente concepción de impuesto: “...tributo establecido a los ciudadanos como resultado de la evaluación que lleva a cabo a partir de alguna forma de riqueza objetiva, independientemente de las circunstancias personales de los individuos dueños de esta riqueza” (Jarach, 1996, p. 267).

Impuestos municipales y distritales: Estos son recaudados por los municipios, y si bien no todos los municipios y distritos cobran los mismos gravámenes, significan una importante fuente de financiación. En la mayoría de los casos la base imponible se superpone a la de otros impuestos de mayor jerarquía, lo que puede ocasionar una doble imposición. Los principales recaudos tributarios municipales son: industria y comercio, predial, contribución de la sobretasa a la gasolina, juegos de azar y espectáculos (Rodríguez, 2008).

Periodo gravable y causación: El período gravable de los impuestos es anual y comprende desde el primero (1°) enero al treinta y uno (31) de diciembre de cada año, en cuanto a su causación se genera el primero (1°) de enero de cada periodo gravable (Tobón & Muñoz, 2013).

Bajo el sistema de causación en ingresos y causación en gastos, se tiene en cuenta los ingresos recaudados durante la vigencia junto con los reconocimientos pendientes de recaudar a 31 de diciembre, de los cuales se restan los pagos de las apropiaciones de la vigencia, así como las cuentas por pagar y las reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre

Recaudo: Se puede definir como el acopio de recursos económicos que son necesarios para cumplir una obligación. Puede ser pasivo o activo y llevado a cabo para la misma institución o para terceros. En el caso de la administración pública, se trata de una medida válida con el fin llevar a cabo un análisis de las tendencias

de la economía real, por lo que una caída del mismo puede indicar una crisis económica (Hernández et al., 1994).

Sujeto activo: El Distrito Especial de Buenaventura es el sujeto activo de los impuestos que se generen en su jurisdicción y sobre el recaen las potestades de administrarlos, determinarlos, controlarlos, fiscalizarlos, liquidarlos, recaudarlos y devolverlos en cada caso (Herrera, 2003).

Sujeto Pasivo: Es la persona natural o jurídica, que realiza algún tipo de actividad económica o posee un predio o un vehículo en el Distrito Especial de Buenaventura (Herrera, 2003).

Tarifa: Es el monto aplicado sobre la base gravable a partir de la que se determina el valor a pagar por parte del contribuyente (Fernández, 2021).

5.4. Marco legal

La contaduría pública es una profesión muy regulada y sus particularidades no son la excepción, los gravámenes municipales y distritales pertenecen a una de las ramas de la contabilidad más reglamentadas como lo es la tributaria que tiene un amplio panorama en cuanto a regulaciones y normativas que se han actualizado a través del tiempo, para el mejoramiento de los procesos relacionados con este. Por ello se presentarán una serie de leyes y decretos relacionados con este recaudo, que especificará los cambios que ha tenido el mismo.

5.4.1. Marco legal del impuesto predial

- **Decreto legislativo 4133 de 1951:** El impuesto predial se consolida como ente municipal únicamente a partir del año de 1951 por obra de este Decreto.
- **Ley 14 de 1983:** Establece las normas que buscan fortalecer el fisco de las entidades territoriales, también habla de los avalúos catastrales de los inmuebles fijando los incrementos, además determina las tarifas de los diversos impuestos que son fijadas por los Concejos
- **Ley 55 de 1985:** En su artículo 61 se establece la potestad gravar con el predial a todos los bienes inmuebles de las entidades del sector público
- **Ley 44 de 1990:** Agrupa los cobros en el impuesto predial unificado, determinando que se trata de un tributo municipal cuya la base gravable es el avalúo catastral, además establece el destino de este recaudo.
- **Constitución política del 1991:** Consagra que es potestad única de los municipios y distritos gravar los bienes inmuebles.
- **Ley 617 de 2000:** Establece las categorías de los municipios y distritos de acuerdo a sus ingresos y sobre estos la relación porcentual de gastos de funcionamiento.
- **Ley 1430 del 2010:** Entrega el concepto de impuesto predial unificado que se cobra sobre los bienes raíces, que puede ser cobrado de manera independiente de su propietario.

- **Ley 1607 del 2012:** Establece que los sujetos pasivos de los impuestos territoriales son todas las personas naturales o jurídicas que ejecuten alguna acción que se encuentre gravada
- **Decreto 1625 del 11 de 2016:** En su Artículo 2.1.2.1. determina que el cobro del impuesto del predial requiere la aprobación por parte Concejo Municipal o Distrital de las tarifas.

5.4.2. Marco legal del impuesto de industria y comercio

Este cobro se regula a partir de los conceptos y normas contenidos en los capítulos II y III de la Ley 14 de 1983, donde lo regulan y establecen aspectos como el hecho generador, la base gravable y la unificación de tarifas. Al respecto, la Ley estipula:

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 (artículo 32).

En cuanto a la base gravable que se definió anteriormente la tarifa a aplicar será la que se determine por parte de los concejos, esto en los límites descritos: del 2 al 7 por 1000 mensual para actividades industriales, y del 2 al 10 por 1000 mensual para actividades comerciales y de servicios.

Decreto 1333 de 1986: Código del Régimen Municipal que establece cuales son las entidades territoriales, ratificando que los concejos son los responsables de imponer las contribuciones.

Decreto 1468 de 2019. En esta se integra el impuesto de Industria y Comercio al régimen simple de tributación, pero manteniendo su naturaleza y elementos estructurales.

Ley 2155 de 2021: Establece que se trata de un impuesto unificado cobrado bajo el régimen simple de tributación, este se basa en dos aspectos: ingresos anuales y la actividad empresarial.

Resolución 000026 de 2021, Expedida por la DIAN, establece los requisitos a cumplir con el fin de transmitir los datos relacionados con el ICA a los municipios y los distritos en el marco del Impuesto Unificado bajo el Régimen Simple de Tributación.

5.4.3. Marco legal de impuesto vehicular

Ley 488 de 1998. Crea el tributo sobre vehículos automotores que sustituye al de timbre nacional sobre vehículos automotores y establece el hecho generador.

6. METODOLOGÍA

En cuanto a los aspectos metodológicos, son aquel conjunto de pasos o procedimientos que se van a llevar a cabo para el desarrollo de los objetivos, es muy importante señalar que en este apartado se describen todos los componentes esenciales que están relacionados con la metodología, desde el tipo de investigación, pasando por el método investigativo, posteriormente por las fuentes de investigación, luego las técnicas de recolección de la investigación y por último pero no menos importante, el enfoque metodológico.

6.1. Tipo de investigación

Según Hernández, Fernández y Baptista (2014) la presente investigación se sustenta en los dos enfoques metodológicos de investigación: cualitativo-cuantitativo, por lo que se orientó bajo los preceptos dados por el enfoque mixto de la investigación. Este enfoque se define como una forma sistemática de integración de los sistemas cualitativo y cuantitativo, que facilita llevar a cabo conclusiones basadas en la información recaudada.

Los métodos mixtos pueden definirse como aquellos donde el investigador recopila y analiza datos, integra los hallazgos y extrae inferencias utilizando enfoques o métodos tanto cualitativos como cuantitativos en un solo estudio. La investigación no está restringida por el uso de enfoques tradicionales para la recopilación de datos, sino que está guiada por una base de indagación que subyace a la actividad

de investigación. Un estudio de métodos mixtos es aquel que incluye una dimensión cualitativa y cuantitativa, pero a menudo surgen dificultades cuando el investigador intenta articular cómo se relacionan los dos elementos entre sí.

En el desarrollo del trabajo, el uso de este tipo de investigación permitió adelantar un contraste entre lo teórico y los hallazgos de tipo contable adelantados durante el contraste de la información de los reportes de ingresos de los años motivo de análisis.

6.2. Método de investigación

Para lograr los objetivos planteados fue necesario establecer el enfoque investigativo que encaminó el presente documento, escogiendo la **investigación descriptiva** pues:

Son estudios de carácter eminentemente descriptivo. En tales estudios se muestran, narran, reseñan o identifican hechos, situaciones, rasgos, características de un objeto de estudio, o se diseñan productos, modelos, prototipos, guías, etcétera, pero no se dan explicaciones o razones de las situaciones, los hechos, los fenómenos, etcétera. (Bernal, 2010, pág.113)

Según Bernal (2010), el método deductivo es aquel que va de lo general a lo particular, en palabras textuales dijo: “El método se inicia con el análisis de los postulados, teoremas, leyes, principios, etcétera, de aplicación universal y de comprobada validez, para aplicarlos a soluciones o hechos particulares” (pág.59)

Con el fin de analizar el comportamiento del recaudo de los principales impuestos distritales en el Distrito especial de Buenaventura durante el período 2017- 2020, se aplicó la lógica deductiva. Además, se hace uso del método descriptivo cuando se analizan las ejecuciones presupuestales del Distrito de Buenaventura, y se describen los hallazgos en las mismas relacionados con los impuestos y se comparan con lo planificado.

6.3. Fuentes de la investigación

Es necesaria la obtención de información adicional que pueda orientar mejor los resultados investigativos y brinden un instrumento útil. En este apartado se describen las herramientas utilizadas, en primer lugar, las de primera mano, conocida como las fuentes primarias y posteriormente aquellas que las apoyan, las fuentes secundarias

Fuentes primarias: Este tipo de fuentes según el economista (Bernal, 2010), son aquellas que se obtienen de primera mano, puede ser cuando se entrevista directamente a alguien o se observan los hechos de manera personal. (pág.191)

En el caso de esta investigación, las fuentes primarias fueron los informes entregados por la Dirección de Administración y Gestión Financiera del Distrito en representación de la Alcaldía Distrital, a la Contraloría General de la Nación de la cual se desprenden las siguientes áreas: tesorería, rentas, presupuesto, contabilidad y fiscalización

También se usó la información reportada por Dirección de Administración y Gestión Financiera de Buenaventura en el sistema CHIP, donde se suben las ejecuciones presupuestales, de gastos y de ingresos.

En este caso la información consistió en archivos de Excel, que agrupaban una serie de rubros predeterminados por la misma entidad y donde se recopilaba los datos correspondientes tanto al recaudo como a los gastos del ente territorial, lo que facilitó la comparación año a año, pues estos son de carácter uniforme.

Fuentes secundarias: Para este tipo el autor antes mencionado, en su libro metodología de la investigación dice que, aunque estas no son una fuente original, si pueden referenciar claramente el objeto a investigar (Bernal, 2010), pág. 92)

En este caso las fuentes secundarias fueron las siguientes:

- Acuerdos municipales
- Documentos públicos
- Libros y artículos

6.4. Técnicas de recolección de información

El conjunto de actividades, pasos o procedimientos que apoyaron el cumplimiento de los objetivos y permitió darle respuesta al interrogante de investigación, se soportó en la técnica de revisión documental, con el propósito de cubrir el ciclo de obtención de información, debido a que es una técnica cualitativa que fue de gran

apoyo en la realización de este trabajo por la manera cómo actúa, la técnica referida según Bernal (2010), se trata de un proceso analítico de la información recopilada de forma escrita acerca de un tema en particular, con el objetivo de crear una serie de relaciones y posturas respecto del estado actual del conocimiento respecto al tema objeto de estudio. Debido a la forma como está descrito el interrogante de investigación y los objetivos planteados, fue necesario revisar algunos documentos importantes como lo son; el plan de desarrollo, los acuerdos municipales, los documentos públicos, etc. para poder hacer un análisis del comportamiento de los impuestos en Buenaventura.

Para llevar a cabo el primer objetivo, debido a su enfoque teórico se desarrolló a partir de una búsqueda bibliográfica adelantada a través de una serie de palabras claves en Google Academic, como son finanzas públicas, predial, tributo, política tributaria, lo que permitirá ampliar el sustento teórico de la investigación.

El segundo objetivo también es de corte documental, y se enfocó en una búsqueda sobre los problemas fiscales y de recaudo en el país, que se ven reflejados en el Distrito de Buenaventura debido a la pobre cultura fiscal, que lleva a que las personas no paguen los impuestos y contribuyan al desarrollo de las regiones.

En cuanto a la parte financiera que compone los dos objetivos siguientes se llevó a cabo a través del análisis de la información reportada por la administración distrital de Buenaventura a los entes de control, y que es de acceso público a través de plataformas como la Contraloría Distrital de Buenaventura y de la plataforma CHIP,

donde se encuentran los datos oficiales de ingresos, gastos y presupuestos de todas las entidades públicas colombianas.

A continuación, se descargaron las ejecuciones presupuestales, de gastos y de ingresos, presentadas para cada período fiscal por la Secretaría Distrital de Hacienda de Buenaventura. Se compararon los recaudos percibidos por conceptos concernientes a las finanzas, se evaluó su evolución, los gastos de personal y como se adelantó la ejecución de estos y su ajuste a lo presupuestado al inicio del año. Además, si los porcentajes fueron acordes a lo que se establece dentro de la legislación para la destinación y financiación de gastos de funcionamiento de los distritos.

Con el fin de evaluar el cumplimiento del presupuesto de ingresos, fue necesario acudir a documentos de planeación como los planes de desarrollo y las ejecuciones de presupuesto, donde las administraciones municipales consignan los proyectos a través de los cuales se invertirán los recursos recaudados, pues fueron la base para establecer comparativos entre las cifras analizadas y su verdadero resultado.

7. Capítulo 1: Fundamentos del sistema tributario colombiano y sus características a nivel local.

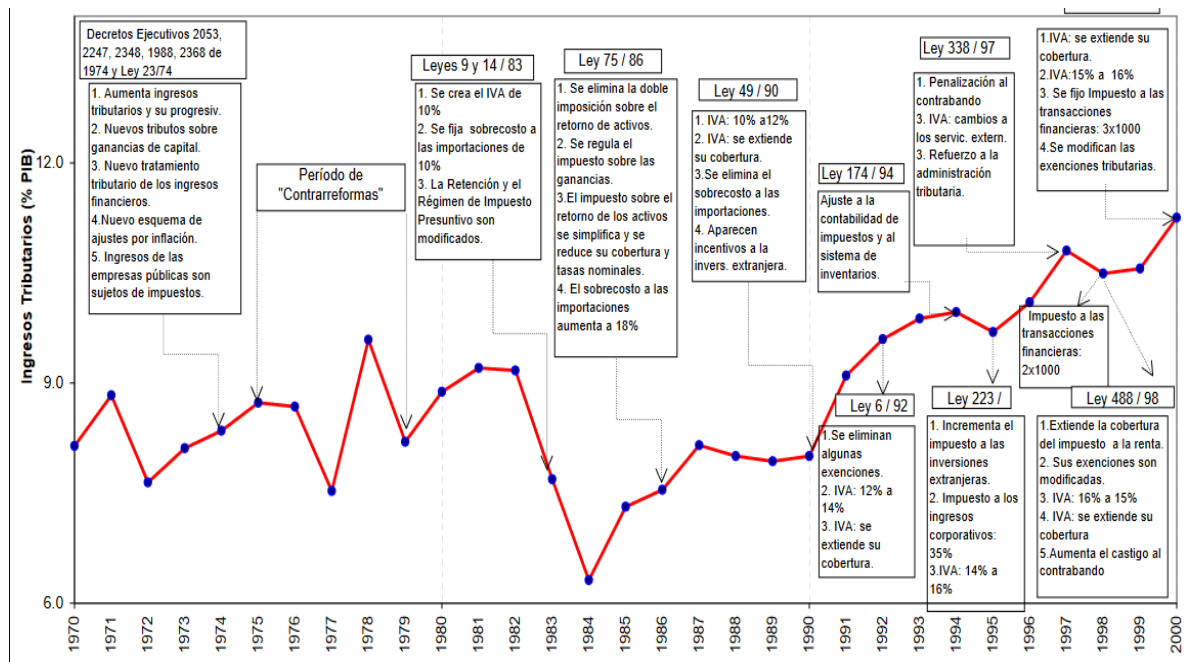
Uno de los primeros antecedentes de un sistema tributario en Colombia se encuentra con la promulgación en 1863 de la Constitución de Rionegro, donde se instituyó un Estado Federal, con autonomía económica, tributaria y política, en el cual las regiones lograron acuerdos entre la clase élite y la no dominante para

organizar su economía ajustándola a las necesidades de las regiones del Cauca, Antioquia, Costa Atlántica, Centro y Oriente. Esto facilitó la expansión de grandes zonas productoras y conllevó el aumento del desarrollo bancario y medidas monetarias por parte del gobierno nacional que buscaban controlar la especulación (Uribe y Álvarez, 1987).

Posteriormente, en 1885, apareció el papel moneda colombiano, que facilitó el recaudo y la contabilización de las ventas por parte de los comerciantes, debido a que los precios y transacciones no se veían afectados, por la fluctuación del oro. Este sistema fue utilizado en ese momento para la labor recaudadora estatal. Sin embargo, esta función era potestad de cada estado federado, lo que continuó hasta la expedición de la Constitución de 1886, que reunificó el país en un modelo centralista.

Esta carta política estuvo vigente hasta 1991, e instituyó un modelo de corporativismo autoritario con una tributación muy baja lo que a su vez representaba un gasto social reducido, beneficiando en especial a ciertos ciudadanos con el fin de “incentivar la industrialización del país”, esto en palabras de Salomón Kalmanoviz (2001). Es claro que el modelo constitucional influye en la forma en la cual el Estado diseña su sistema tributario, en la siguiente gráfica se describen las principales reformas hechas en Colombia sobre las normas nacionales de carácter tributario y su impacto en los ingresos, llevadas a cabo en el período comprendido entre 1970 a 2000.

Gráfica 2. Principales reformas sobre los ingresos tributarios del gobierno nacional



Fuente: tomado de Kalmanovitz (2001, p. 13).

De acuerdo a Smith los impuestos debían ser proporcionales a los beneficios percibidos por las personas tanto naturales como jurídicas, por lo que los sistemas tributarios deben basarse en este principio de proporcionalidad se deben analizar los niveles de ingresos y las fuentes de los mismos, con esto también se logra que estos sean ciertos y no cobrados de forma arbitraria, siendo claros para el contribuyente, además que su recaudo sea llevado a cabo de una forma conveniente para los contribuyentes.

Si se analiza esta premisa teórica que fue desarrollada posteriormente por Ricardo y Musgrave, es evidente que la constitucionalización y normalización del sistema

tributario colombiano a partir de la Constitución 1991, se ciñe de manera clara a estos lo que se evidencia en los siguientes párrafos.

En la actualidad el sistema tributario colombiano se ve orientado por la Constitución Política de 1991 que lo consagra como un Estado descentralizado y unitario, donde es el Congreso el responsable de dictar las normas sobre las contribuciones fiscales y las rentas nacionales y locales, además no se podrá hacer cambios en el sistema tributario local de manera independiente.

En el título XII de la Constitución se establecen los parámetros que orientan el régimen económico y de hacienda pública y en su artículo 338 establece que los entes territoriales tiene la potestad de fijar las tarifas y tasas cobradas a los contribuyentes y regular las contribuciones en un plazo determinado, por lo tanto las normas son únicas y es responsabilidad de los Concejos municipales y distritales, adaptarlas a las necesidades de los territorios, pero siempre en el marco de lo que dicta la Constitución (Constitución Política, 1991).

De acuerdo a la Corte Constitucional, los impuestos se basan en el principio de Estado Unitario, y es menester del Congreso de la República autorizar el gravamen y el hecho generador y a las asambleas y concejos sus elementos estructurales (Corte Constitucional, Sentencia C-101/22).

7.1. Los principios tributarios colombianos

En cuanto a los principios tributarios en Colombia han sido delimitados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-445 de 1995 y se basan en los aforismos dictados por Adam Smith sobre la cultura tributaria, en esta establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, donde la función de las autoridades es no sólo proclamar los derechos fundamentales sino, hacer efectivos esos derechos en la vida cotidiana de las personas. Sólo de esa manera se puede lograr que la igualdad entre las personas sea real y efectiva, esto es acorde con lo manifestado por Musgrave (2016), que afirma que a partir de los impuestos se busca la provisión de bienes sociales a toda la ciudadanía, a partir de una redistribución de los ingresos recaudados a partir de los tributos por el Estado. Ahora bien, para poder desarrollar sus actividades, cumplir sus fines y realizar los valores que encarna el ordenamiento constitucional, las autoridades públicas requieren permanentemente de recursos, puesto que no sólo ciertas necesidades sólo:

Pueden ser satisfechas mediante prestaciones públicas, sino que, además, muchos de los derechos fundamentales que en apariencia implican un deber estatal de simple abstención —los llamados derechos humanos de primera generación o derechos civiles y políticos— en la práctica requieren también intervenciones constantes del Estado. En efecto, el goce de estos derechos por las personas requiere, por ejemplo, una eficaz administración de justicia y una diligente labor de la Fuerza Pública, a fin de que se garantice una convivencia pacífica entre los colombianos (Corte Constitucional, Sentencia C-445 de 1995).

Por lo tanto, para el Estado Colombiano, la cultura tributaria va unida a principios que son inherentes a los ciudadanos y no se trata de algo negociable, por lo que todos sus habitantes deben aportar para cumplir con los objetivos estatales, lo que a su vez genera una relación entre el Estado y sus asociados. Debido a que partir de los impuestos y su adecuada redistribución las personas pueden acceder a los diversos servicios básicos como la educación, la salud o la seguridad, que no serían posibles sin el concurso de todas las partes.

Otro aspecto a tener en cuenta es la autonomía territorial, principio constitucional que otorga una serie de atributos a los territorios con el fin de que puedan gestionar sus intereses, cumplir con los fines esenciales que le fueron delegados y con las competencias correspondientes, sin desconocer de ninguna forma lo ordenado por la Constitución. Esta autonomía se interpreta por parte del legislador en la Ley 1454 de 2011, que establece los principios que la componen y las responsabilidades de los entes territoriales, en los artículos 311 y 313 numerales 7 y 9 de que les permite a los municipios a planificar su territorio y a administrarse financieramente (Sanabria, 2018).

En cuanto a la legalidad tributaria, se basa en aforismo de Smith según el cual no puede existir un tributo, sin una ley que lo establezca, esto genera seguridad jurídica en los contribuyentes, pues estos serán predecibles, planificados lo que facilita el recaudo. En Colombia es potestad del Congreso la creación, modificación, supresión o aumento de los tributos de forma discrecional y a su vez de redistribuir

los recursos obtenidos de forma equitativa con el fin de cumplir con los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

Es así como según Romero-Molina et al., (2013), la legalidad tributaria tiene los siguientes alcances:

1. La norma tributaria rige igual para todos los tributos tales como impuestos, tasas y contribuciones especiales.
2. El Ejecutivo no tiene facultades legislativas por cuanto violaría el principio de legalidad consagrado en el art. 150 de la Constitución Nacional.
3. No se puede crear una norma tributaria con efectos retroactivos, ya que le generaría inseguridad jurídica al contribuyente (p. 70).

Por lo tanto, solo el Congreso de la República tiene potestad legal para crear nuevos tributos y las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, para adaptarlas a las circunstancias de cada territorio y región.

De otro lado también se sustenta en los principios de equidad, eficiencia y progresividad del tributo, los cuales están consagrados en el artículo 363 de la Constitución, y que son los que garantizan la legitimidad del sistema tributario e imponen límites a la acción tributaria estatal, así como los criterios bajo los cuales se distribuyen las cargas entre los contribuyentes basado en su capacidad económica (Corte Constitucional, Sentencia C-734 de 2002). Es decir que deben ser proporcionales lo que es acorde con el primer postulado de Smith

De acuerdo a lo establecido por Smith, los impuestos deben cumplir con el principio de proporcionalidad, que dentro de la legislación colombiana se asimila a la igualdad tributaria, es a partir de este que se tiene en cuenta las diferencias existentes entre los diversos habitantes del territorio nacional, y se planea el desarrollo de límites del poder estatal, se controla la existencia de arbitrariedades y se valora la capacidad que tiene cada ciudadano para contribuir económicamente, pero sin que se dé un trato diferenciado a los que aportan más. Según la Corte Constitucional:

[...] el principio de legalidad del tributo, de profunda raigambre democrática, el principio de igualdad constituye claro límite formal y material del poder tributario estatal y, por consiguiente, las reglas que en él se inspiran se orientan decididamente a poner coto a la arbitrariedad y a la desmesura. No se trata de establecer una igualdad aritmética. La tributación tiene que reparar en las diferencias de renta y riqueza existentes en la sociedad, de modo que el deber fiscal, expresión de la solidaridad social, tome en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos y grupos y, conforme a ella, determine la carga fiscal, la que ha de asignar con criterios de progresividad, a fin de alcanzar grados cada vez mayores de redistribución del ingreso nacional (Corte Constitucional, Sentencia C-183 de 1998).

7.2. Los tributos municipales

El gasto per cápita municipal promedio en Colombia fue de \$1.542.623 (pesos colombianos) para el año 2018, con una alta dispersión debido a que algunos

municipios tuvieron un gasto por habitante de \$31.960, mientras que otros registraron más de \$9.000.000. Sin embargo, es posible que esta diferencia no refleje necesariamente la desigualdad en el gasto, porque quizás quienes tienen un

El gasto total de los 1.095 municipios de la muestra en 2018 fue de \$65 billones de pesos. En aquellos municipios donde la necesidad de gasto fue superior a la ejecución real, se necesitaron \$14,4 billones más para atender sus necesidades de gasto. Esto corresponde a 787 municipios que gastaron menos de sus necesidades estimadas, mientras que la misma cantidad quedó en 308 entidades territoriales como gasto excedente.

Es decir, cerca de 800 jurisdicciones, que conforman el 48% de la población colombiana en 2018, habrían cubierto sus necesidades fiscales si los recursos se hubieran distribuido equitativamente. En términos per cápita, 308 municipios gastaron en promedio \$587.411 por encima de sus necesidades de gasto, mientras que 787 municipios ejecutaron \$628.285 por debajo de sus necesidades fiscales. De continuar esta situación, se espera que aumenten las disparidades en el gasto regional en Colombia (CEPAL, 2020).

Tabla 1.
Necesidades de gasto por categoría municipal

Categorías	Gasto per cápita	Gastos normales	Número de municipios	Porcentaje
Especial	1.673.666	939.035	6	0,5%
1	1.327.664	1.107.290	24	2,2%

Categorías	Gasto per cápita	Gastos normales	Número de municipios	Porcentaje
2	1.224.786	1.169.410	19	1,7%
3	1.286.306	1.258.262	16	1.5%
4	1.239.608	1.548.967	26	2,4%
5	1.193.965	1.499.364	39	3,6%
6	1.167.262	1.857.124	965	88,1%
Total	1.178.959	1.794.916	1.095	100%

Nota: construcción propia a partir de DNP (2017)

Los resultados por categorías de municipios muestran que claramente existe una mayor necesidad en los entes territoriales rezagados que en aquellos con mejores condiciones económicas. Los municipios de la categoría especial como es el caso de Buenaventura representan menos del 1% del total de entidades y el 32% de la población total, requirió \$939.035 per cápita en 2018 para satisfacer sus necesidades básicas en condiciones de equidad, mientras que los de la categoría seis (los menos desarrollados) estuvieron cerca de duplicarse el número para esta necesidad, con \$1.857.124 per cápita. Un detalle importante para señalar es que tanto los municipios de la categoría especial como la 1, 2 y 3 gastaron per cápita más de la necesidad estimada, en promedio, mientras que los de la categoría 4, 5 y 6 ejecutaron una media per cápita gasto inferior a la necesidad estimada (DNP, 2017).

La pregunta que surge es si estos municipios son capaces de generar sus propios recursos para satisfacer sus propias necesidades. Para responder a esta pregunta se estimó la capacidad fiscal, que mide la cantidad de recursos fiscales per cápita que los municipios pueden recaudar dados sus niveles de actividad económica, tamaño de la población y tamaño del gobierno. Es decir, la recaudación tributaria de los municipios alcanzó los \$9,5 billones, mientras que su capacidad recaudatoria estuvo cercana a los \$27,4 billones. Por lo tanto, las entidades locales captaron el 34,6% de su potencial total. La ineficiencia del 65,4% representó alrededor de COP \$18 billones menos en la recaudación, con lo que estos municipios podrían haber más que duplicado el gasto por habitante, financiado con recursos propios a partir de 2014 (CEPAL, 2020).

Tabla 2.
Capacidad fiscal por categoría de municipios

Categorías	Gasto per cápita	Gastos normales	Eficiencia	Frecuencia	Porcentaje
Especial	1.094.973	630.526	57,6	3	0,3%
1	921.509	426.436	46,3	23	2,1%
2	861.133	314.122	36,5	19	18%
3	837.917	357.745	42,7	16	1,5%
4	709.309	211.337	29,8	24	2,2%
5	816.177	295.382	36,2	38	3,5%
6	691.589	137.719	19,9	953	88,6%

Categorías	Gasto per cápita	Gastos normales	Eficiencia	Frecuencia	Porcentaje
Total	803,795	278.171	34,6	1.076	100%

Nota: construcción propia a partir de (CEPAL, 2020)

Por categoría de municipios, se pueden observar algunas diferencias en la recaudación potencial per cápita y el porcentaje de eficiencia recaudatoria. Los municipios relativamente más desarrollados tienen mayores ingresos potenciales per cápita. Además, recaudan un mayor porcentaje de su ingreso potencial per cápita que los menos desarrollados (57,6% vs. 19,9%, respectivamente), lo que representa una mayor disponibilidad de recursos para los primeros y genera desigualdades en la capacidad de gasto (DNP, 2017).

La movilización de ingresos propios es relativamente baja en comparación con la OCDE y aumenta la dependencia de las transferencias centrales. También existen diferencias persistentes en la capacidad fiscal y diferencias en el costo de la prestación del servicio que no se consideran adecuadamente en la distribución de los ingresos compartidos. La mayor parte de los ingresos subnacionales provienen del SGP (Sistema General de Participaciones), un fondo general para la asignación de ingresos fiscales, y del SGR (Sistema General de Regalías), que asigna las regalías de los recursos naturales que se destinan a la inversión. El sistema SGP promueve la distribución equitativa de los recursos, pero no tiene en cuenta los costos variables de prestación de servicios o la capacidad fiscal entre los municipios (OCDE, 2019).

En el año 2011, el Congreso aprobó una reforma constitucional que distribuyó las regalías de manera más equitativa entre las regiones e introdujo criterios de desempeño, con la distribución aun favoreciendo a las regiones productoras. Existen preocupaciones sobre la eficiencia del marco institucional para la aprobación de proyectos de inversión regional, que es llevado a cabo por los órganos regionales de gestión de SGR (OCAD) y sobre la capacidad del gobierno central para responder a la demanda y ejecutar proyectos regionales. La ejecución de los recursos de la SGR ha sido sistemáticamente lenta y existe evidencia de una variación persistente en la calidad del diseño de los proyectos y la atomización de las inversiones (OCDE, 2019).

7.3. Impuestos locales en Buenaventura

7.3.1. La información catastral en Buenaventura

La toma de decisiones de desarrollo territorial dentro del Distrito de Buenaventura, como en la mayoría de los municipios del país no está respaldada por sistemas de información robustos. La información utilizada por los formuladores de políticas para planificar, implementar y evaluar las actividades de desarrollo territorial a menudo no es confiable, está incompleta y desactualizada, y en ocasiones es de difícil acceso. Las deficiencias de información son comunes y la estructura institucional para administrar la información es frecuentemente limitada. Cada agencia suele tener su propia metodología para la recopilación de datos y recopila información con base en sus propios estándares. Parte de la información es auto informado, lo que

da como resultado datos de baja calidad, y hay inconsistencias significativas entre las diversas fuentes. Este vacío de información tiene tres consecuencias importantes para lograr un desarrollo territorial más equilibrado (Oficina de la CEPAL Bogotá, 2005).

En municipios como Buenaventura, estos fallos en la información socavan la planificación del uso de la tierra, la formulación de políticas y la implementación de inversiones en infraestructura. En segundo lugar, limita la capacidad del gobierno local para administrar recursos como las tierras públicas y asignarlos a los usos más apropiados, en particular para las iniciativas tan necesarias para promover el uso productivo de las tierras rurales. Un ejemplo de la falta de información completa y actualizada es el estado actual del catastro en el puerto de Buenaventura, siendo la cobertura especialmente incompleta e inconsistente en las zonas rurales donde no se han reportado más del 50% de los predios.

Hoy no existe un registro catastral del 28% de la superficie del territorio colombiano, y donde la información está disponible, por lo general está desactualizada. La información no está completamente sistematizada, no existen normas técnicas comunes para el levantamiento catastral y la cartografía carece de las escalas requeridas para la planificación y priorización de inversiones en el 59% del territorio colombiano (DNP, 2017).

Además, dado que los datos catastrales se han utilizado tradicionalmente únicamente con fines de recaudación de impuestos, la información importante que

podría ser útil para mejorar la seguridad de la tenencia y mejorar la planificación del uso de la tierra es limitada (por ejemplo, propiedad, uso de la tierra). La falta de información catastral confiable ha impedido una distribución más equitativa de la tierra y los recursos, perpetuando la desigualdad y la pobreza, y ha frenado el crecimiento de la productividad en las zonas urbanas y rurales. Además, la falta de información completa sobre la propiedad, las características y los usos de la tierra también limitó la capacidad de los municipios para recaudar fondos a través de impuestos a la propiedad, lo que a su vez afecta su salud financiera (Banco de la Republica subgerencia estudios económicos, 2014).

El Gobierno de Colombia aprobó una política integral y ambiciosa de catastro de propiedades. El objetivo general es diseñar e implementar un sistema catastral multipropósito completo, actualizado, confiable, consistente con el registro de la propiedad e integrado con otros sistemas de información. La aprobación de la nueva política catastral marca un paso importante hacia un desarrollo territorial más equitativo. Sin embargo, realizar un catastro nacional es una tarea muy ambiciosa, especialmente en Colombia, donde faltan precedentes recientes y donde habrá que hacer reformas institucionales. Como tal, el Gobierno de Colombia ha elegido un enfoque gradual, ha lanzado siete programas piloto en diferentes regiones y está desarrollando un plan de implementación con financiamiento tanto del Banco Mundial como del Banco Interamericano de Desarrollo (Banco De La Republica Subgerencia Estudios Económicos, 2014).

En Buenaventura, en el año 2022 se adelantaron esfuerzos entre la Alcaldía Distrital y el SENA, con el fin de avanzar en el proceso de actualización catastral del Distrito donde el mandatario distrital actuó como gestor catastral con la responsabilidad de mejorar la gestión del territorio, en unión con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Este momento representa una oportunidad para revisar los complejos arreglos institucionales para la administración de tierras y considerar reformas para simplificar las instituciones. Las campañas de concientización pública pueden ayudar a los ciudadanos a comprender que el registro de la propiedad es importante y debe mantenerse actualizado. Además, el Gobierno debe continuar externalizando las encuestas de catastro y otros trabajos sistemáticos al sector privado. La formalización y el registro sistemáticos en todo el país requerirán una movilización masiva de personas y recursos, lo que no puede hacer el sector público solo (Ramos Rodríguez, 2013).

7.3.2. Impuesto local sobre actividades industriales, comerciales y de servicios

Se trata de un tributo de ámbito municipal aplicable a las rentas derivadas de todas las actividades industriales, comerciales y de servicios realizadas en el territorio de un distrito o municipio, sobre este tema Ricardo afirma que es necesario que sea proporcional a la producción, sin ser desproporcionado y su aplicación debe ser sencilla para promover un adecuado crecimiento económico y estimular la producción. La base imponible es la suma de los ingresos brutos del contribuyente

por la actividad realizada en el municipio correspondiente. Las tasas de este varían de un distrito o municipio a otro y oscilan entre el 2 por mil y el 13,8 por mil. Este canon se suele pagar y se presenta una declaración anual, con excepción de algunos municipios que han adoptado un período gravable de dos (2) meses (por ejemplo, Bogotá).

En Buenaventura en el año 2020, a través del Acuerdo 13 se establecen las regulaciones relacionadas con el impuesto de Industria y Comercio, sobre lo determinado en el decreto reglamentario 1468 de 2019 y divide las actividades en industrial, comercial y de servicios, sobre estas se fijan unas tarifas y un porcentaje para cada uno de los impuestos que forman parte del impuesto consolidado.

Además, se crean unas excepciones y condiciones especiales para sectores como el financiero, las agencias de publicidad, los negocios encargados de la distribución de derivados del petróleo y demás combustibles y las empresas de transporte terrestre automotor.

Los incentivos para este gravamen son creados y regulados por cada distrito o municipio. Por lo tanto, la disponibilidad de incentivos debe confirmarse caso por caso. De acuerdo con el artículo 115 del Estatuto Tributario colombiano, que fue modificado por el artículo 86 de la Ley de Reforma Tributaria de 2019, a partir del año 2020, el 50% del impuesto sobre el volumen de negocios será acreditable contra el Impuesto a la Renta del contribuyente. A partir del año 2022, el 100% del

gravamen sobre los ingresos brutos será acreditable contra la obligación del canon a la Renta del contribuyente (Herrera, 2003).

7.3.3. Impuestos de propiedad sobre bienes muebles e inmuebles

Hay tributos a nivel municipal (local) sobre bienes muebles e inmuebles, estos se basan en los preceptos dados por Smith y Ricardo para los cuales es necesario gravar la renta de las viviendas, terrenos y bienes, diferenciando cada uno de estos y explicando que deben ser proporcionales para no afectar la producción ni la inversión. En el caso colombiano cada distrito o municipio adopta las tasas impositivas aplicables; por lo tanto, varían de un municipio a otro. Las tasas de este se calculan sobre bienes inmuebles suelen oscilar entre el 0,5 % y el 1,6 %; sin embargo, pueden aplicarse ciertas excepciones.

Las tasas del impuesto sobre bienes muebles como los vehículos automotores oscilan entre el 1,5 % y el 3,5 %. Salvo disposición en contrario de las correspondientes ordenanzas municipales, la presentación y pago suele ser anual (Herrera, 2003).

Sobre los predios, el Acuerdo 13 de 2020, los clasifica de acuerdo a sus características, la forma en la que se lleva a cabo la actualización catastral define aspectos sobre los bienes en copropiedad y determina las tarifas de acuerdo a la ubicación del predio y al tipo de predio. También establece las exclusiones y

exenciones relacionadas con el cobro del impuesto predial, así como los incentivos otorgados por pronto pago.

7.3.3.2. Impuesto de matriculación

Está sujeto a este tributo el contribuyente que inscriba actos y documentos en el registro catastral o en el registro de comerciantes. Según el tipo de acto o documento, la tasa del impuesto oscila entre el 0,5% y el 1% cuando la inscripción es en la oficina de registro catastral, y entre el 0,1% y el 0,7% cuando la inscripción es en el registro mercantil. Registro civil. Salvo disposición en contrario, la base imponible es el importe del precio o contraprestación reflejado en el documento. Muy pocos documentos sujetos a registro están exentos de este gravamen. Si una de las partes del documento es una entidad pública, la base imponible se reduce al 50% de la base imponible ordinaria (Rojas & Ramírez, 2018).

7.3.3.3. Impuestos locales de timbre

Ciertas leyes autorizan a los departamentos a promulgar contribuciones sobre sellos locales para apoyar inversiones en hospitales, universidades y otras entidades y actividades públicas. Estos generalmente se aplican a una tasa del 1% sobre los ingresos brutos vinculados al hecho imponible (Páez & Domínguez, 2021).

De acuerdo con una resolución de ingresos de la DIAN, en algunos casos las cantidades pagadas por el contribuyente que corresponden al impuesto de timbre pueden ser deducidas del ISR. Antes de realizar actividades, convenios o

transacciones con efectos en la jurisdicción de cualquier departamento de Colombia, el contribuyente deberá confirmar si existe un tributo local de sellos que pudiera generar dicha actividad, convenio o transacción, así como la tasa aplicable (Páez & Domínguez, 2021).

8. Capítulo 2: Dinámicas y problemáticas del recaudo de impuestos en Colombia y Buenaventura.

El código tributario de Colombia viola los principios deseables de la tributación en muchos niveles pues es largo y complejo y hace mayor énfasis en las empresas que en las personas lo que conlleva enormes desigualdades horizontales, su papel en la redistribución del ingreso es casi inexistente y las tasas de evasión fiscal son altas (Bonet-Morón & Ayala-García, 2021).

Además de su extensión y complejidad, el código tributario de Colombia pone mucho énfasis en las ganancias corporativas que el país promedio de la OCDE, pero recauda muy pocos tributos de los ingresos personales. En los países de la OCDE, los impuestos y contribuciones a cargo de los individuos representan más del 50% de los ingresos en promedio, pero en Colombia representan menos del 20% del total. En contraste, una cuarta parte de los ingresos fiscales de Colombia provienen de las empresas, que es dos veces y media más que en el país promedio de la OCDE (OCDE, 2019).

El código tributario colombiano también conlleva importantes inequidades horizontales, dos personas físicas o jurídicas con ingresos similares pueden tener tipos impositivos muy diferentes. Un estudio realizado por Fedesarrollo calculó las tasas impositivas efectivas para personas jurídicas de diferentes sectores y encontró que estas oscilan entre 33% y casi 90% en 2019 (Gómez et al., 2015). Estas tasas se calculan como la proporción de los impuestos que se pagan sobre las ganancias antes de tributos y ganancias. Los resultados de la encuesta corroboran los de un estudio de Perry (2017), que también encontró grandes disparidades en la tributación de las empresas del sector manufacturero.

Además, las tasas impositivas no parecen estar vinculadas a ninguna otra característica de la empresa aparte de los niveles de utilidad; de hecho, su relación con estos resultó ser negativa. En otras palabras, no sólo parece haber un régimen fiscal específico para cada empresa, sino que estos regímenes castigan efectivamente a las empresas que están experimentando dificultades (Banco De La Republica Subgerencia Estudios Económicos, 2014).

Darío et al., (2013), indica que existen principalmente dos factores que dominan el comportamiento de evasión fiscal, “que están directamente relacionados con los controles fiscales que tiene como herramienta la administración tributaria; estas son la probabilidad de detección y la sanción impuesta al evasor fiscal” (p. 1); por lo tanto, a menos que mejore el control y castigo de los evasores, este problema tributario continuará.

8.1. Razones para la evasión

La evasión ocurre tanto en personas naturales como jurídicas, sus causas pueden ser diferentes; desde los relacionados con la situación económica hasta los considerados sociológicos o asociados al comportamiento humano, o incluso cometer errores sin saberlo en el cálculo de los impuestos (Abad & Mejía, 2016).

Entre los aspectos a tener en cuenta, se tiene que la evasión como fenómeno carece de causas únicas, la doctrina ha señalado entre otras, la voluntad del contribuyente de no cumplir con el deber constitucional de colaborar en el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad debido a la ausencia de conciencia fiscal y la creciente corrupción; confundir evasión con evitación; bajo o nulo control de la administración hacia un determinado sector de contribuyentes y la compleja regulación tributaria. Según Martínez (2020) se pueden mencionar las siguientes causas de evasión:

Tabla 3.
Causas de la evasión

Tipos de causas	Causas	Explicación
General o remota	Políticas	Como resultado del rechazo a las políticas del actual gobierno cuando los ingresos fiscales son utilizados indebidamente por los funcionarios públicos, generando una mala reputación al gobierno (Aldana, Alonso, & Albarracín, 2019).
	Sociales culturales (también y	El comportamiento social tiende a impulsar a los evasores y a “recompensar” a su conducta, ya que cada vez el pago de impuestos se hace menor por

Tipos de causas	Causas	Explicación
	llamadas psicológicas)	convicción. También se encuentra la falta de cultura ciudadana dentro de las causas sociales: “Cuando la evasión es generalizada, los contribuyentes perciben un menor compromiso de cumplimiento, abriendo nuevos espacios para la evasión y generando así un círculo vicioso en el que la evasión se auto reproduce” (Macías, Agudelo & López, 2007, p. 8)
	Ciencias económicas	En periodos de crisis es atractivo evadir ya que hay escasez de recursos y es preferible obtener ganancias, sin compartir con la administración tributaria pública. Adicionalmente, Macías, Agudelo & López (2007) mencionan los bajos niveles salariales, altos niveles de desempleo, como factores que generan una economía informal y este factor impulsa la evasión.
	Administrativo	La debilidad, ineficiencia e ineficacia de la Administración Tributaria, junto con la “falta de disciplina y las faltas morales de algunos de sus funcionarios”, son causas que han contribuido a generalizar la evasión fiscal
	Jurídico	Dada la complejidad del sistema, que no contribuye a que las reglas sean claras ya que todo sistema tributario debe ser claro, simple, estable y equitativo
Causas particulares	Técnicas de declaración	Las declaraciones se basan en la sinceridad del contribuyente, lo que incentiva el incumplimiento mediante la declaración de datos falsos en las mismas.

Tipos de causas	Causas	Explicación
	Técnicas de deducción y descuento	El contribuyente se ve tentado a incrementar costos y deducciones para reducir la base imponible y solicitar bonificaciones fiscales para reducir el impuesto neto a pagar.
	La técnica de control	Dada la desproporción entre las funciones de la Administración Tributaria y sus recursos, que es conocida por los encuestados, se anima a evadir, ya que la posibilidad de ser sancionado es muy baja.
	Presión fiscal	Por un lado, la carga tributaria es alta, y esto genera evasión fiscal y por otro lado esto último produce un aumento de la carga tributaria para compensar el impago de impuestos, dadas las necesidades de financiamiento del Estado. Esto se convierte en un círculo vicioso.

Nota: Construcción propia

Una de las causas frecuentes por la cual las personas evaden sus responsabilidades impositivas, es la falta de efectividad fiscal en la contabilización de los ingresos de la población debido a las distorsiones en los cálculos al momento de recolectar la información real de los ingresos monetarios de las personas, lo que está afectando el cálculo sobre lo que deben pagar los ciudadanos y en consecuencia genera problemas para la recaudación de impuestos (Espitia & Suárez, 2017).

La evasión se presenta con mayor frecuencia en sociedades donde existe una alta desigualdad distributiva y una alta concentración de la riqueza en un porcentaje muy pequeño de la población, generando así acciones estatales inconsistentes entre la población, ya que a través de las reformas tributarias terminan sobrecargando los impuestos a la población que tiene la menor parte de la riqueza y de esta forma se tratan los problemas de informalidad (J. P. Jiménez et al., 2020)

En la determinación de la base imponible de las personas físicas es importante considerar el factor de la informalidad, debido a que este fenómeno no permite registrar con precisión el valor monetario de las transacciones. Asimismo, el incremento de las actividades comerciales del comercio electrónico permite la interacción entre compradores y vendedores en un espacio en el que no existen fronteras políticas ni económicas; por lo tanto, el contribuyente no considera necesario formalizar actividades económicas, lo que impide el control por parte de la administración pública, generando el denominado “mercado negro” (Perry, 2017)

En cuanto a la labor de las entidades tributarias que llevan a cabo la recaudación de impuestos, Gómez et al., (2015), indican que para algunos países se convierte en una tarea titánica, ya que no se cuenta con el personal capacitado (funcionario público), ni la tecnología necesaria para hacer de este proceso una actividad eficiente, lo que se traduce en sistemas tributarios poco racionales y forman parte de los supuestos de disponibilidad de los recursos de la población.

Otro aspecto que considerar es la estructura tributaria municipal, que es igualmente

regresiva, por cuanto sustenta sus recaudos en el impuesto de industria y comercio que es indirecto, lo que aumenta la inequidad en la redistribución de la riqueza en nuestro país.

La obligación de aportar a las cargas públicas territoriales, tanto a nivel departamental como municipal son inequitativas, por cuanto el sistema tributario territorial no se encuentra ajustado al principio constitucional de la progresividad, lo que determina que la desigualdad social del país no se soluciona por la función redistributiva de la hacienda pública. La estructura de los tributos territoriales en Colombia no contribuye a la obligación de aportar a las cargas públicas territoriales a través de la progresividad de los impuestos, por lo que no se están cumpliendo los preceptos teóricos de Smith y Musgrave, y mucho menos los preceptos constitucionales que tienen que ver con los deberes y obligaciones de los contribuyentes al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los principios de justicia y equidad, y tampoco con los principios tributarios de eficiencia y progresividad (Páez & Domínguez, 2021).

8.2. Comportamiento de los impuestos en Buenaventura

De acuerdo a la investigación adelantada por Sinisterra (2020), uno de los principales fallos en el establecimiento de negocios por parte de los comerciantes es el desconocimiento de las normas y los trámites que deben adelantar para llevar

a cabo su creación, así como el pago obligatorio de los impuestos. En este mismo estudio se estableció que solo el 51% de los comerciantes conocen sus deberes impositivos, y solo el 24% paga con sus obligaciones tributarias.

De otro lado, los comerciantes afirman que la Administración Distrital no es eficiente al momento de cumplir su función recaudadora, pues según estos las personas no conocen de sus obligaciones con el Distrito, debido a la falta de información y seguimiento por parte de la Alcaldía.

En cuanto al recaudo de predial este ha venido cayendo como resultado del conflicto legal que se presenta entre la Alcaldía Distrital y la concesión portuaria, lo que ha llevado a que no se perciba el pago de este impuesto por los terrenos administrados por esta sociedad

Como se observó anteriormente uno de los principales factores que inciden en el pago de impuestos, está relacionado con la percepción de la corrupción en las entidades estatales. Para el caso particular de Buenaventura, ha sido clasificado como uno de los municipios con mayores índices de corrupción en el país, donde exalcaldes como José Félix Ocoró y Eliécer Arboleda, han sido condenados por peculado por apropiación, ejemplo que han seguido otros burgomaestres y que minan la confianza de los ciudadanos en la administración local.

Según otras encuestas, debido a la baja percepción de seguridad financiera generada por la elevada corrupción de Buenaventura, muchos ciudadanos deciden omitir el pago de sus impuestos, al considerar que se contribuye a la corrupción de

los dirigentes políticos y que no se hace inversión social, ni se beneficia a mejorar las condiciones de la población del puerto (Guerra, 2021).

De acuerdo con Ramírez, Arango y Montoya (2021), los alcaldes del Distrito han desatendido de manera usual las necesidades de los ciudadanos, y en los últimos años. 4 mandatarios locales han sido investigados y sancionados por hechos de corrupción y malversación de fondos por miles de millones de pesos. Por lo tanto, a pesar de ser el puerto más importante del país, los problemas de corrupción son tan rutinarios que han generado una clara pérdida de competitividad, debido a que el dinero que es necesario para generar mejoras no es invertido de forma adecuada.

Guerra (2021) afirma que:

El comportamiento de forma sistemática por parte de los dirigentes acarrea sobre el comportamiento de las masas; estas al ver a sus dirigentes como puntos de referencia frente a lo que es bueno o no con respecto a las decisiones que se toman para el desarrollo de un territorio (p. 30).

Esto ha llevado a que el distrito se haya caracterizado como uno de los que mayor riesgo fiscal presenta como resultado de la corrupción, equiparándolo con municipios de la Guajira, César, Choco y Arauca (Villar y Álvarez, 2018).

9. Capítulo 3. Caracterización del recaudo de los principales impuestos

El proceso de tributación en el Distrito de Buenaventura se ha caracterizado históricamente por una baja recaudación en cada uno de sus impuestos lo que afecta de manera directa al presupuesto del ente territorial, impactando su capacidad de inversión y mejoramiento de los procesos sociales. De acuerdo a esto, se hace necesario mejorar las capacidades efectivas de recaudo del Distrito y la forma en la cual se diseñan los indicadores para medir las diversas operaciones fiscales dentro del Estatuto Tributario municipal.

9.1. Comportamiento de los ingresos del Distrito Especial de Buenaventura período 2017-2020

Para comprender mejor cómo funcionan los ingresos de un municipio es necesario entender que estos se dividen en recursos propios y transferencias que pueden ser del departamento o de la nación, estos últimos dependen en buena parte de la categoría del municipio y de su propia capacidad financiera (Ley 1430 de 2010, 2010).

Esto permite evaluar en buena parte la independencia económica del municipio y a su vez la capacidad que este tiene para asumir sus gastos e invertir en el desarrollo del mismo a partir de sus ingresos propios.

9.1.1. Ingresos corrientes.

Estos ingresos se componen de los recaudos hechos por impuestos, tasas y contribuciones del municipio, es decir que son el resultado del esfuerzo hecho por el ente territorial, que se encuentran consagrados en el estatuto tributario del municipio.

9.1.1.2. Recaudo de impuesto predial.

A partir del año 2020, el Concejo distrital de Buenaventura, actualizó las tarifas para el cobro de este tributo, quedando como se observan en la siguiente tabla:

Tabla 4.

Tarifas impuesto predial Distrito de Buenaventura

Predios residenciales	Tarifa
USO 1-Avalúo hasta 60 SMLMV	5 por mil
Uso 2-Avalúo superior 60 smlmv hasta 90 smlmv	6 por mil
Uso 3-Avalúo superior a 90 smlmv hasta 135 smlmv	7 por mil
Uso 4-Avalúo superior a 135 smlmv hasta 500 smlmv	10 por mil
Uso 5-Avalúo superior a 500 smlmv hasta 1200 smlmv	13 por mil
Uso 6-Avalúo superior 1200 smlmv	16 por mil
OTROS TIPOS DE PREDIOS URBANOS	
Predios destinados a la recreación	8 por mil
Predios destinados al sector industrial, comercial y exclusivamente al sector hotelería	13 por mil
Predios destinados al sector servicios	16 por mil
TIPOS DE PREDIOS RURALES	
Rural de uso residencial – avalúo hasta 135 smlmv	5 por mil
Rural uso residencial – avalúo superior a 135 smlmv	8 por mil

Pedios residenciales	Tarifa
Rural de uso agropecuario– avalúo hasta 135 smlmv	5 por mil
Rural uso agropecuario – avalúo superior a 135 smlmv	6 por mil
Rural recreación	8 por mil
Rural cuyo uso este destinado a industria o comercio	13 por mil
Rural cuyo uso este destinado a servicios	16 por mil
Rurales de los resguardos indígenas	16 por mil
Rurales de los consejos comunitarios / comunidades negras	16 por mil
Rurales que figuran como lote	20 por mil
TIPOS DE PEDIOS	
Pedios destinados a la educación privada y pública	8 por mil
TIPOS DE PEDIOS LOTES	
Urbanizables no urbanizados	33 por mil
Urbanizados	33 por mil
Pedios de baja mar (palafitos)	0 por mil

Nota: Datos tomados del Acuerdo Distrital No 013 de 2020

Sobre estas tarifas y el registro catastral de los predios de la ciudad se hacen las aproximaciones presupuestales del posible ingreso que se tendrá por este concepto, además de tener en cuenta los predios que están al día y los que están en mora, también se de tener en cuenta que el recaudo de este impuesto alcanza sus máximos en el primer trimestre.

De acuerdo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Distrito de Buenaventura tiene 6.258 predios rurales y 96.951 predios urbanos, en un área total de 6295.035 Km2. Por lo tanto, este número de predios y su clasificación es la base en la cual

se debe sustentar el cobro del impuesto predial del distrito. Sin embargo, esta información esta desactualizada y no se tienen datos precisos sobre los usos, extensión y cantidad exacta de predios.

En la siguiente tabla se observa el comportamiento del recaudo del impuesto predial por parte del Distrito en el período 2017-2020, se comparan dos variables, la primera es el presupuesto inicial que fue planeado al inicio del año fiscal Vs el total del recaudo.

Tabla 5.*Recaudo impuesto predial 2017-2020*

Año Vigencias	2017			2018			2019			2020		
	Presupuesto inicial	Ingresos	Dif	Presupuesto inicial	Ingresos	Dif	Presupuesto inicial	Ingresos	Dif	Presupuesto inicial	Ingresos	Dif
Vigencia Actual	77.351.033.786,73	61.359.875.790	- 20,67	78.749.559.442	63.836.455.969	- 18,94	71.108.027.839	31.526.644.861	-55,66	73.991.194.489	32.698.661.450	-55,81
Vigencia Anterior	6.904.025.131,00	7.169.609.939	3,85	8.033.151.245	3.142.098.349	- 60,89	8.493.480.992	10.790.409.100	27,04	8.221.243.832	7.556.265.202	-8,09

Nota: construcción propia basada en las ejecuciones presupuestales

En la anterior tabla se evidencia como las cifras que fueron planificadas al inicio de los años fiscales no se acercan a los resultados obtenidos y por el contrario se observa un decrecimiento preocupante en el cumplimiento de las metas, esto es grave, si se tiene en cuenta que la fase de planeación fiscal es fundamental para el desarrollo de los territorios.

En la siguiente gráfica se observa el comportamiento general del recaudo del impuesto predial para el cuatrienio motivo de análisis, y es clara la disminución del mismo en el transcurso de cada año, esto afecta las arcas del municipio y aumenta la dependencia del mismo de las transferencias de la Nación para financiar proyectos y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Gráfica 3.
Recaudo predial Distrito Buenaventura 2017-2020



Nota: construcción propia a partir de las ejecuciones

Hay una reducción de más de 28 mil millones de pesos entre el 2017 y el 2020, este descenso representa un 30% sobre el total de lo recaudado en el período motivo de análisis, lo que es un impacto negativo para las finanzas del municipio y deja al descubierto una ineficiente política fiscal por parte del distrito.

De acuerdo a información proporcionada por Hernández (2022), uno de los motivos por los que se ha visto afectado el recaudo en especial entre el 2019 al 2020, es por la deuda por más de \$240.000 millones de pesos del puerto de Buenaventura, y que ha generado un conflicto jurídico entre INVIAS y la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura.

9.1.1.2.1. Recaudo de Impuesto de Industria y Comercio.

Otro importante ingreso del municipio son los recaudos por industria y comercio y su complementario de avisos y tableros. Para su cálculo se debe tener las tarifas establecidas en el Acuerdo No. 10 de 2015, de acuerdo a su actividad económica. En la siguiente tabla, se presentan las tarifas relacionadas con la actividad industrial, que corresponde a la división 1 de actividades, que se catalogan hasta la 9 y cubren todos campos económicos que se puedan desarrollar en una economía, por lo que tiene una gran extensión.

Tabla 6.*Tarifas de impuesto de industria y comercio – actividades de tipo industrial¹*

CIIU ACTIVIDADES TARIFA POR MIL	
01	01 – INDUSTRIAL
	División 01. Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas.
011	Cultivos agrícolas transitorios
0111	Cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas. 3 por mil
0112	Cultivo de arroz 3 por mil
0113	Cultivo de hortalizas, raíces y tubérculos. 3 por mil
0114	Cultivo de tabaco. 3 por mil
0115	Cultivo de plantas textiles 3 por mil
0119	Otros cultivos transitorios n.c.p. 3 por mil
012	Cultivos agrícolas permanentes
0121	Cultivo de frutas tropicales y subtropicales. 3 por mil
0122	Cultivo de plátano y banano. 3 por mil
0123	Cultivo de café. 3 por mil
0124	Cultivo de caña de azúcar 3 por mil
0125	Cultivo de flor de corte. 3 por mil
0126	Cultivo de palma para aceite (palma africana) y otros frutos oleaginosos 3 por mil
0127	Cultivo de plantas con las que se preparan bebidas 3 por mil
0128	Cultivo de especias y de plantas aromáticas y medicinales 3 por mil
0129	Otros cultivos permanentes n.c.p. 3 por mil
013	Propagación de plantas (actividades de los viveros, excepto viveros Forestales).
0130	Propagación de plantas (actividades de los viveros, excepto viveros forestales). 3 por mil
014	Ganadería
0141	Cría de ganado bovino y bufalino. 3 por mil
0142	Cría de caballos y otros equinos. 3 por mil
0143	Cría de ovejas y cabras. 3 por mil
0144	Cría de ganado porcino. 3 por mil
0145	Cría de aves de corral. 3 por mil
0149	Cría de otros animales n.c.p. 3 por mil
015	Explotación mixta (agrícola y pecuaria).
0150	Explotación mixta (agrícola y pecuaria). 3 por mil
016	Actividades de apoyo a la agricultura y la ganadería, y actividades Posteriores a la cosecha.
0161	Actividades de apoyo a la agricultura. 3 por mil
0162	Actividades de apoyo a la ganadería. 3 por mil
0163	Actividades posteriores a la cosecha. 3 por mil
0164	Tratamiento de semillas para propagación 3 por mil
017	Caza ordinaria y mediante trampas y actividades de servicios conexas
0170	Caza ordinaria y mediante trampas y actividades de servicios conexas. 3 por mil
	01 – INDUSTRIAL
	División 02. Silvicultura y extracción de madera
021	Silvicultura y otras actividades forestales.
0210	Silvicultura y otras actividades forestales. 3 por mil

¹ Clasificados por el código CIIU que sirve para clasificar las actividades económicas de todas las empresas del país de una manera precisa y que fue adoptada por las cámaras de comercio de todo el país.

022	Extracción de madera.
0220	Extracción de madera. 3 por mil
0223	Recolección de productos forestales diferentes a la madera.
0230	Recolección de productos forestales diferentes a la madera. 3 por mil
024	Servicios de apoyo a la silvicultura.
0240	Servicios de apoyo a la silvicultura. 3 por mil
	01 – INDUSTRIAL
	División 03. Pesca y acuicultura.
031	Pesca.
0311	Pesca marítima. 3 por mil
0312	Pesca de agua dulce. 3 por mil
032	Acuicultura.
0321	Acuicultura marítima. 3 por mil
0322	Acuicultura de agua dulce. 3 por mil
	01 – INDUSTRIAL
	División 05. Extracción de carbón de piedra y lignito.
051	Extracción de hulla (carbón de piedra).
0510	Extracción de hulla (carbón de piedra). 7 por mil
052	Extracción de carbón lignito.
0520	Extracción de carbón lignito. 7 por mil
	01 – INDUSTRIAL
	División 06. Extracción de petróleo crudo y gas natural.
061	Extracción de petróleo crudo.
0610	Extracción de petróleo crudo. 7 por mil
062	Extracción de gas natural.
0620	Extracción de gas natural. 7 por mil
	01 – INDUSTRIAL
	División 07. Extracción de minerales metalíferos.
071	Extracción de minerales de hierro.
0710	Extracción de minerales de hierro. 7 por mil
072	Extracción de minerales metalíferos no ferrosos.
0721	Extracción de minerales de uranio y de torio. 7 por mil
0722	Extracción de oro y otros metales preciosos. 7 por mil
0723	Extracción de minerales de níquel. 7 por mil
0729	Extracción de otros minerales metalíferos no ferrosos n.c.p. 7 por mil
	01 – INDUSTRIAL
	División 08. Extracción de otras minas y canteras
081	Extracción de piedra, arena, arcillas, cal, yeso, caolín, bentonitas y similares.
0811	Extracción de piedra, arena, arcillas comunes, yeso y anhidrita. 6 por mil
0812	Extracción de arcillas de uso industrial, caliza, caolín y bentonitas. 6 por mil
082	Extracción de esmeraldas, piedras preciosas y semipreciosas.
0820	Extracción de esmeraldas, piedras preciosas y semipreciosas. 7 por mil
089	Extracción de otros minerales no metálicos n.c.p.
0891	Extracción de minerales para la fabricación de abonos y productos químicos. 7 por mil
0892	Extracción de halita (sal). 7 por mil
0899	Extracción de otros minerales no metálicos n.c.p. 7 por mil
	01 – INDUSTRIAL
	División 09. Actividades de servicios de apoyo para la explotación de minas y canteras.

091	Actividades de apoyo para la extracción de petróleo y de gas natural.
0910	Actividades de apoyo para la extracción de petróleo y de gas natural. 5 por mil
099	Actividades de apoyo para otras actividades de explotación de minas y Canteras
0990	Actividades de apoyo para otras actividades de explotación de minas y canteras. 5 por mil
	01 – INDUSTRIAL
	División 10. Elaboración de productos alimenticios
101	Procesamiento y conservación de carne, pescado, crustáceos y moluscos.
1011	Procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos. 3 por mil
1012	Procesamiento y conservación de pescados, crustáceos y moluscos. 3 por mil
102	Procesamiento y conservación de frutas, legumbres, hortalizas y tubérculos
1020	Procesamiento y conservación de frutas, legumbres, hortalizas y tubérculos. 3 por mil
103	Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal.
1030	Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal. 3 por mil
104	Elaboración de productos lácteos.
1040	Elaboración de productos lácteos. 3 por mil
105	Elaboración de productos de molinería, almidones y productos derivados del almidón
1051	Elaboración de productos de molinería. 3 por mil
1052	Elaboración de almidones y productos derivados del almidón. 3 por mil
106	Elaboración de productos de café.
1061	Trilla de café. 3 por mil
1062	Descafeinado, tosti6n y molienda del café. 3 por mil
1063	Otros derivados del café. 3 por mil
107	Elaboración de azúcar y panela.
1071	Elaboración y refinación de azúcar. 3 por mil
1072	Elaboración de panela y sus subproductos fuera de la unidad agrícola de producción. 3 por mil
108	Elaboración de otros productos alimenticios.
1081	Elaboración de productos de panadería. 5 por mil
1082	Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería. 3 por mil
1083	Elaboración de macarrones, fideos, alcu6zcuz y productos farináceos similares. 3 por mil
1084	Elaboración de comidas y platos preparados. 3 por mil
1089	Elaboración de otros productos alimenticios n.c.p. 3 por mil
1090	Elaboración de alimentos preparados para animales. 3 por mil
	01 – INDUSTRIAL
	División 11. Elaboración de bebidas.
110	Elaboración de bebidas.
1101	Destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas. 7 por mil
1102	Elaboración de bebidas fermentadas no destiladas. 7 por mil
1103	Producción de malta, elaboración de cervezas y otras bebidas malteadas. 7 por mil
1104	Elaboración de bebidas no alcohólicas, producción de aguas minerales y de otras aguas embotelladas. 7 por mil
	01 INDUSTRIAL
	División 12. Elaboración de productos de tabaco.
120	Elaboración de productos de tabaco.
1200	Elaboración de productos de tabaco. 7 por mil
	01 INDUSTRIAL
	División 13. Fabricación de productos textiles. (1700)
131	Preparación, hilatura, tejeduría y acabado de productos textiles.

1311	Preparación e hilatura de fibras textiles. 5 por mil
1312	Tejeduría de productos textiles 5 por mil
1313	Acabado de productos textiles. 5 por mil
139	Fabricación de otros productos textiles.
1391	Fabricación de tejidos de punto y ganchillo. 5 por mil
1392	Confección de artículos con materiales textiles, excepto prendas de vestir. 5 por mil
1393	Fabricación de tapetes y alfombras para pisos. 5 por mil
1394	Fabricación de cuerdas, cordeles, cables, bramantes y redes. 5 por mil
1399	Fabricación de otros artículos textiles n.c.p. 5 por mil
	01 INDUSTRIAL
	División 14. Confección de prendas de vestir.
141	Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel.
1410	Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel. 5 por mil
142	Fabricación de artículos de piel.
1420	Fabricación de artículos de piel. 5 por mil
143	Fabricación de artículos de punto y ganchillo.
1430	Fabricación de artículos de punto y ganchillo. 5 por mil
	01 – INDUSTRIAL
	División 15. Curtido y recurrido de cueros; fabricación de calzado; fabricación de artículos de viaje, maletas, bolsos de mano y artículos similares, y fabricación de artículos de talabartería y guarnicionería; adobo y teñido de pieles.
151	Curtido y recurtido de cueros; fabricación de artículos de viaje, bolsos de mano y artículos similares, y fabricación de artículo de talabartería y guarnicionería, adobo y teñido de pieles.
1511	Curtido y recurtido de cueros; recurtido y teñido de pieles. 5 por mil
1512	Fabricación de artículos de viaje, bolsos de mano y artículos similares elaborados en cuero, y fabricación de artículos de talabartería y guarnicionería. 5 por mil
1513	Fabricación de artículos de viaje, bolsos de mano y artículos similares; artículos de talabartería y guarnicionería elaborados en otros materiales. 5 por mil
152	Fabricación de calzado.
1521	Fabricación de calzado de cuero y piel, con cualquier tipo de suela. 5 por mil
1522	Fabricación de otros tipos de calzado, excepto calzado de cuero y piel. 5 por mil
1523	Fabricación de partes del calzado. 5 por mil
	01 INDUSTRIAL
	División 16. Transformación de la madera y fabricación de productos de madera y de corcho,
	Excepto muebles; fabricación y artículos de cestería y espartería.
161	Aserrado, acepillado e impregnación de la madera.
1610	Aserrado, acepillado e impregnación de la madera. 5 por mil
162	Fabricaciones de hojas de madera para enchapado; fabricación de tableros contrachapados, tableros laminados, tableros de partículas y otros tableros y paneles.
1620	Fabricación de hojas de madera para enchapado; fabricación de tableros contrachapados, tableros laminados, tableros de partículas y otros tableros y paneles. 5 por mil
163	Fabricación de partes y piezas de madera, de carpintería y ebanistería para la construcción

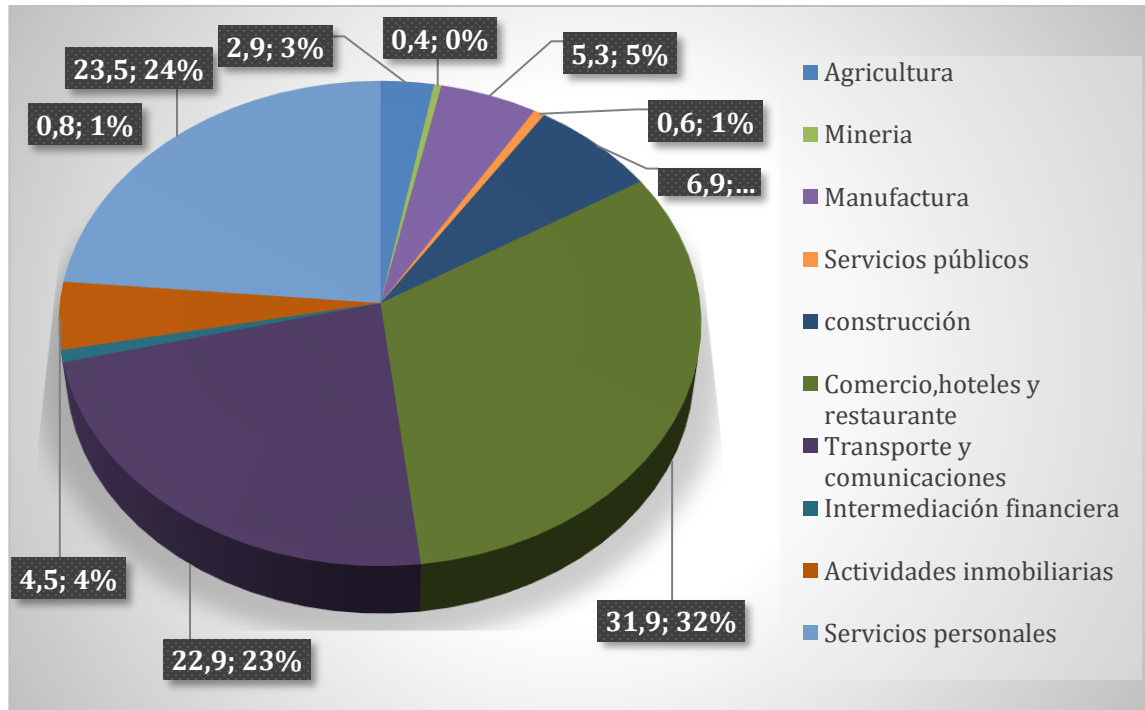
1630	Fabricación de partes y piezas de madera, de carpintería y ebanistería para la construcción.
	5 por mil
164	Fabricación de recipientes de madera.
1640	Fabricación de recipientes de madera. 5 por mil
169	Fabricación de otros productos de madera; fabricación de artículos de corcho, cestería y espartería.
1690	Fabricación de otros productos de madera; fabricación de artículos de corcho, cestería y espartería. 5 por mil
	01 – INDUSTRIAL
	División 17. Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón.
170	Fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón.
1701	Fabricación de pulpas (pastas) celulósicas; papel y cartón. 6 por mil
1702	Fabricación de papel y cartón ondulado (corrugado); fabricación de envases, empaques y de embalajes de papel y cartón. 6 por mil
1709	Fabricación de otros artículos de papel y cartón. 6 por mil

Nota: Tomado del Acuerdo Distrital No. 10 de 2015.

De esta muestra de actividades y sus tarifas se puede deducir que el esquema tarifario del impuesto ICA va unido a las actividades clasificados en el manual CIIU, es decir que las empresas y personas jurídicas, deberán tener en cuenta con mucho cuidado la actividad económica a la cual se dedican al momento de registrar su empresa ante la Cámara de Comercio, ante la DIAN y ante la Alcaldía, porque de esto dependerá el porcentaje que les sea asignado al momento de calcular el pago del tributo de industria y comercio.

Para el año 2020, en el Distrito según la Cámara de Comercio de Buenaventura estaban activas un total de 8.172 empresas, distribuidas como se ve en la siguiente gráfica, los sectores más representativos son el comercio, hoteles y restaurantes y los servicios personales.

Gráfica 5.
Ramas de actividad



Nota: construcción propia a partir de DANE

Pero a pesar de que hay una representación importante de sectores como el comercio, en especial representado en el sector turismo dado el carácter del puerto, es indudable que la informalidad representa un problema para el recaudo de este impuesto, pues al igual que en el resto del país, en Buenaventura un importante número de personas dedicadas a la venta de diversos bienes y servicios no se encuentran registrados ante las autoridades competentes, por lo que su fiscalización es una tarea complicada.

Algo que puede resultar curioso dentro del análisis de la gráfica anterior, es el hecho de que el comercio de bienes y servicios represente un porcentaje mayor de

negocios, que los que se dedican al transporte y apoyo logístico, esto dado la importancia que tiene el puerto para el ingreso, salida y distribución de mercancías al interior del país. De acuerdo a la información suministrada por la Cámara de Comercio de Buenaventura, el número de empresas registradas ante este organismo para el período 2016 a 2020 son las siguientes:

Tabla 7.

Registro de empresas según estado de matrícula 2016-2020

Estado de matrícula	2016	2017	2018	2019	2020
Activa	7100	6920	7107	7513	8090
Cancelada	1126	477	1081	540	396

Nota: Tomado de Arias (2022)

En la siguiente tabla se compara el monto que se perseguía recaudar al inicio de la vigencia Vs. el ingreso real, lo que permite analizar la fluctuación de las proyecciones realizadas por el equipo económico de la Dirección de Administración y Gestión Financiera Distrital y la realidad del esfuerzo adelantado por cumplir las metas.

Es necesario tener en cuenta que el recaudo de este impuesto se divide en lo causado en cada vigencia, es decir lo que se encuentra al día, y los montos de las vigencias anteriores, lo que está en mora. Esto último es de vital importancia, porque los recaudos de las vigencias anteriores indican todos aquellos valores que fueron dejados de cobrar por el distrito en su momento, por lo que representan un detrimento para el distrito.

Tabla 8.*Comparativo recaudo ICA 2017-2020*

Año Vigencias	2017			2018			2019			2020		
	presupuesto inicial	Ingresos	Dif	presupuesto inicial	Ingresos	Dif	presupuesto inicial	Ingresos	Dif	presupuesto inicial	Ingresos	Dif
Vigencia Actual	47.050.825.423,00	41.380.433.553	- 12,05	48.462.350.186	36.497.178.861	- 24,69	42.695.135.352	42.589.311.972	-0,25	41.774.718.118	44.827.577.577	7,31
Vigencia Anterior	2.476.359.233,00	39.349.404	- 98,41	2.550.650.010	9.859.143	- 99,61	2.247.112.387	0	-100,00	4.641.635.346	0	-100,00

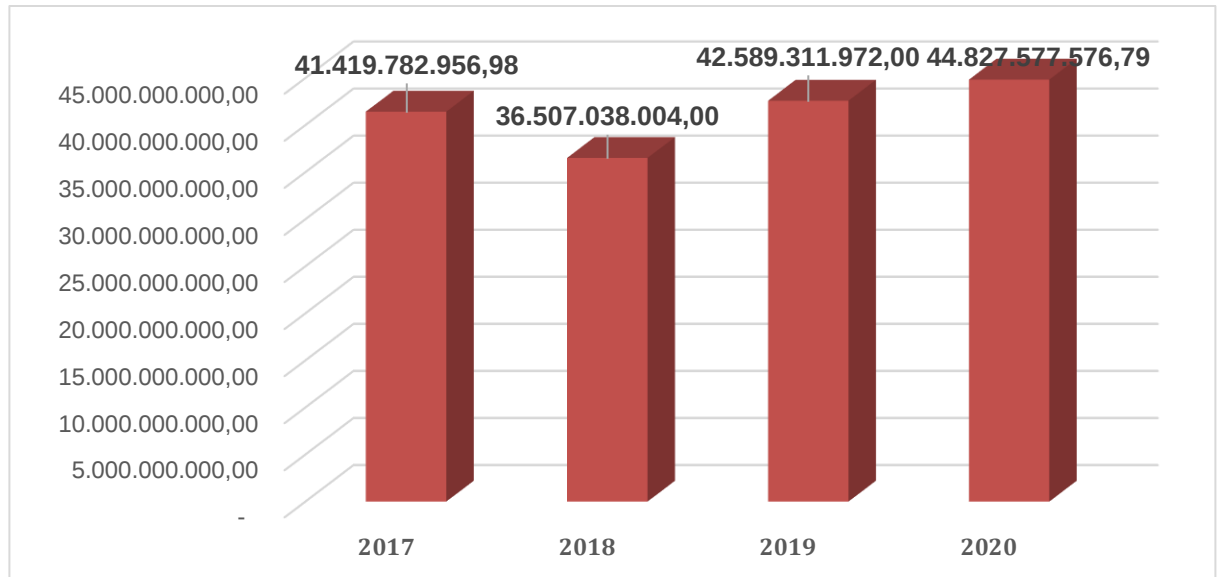
Nota: construcción propia a partir de ejecuciones presupuestales

En el caso del impuesto de industria y comercio, también es preocupante, pero a diferencia del predial el recaudo el principal problema se encuentra en el cobro de las vigencias anteriores, es decir aquellos gravámenes que no fueron recaudados durante la vigencia fiscal en la cual se causaron. Esto se puede originar en diversas causas, negocios que cerraron y no liquidaron sus deudas con el municipio, cobros retroactivos y de vigencias anteriores poco eficientes, baja cultura tributaria entre otros.

Esto tiene diversas implicaciones en especial, porque puede ser considerado como detrimento patrimonial por parte de los entes de control. Más aún, si se tiene en cuenta que no aparece registro dentro de la ejecución de ingresos de recaudo por este concepto para las vigencias 2019-2020, que aparecen en 0, lo que puede representar dos cosas, un inadecuado registro del ingreso dentro del software contable o que efectivamente no se adelantó ningún esfuerzo por recuperar cartera por parte de la oficina responsable.

Gráfica 4.

Recaudo Impuesto Industria y Comercio 2017-2020



Nota: elaboración propia a partir de ejecuciones presupuestales

En una evaluación realizada al distrito en el primer trimestre del año 2022 por parte el Comité Técnico de BRC Investor Services S.A se afirma que Buenaventura sigue siendo vulnerable por la concentración de su recaudo en un solo contribuyente, que es INVIAS, se encontró alarmante pues esto es un indicador de debilidad financiera (Ricardo et al., 2022).

Al cierre de 2018, los ingresos tributarios se redujeron 3,0%, lo que revirtió la dinámica positiva de 2016 y 2017 cuando presentaron un crecimiento promedio anual de 19,4%. Esto responde, principalmente, al menor recaudo del impuesto de industria y comercio y del predial a dicho periodo. Lo anterior confirma la volatilidad de los ingresos del distrito debido a la alta concentración que tienen los principales

tributos y la dinámica económica cambiante en la región la cual afecta directamente el recaudo del ente territorial.

Sobre la dinámica en el año 2020, este reporte encontró que los ingresos tributarios han seguido a la baja lo que ha llevado que el Distrito supere nuevamente a mediano plazo los límites establecidos por la Ley 617, lo cual se ve afectado especialmente por el pago del servicio de la deuda y el déficit fiscal que se arrastra de vigencias anteriores, que reporta un crecimiento del 75,3% en los años del análisis.

El impuesto complementario de avisos y tableros se encuentra relacionado de manera directa con el ICA y se cobra en el mismo período bajo las siguientes tarifas estipuladas en el Acuerdo 010 de 2015:

Tabla 9.

Tarifas impuesto complementario de avisos y tableros

- a. Vallas, avisos, murales, tableros, dibujos, leyendas, fotografías, signos o similares visibles

Rango en metros cuadrados		Salarios mínimos legales mensuales vigentes
Desde	Hasta	
8,0	16	4
16,1	24	4
24,1	ADELANTE	5

b. Vallas y avisos de doble faz

Rango en metros cuadrados		Salarios mínimos legales mensuales vigentes
Desde	Hasta	
8.0	16	5
16,1	24	5
24,1	ADELANTE	5

c. Tableros electrónicos.

Rango en metros cuadrados		Salarios mínimos legales mensuales vigentes
Desde	Hasta	
8.1	16	5
16,1	ADELANTE	5

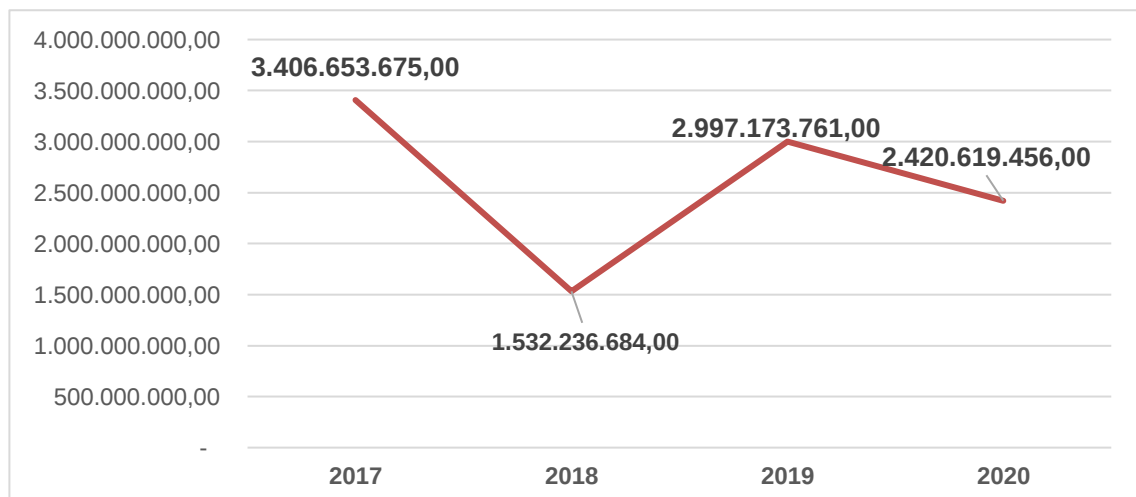
En la siguiente tabla se evidencia el comportamiento del mismo, en cuanto al monto presupuestado y lo recaudado de manera efectiva, es claro que en ninguno de los años analizados se lograron las metas propuestas. El año más complejo fue el 2018, donde la caída en este recaudo sobrepaso el 70%.

Tabla 10.*Comparativo recaudo avisos y tableros*

Año	Nombre	Presupuesto definitivo(pesos)	Recaudo efectivo(pesos)	diferencia
2017	Avisos y tableros	5.540.343.093,00	3.406.653.675,00	-38,51
2018	Avisos y tableros	5.706.553.386,00	1.532.236.684,00	-73,15
2019	Avisos y tableros	4.804.424.991,00	2.997.173.761,00	-37,62
2020	Avisos y tableros	4.962.010.130,70	2.420.619.456,00	-51,22

Nota: construcción propia a partir de las ejecuciones presupuestales

En el gráfico a continuación se puede ver con claridad la fluctuación del recaudo de este impuesto, con una caída del 55% entre el 2017 y el 2018 y un leve repunte del 43% en el período siguiente.

Gráfica 5.*Recaudo avisos y tableros 2017-2020*

Nota: construcción propia a partir de las ejecuciones presupuestales

9.1.1.2.2. Recaudo impuesto vehicular.

En este caso, el Distrito recaudo dos tipos de impuestos, uno de circulación y tránsito de los vehículos de servicio público y las transferencias departamentales cedidas por el pago de contribuciones de todos los vehículos matriculados en el distrito.

Estos arbitrios tienen comportamientos muy distintos que se analizarán a continuación y a diferencia de todos los demás tributos que han sido tratados hasta el momento su recaudo ha sido superior a lo presupuestado.

El impuesto de circulación sobre vehículos de servicio público es un gravamen directo y proporcional que grava al propietario de estos vehículos que circulan en el distrito y están destinados al transporte de pasajeros o carga y están matriculados ante la secretaria de tránsito de Buenaventura.

Tabla 11.

Comparativo impuesto de circulación y tránsito sobre vehículos de servicio público 2017-2020

	2017			2018			2019			2020		
	Presupuesto inicial (pesos)	Total ingresos (pesos)	Dif	Presupuesto inicial (pesos)	Total ingresos (pesos)	Dif	Presupuesto inicial (pesos)	Total ingresos (pesos)	Dif	Presupuesto inicial (pesos)	Total ingresos (pesos)	Dif
Impuesto de circulación y tránsito sobre vehículos de	12.043.713	37.100.594	208,30	19.167.000	35.241.582	83,87	39.484.020	46.840.670	18,63	40.779.096	51.962.747	27,42

Fuente: construcción propia a partir de las ejecuciones presupuestales

En el caso de este impuesto, si bien no es representativo dentro del presupuesto su comportamiento ha sido positivo y se observa un aumento en su recaudo, aun en el año 2020, a pesar de lo atípico del mismo.

En relación al recaudo de vehículos automotores que es transferido por el departamento mensualmente este es el porcentaje que le corresponde a los municipios y distritos por los vehículos que se encuentran matriculados en su territorio.

Para el año 2020, en el Distrito de Buenaventura se encontraban registrados un total de 17.413 vehículos entre motos y carros, el monto a pagar se aplica sobre el valor del vehículo según el siguiente porcentaje:

- Vehículos con valor comercial mayor a \$114.644.000: 3,5% del valor.
- Vehículos con valor comercial ubicado entre \$114.644.000 y \$50.954.000: 2,5% del valor.
- Vehículos con valor comercial ubicado entre \$0 y \$50.954.000: 1,5% del valor.
- Motos con más de 125 cc: 1,5% del valor.

Tabla 12.

Comparativo impuesto de vehículos automotores período 2017-2020

Año	Nombre	Presupuesto definitivo(pesos)	Recaudo efectivo(pesos)	Diferencia
2017	De vehículos automotores	161.263.755,00	252.347.480,99	56,48%

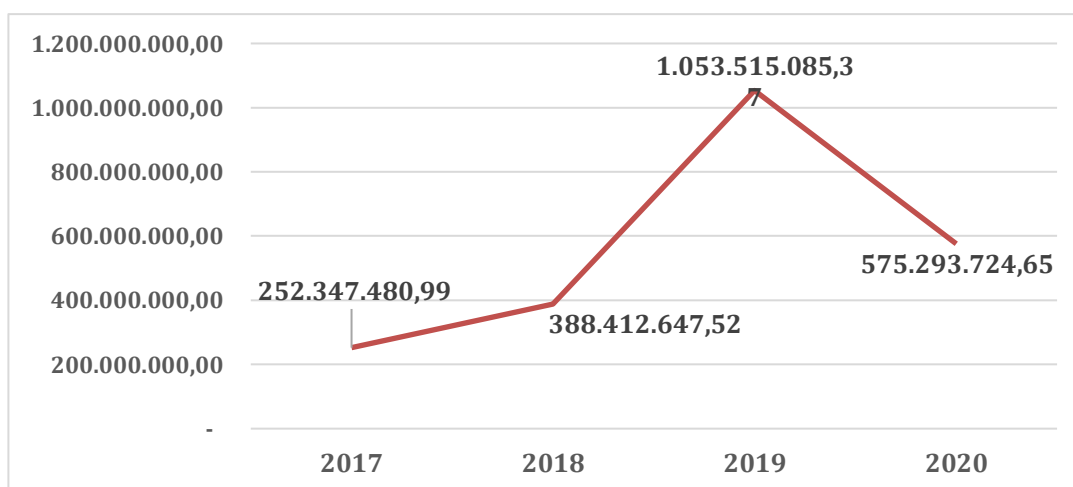
Año	Nombre	Presupuesto definitivo(pesos)	Recaudo efectivo(pesos)	Diferencia
2018	De vehículos automotores	166.101.667,00	388.412.647,52	133,48%
2019	De vehículos automotores	273.735.547,00	1.053.515.085,37	284,87%
2020	De vehículos automotores	282.714.072,93	575.293.724,65	103,49%

Nota: construcción propia a partir de ejecuciones presupuestales

Es evidente que al contrario de los otros tributos que se han analizado, el comportamiento del impuesto de vehículos ha sido positivo y se ha dado cumplimiento a los presupuestos elaborados. Y en cuanto al forma en la cual ha evolucionado su recaudo, este ha ido en crecimiento, como se evidencia en la siguiente gráfica:

Gráfica 6.

Recaudo del impuesto vehicular 2017-2020



Nota: construcción propia a partir de las ejecuciones presupuestales

En este caso, para el año 2019 se encuentra el mayor repunte en el recaudo de este impuesto, pero en el 2020, descendió en un 45%, lo que implicó una reducción de estos ingresos significativos en las arcas del municipio, lo cual puede ser consecuencia de los efectos económicos generados por las medidas tomadas por el Gobierno Nacional para controlar los efectos en la salud del COVID-19.

10. Capítulo 4: Evaluación del cumplimiento del presupuesto de ingresos en el Distrito de Buenaventura para el período del 2017 al 2020.

10.1. Indicadores de la Ley 617 de 2000

La Ley 617 de 2000 desarrolla mecanismos para medir los indicadores de desempeño fiscal de los territorios, a partir de la categorización de los municipios:

Tabla 13.

Categorías municipios según Ley 617 de 2000

Categoría	Habitantes	ICLD
ESPECIAL	2.000.000 o más	600.000 SMLM
1	700.001 a 2.000.000	170.001 a 600.000 SMLV
2	390.001 a 700.000	122.001 a 170.000 SMLV
3	100.001 a 390.000	60.001 a 122.000 SMLV
4	Inferior a 100.000	Igual o inferior a 60.000 SMLV

Nota: Tomado de Ley 617 de 2000.

El Distrito Especial de Buenaventura se ubica dentro de los 18 municipios de primera categoría del país, según lo que determina la Ley 617 del 2000 que clasifica los entes territoriales de acuerdo a aspectos como la gestión administrativa y fiscal, el tamaño de la población y el valor de los ingresos corrientes anuales.

En el caso particular de Buenaventura, en los últimos años la certificación expedida por la Contraloría General de la República, se han venido cumpliendo con los parámetros exigidos por la ley en cuanto al límite del gasto y los Ingresos Corrientes de Libre Destinación ICLD, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 14.

Comparativo certificación ley 617/2000 periodo 2017-2020

Año	ICDL neto	Gastos funcionamiento	Indicador ley 617/2000²	Límite de gasto
2017	135.405.653	63.585.184	46,96%	18,04%
2018	131.127.507	70.913.198	54,08%	10,92%
2019	109.941.471	80.749.719	73,45%	-8,45%
2020	105.199.699	75.369.667	71,64%	6,64%

Nota: construcción propia a partir de Contraloría General de la República

De acuerdo a la Ley 617 de 2000, el límite de gastos de funcionamiento del Municipio de Buenaventura no puede sobrepasar el 65%, lo que se cumplió en los años 2017 y 2018, pero en los dos años siguientes, se sobrepasó este límite lo que indica que se tomaron recursos del ICDL para sustentar gastos de funcionamiento por encima de lo que se encuentra establecido por la Ley.

² Indicador Ley 617/00 (GF/ICLD): Un resultado negativo de Limite del Gasto (-) Indicador Ley 617/00 (GF/ICLD), indica que la entidad superó el límite de gastos.

De los indicadores derivados de la Ley 617 de 2000 también se extrae otra información como la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, la dependencia de las transferencias, la capacidad de generar recursos propios y de ahorro, esta información es procesada por el Departamento Nacional de Planeación, a partir de los reportes adelantados de manera mensual por la Dirección de Administración y Gestión Financiera, entidad responsable a nombre de la Alcaldía del Distrito de Buenaventura, ante la Contraloría General de la Nación.

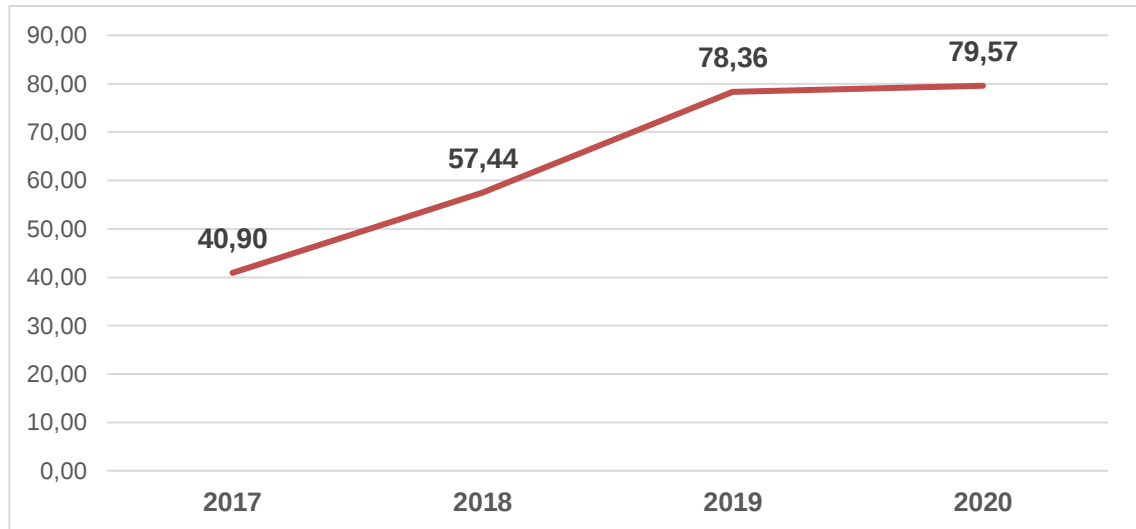
El primer indicador es la autofinanciación del funcionamiento, este se describe como la capacidad que tiene el ente territorial para cubrir sus gastos de funcionamiento a partir de los ICDL, y se calcula a partir de la siguiente fórmula

$$x = \frac{\text{gastos funcionamiento}}{ICLD}$$

Para el Distrito de Buenaventura, estos no pueden superar el 65%, en caso de que esto suceda se restaran 2,9 puntos del total 100 puntos iniciales, para el período analizado, la siguiente gráfica refleja el comportamiento de este indicador para el puerto:

Gráfica 7.

Autofinanciación gastos de funcionamiento 2017-2020



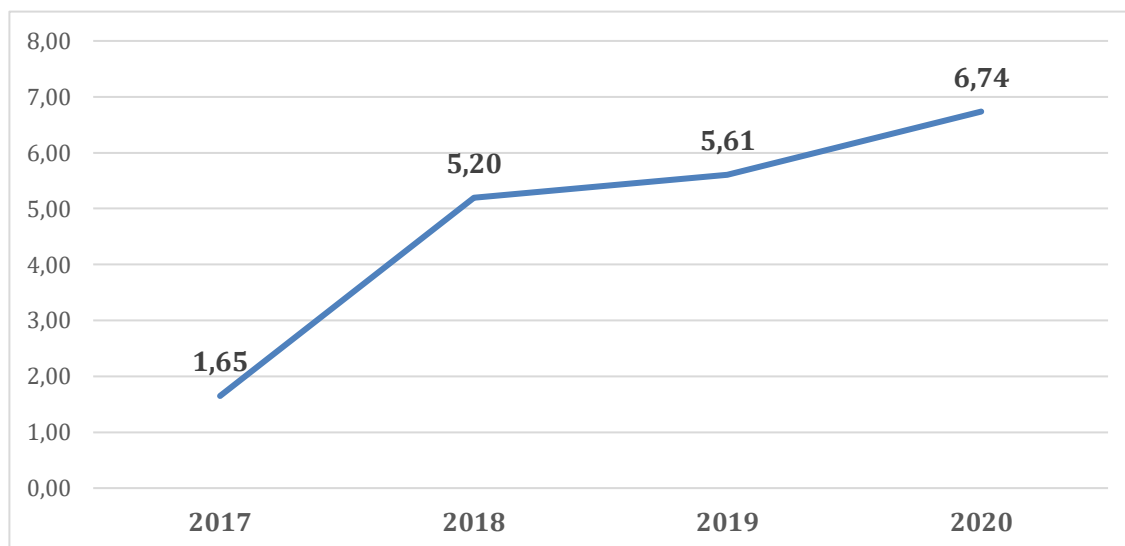
Nota: Construcción propia a partir de DNP

Se evidencia que los gastos de funcionamiento han aumentado y que a partir del año 2019 se superó el 65%, lo que afecta de manera negativa la calificación del desempeño de Municipio en este indicador. El siguiente indicador por evaluar es el respaldo de servicio a la deuda³, en este se evalúa la capacidad financiera del ente territorial para respaldar el servicio a la deuda a partir de los ingresos recibidos, para esto se hace uso del siguiente indicador

$$X2 = 100 - \frac{\text{Servicio a la deuda}}{\text{ingresos disponibles}}$$

³ Es el pago periódico de aquellas partidas que, como el principal y los intereses, conforman el capital adeudado. De esta forma, el servicio de la deuda de un periodo determinado incluye toda aquella obligación contraída en dicho periodo. Además, el servicio de la deuda no tiene por qué incluir un solo acreedor, sino que pueden ser varios acreedores a los que haya que abonar la deuda.

Gráfica 8.
Servicio a la deuda 2017-2020



Nota: construcción propia a partir del DNP

En esta se evidencia como este indicador ha aumentado de manera sustancial en el cuatrienio, esto puede ser resultado de dos aspectos, el primero una disminución de los ingresos corrientes y la segunda por un aumento de la deuda adquirida por el Distrito. En todo caso, significa que se ven comprometidos en mayor medida los recursos obtenidos por el esfuerzo propio del Distrito en pro del pago de la deuda.

Los municipios y distritos también obtienen recursos a partir de las transferencias hechas por el Gobierno Central a través del Sistema General de Participaciones para financiar la salud, la educación o el saneamiento básico, pero también tiene un porcentaje destinado para la libre destinación, y se suma a lo recaudado por esfuerzo propio.

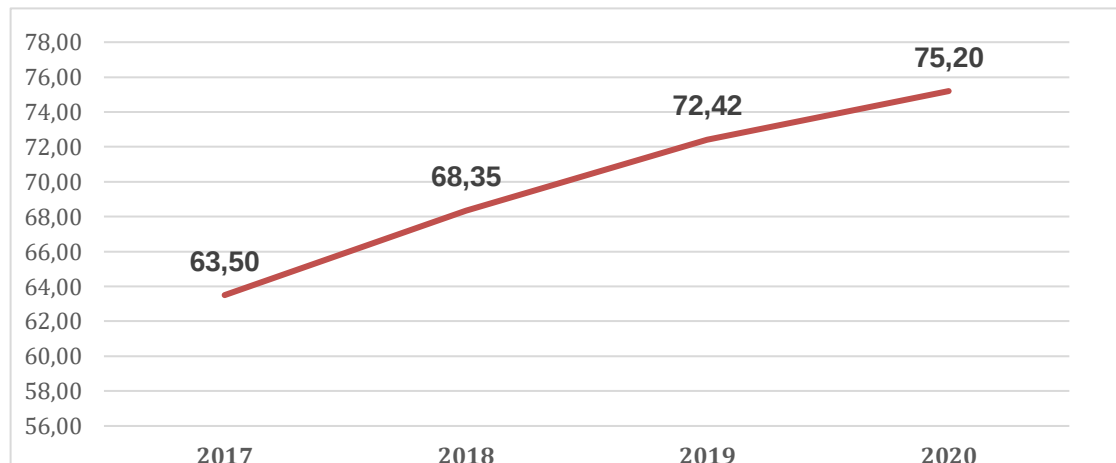
Con este indicador se busca medir la dependencia que tiene el ente territorial de estas y el peso que tienen dentro de su presupuesto, para lo cual se tiene la siguiente fórmula:

$$X3 = 100 \frac{SGP + SGR + otras transferencias}{Ingresos totales}$$

En la siguiente gráfica, se puede ver como la dependencia de las transferencias de la Nación ha venido en aumento en los últimos años, de una forma permanente, en más de 10 puntos porcentuales, lo cual es un indicador muy negativo en relación con el esfuerzo propio y la capacidad que tiene el Distrito para generar recaudo.

Gráfica 9.

Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías



Nota: construcción propia a partir de DNP

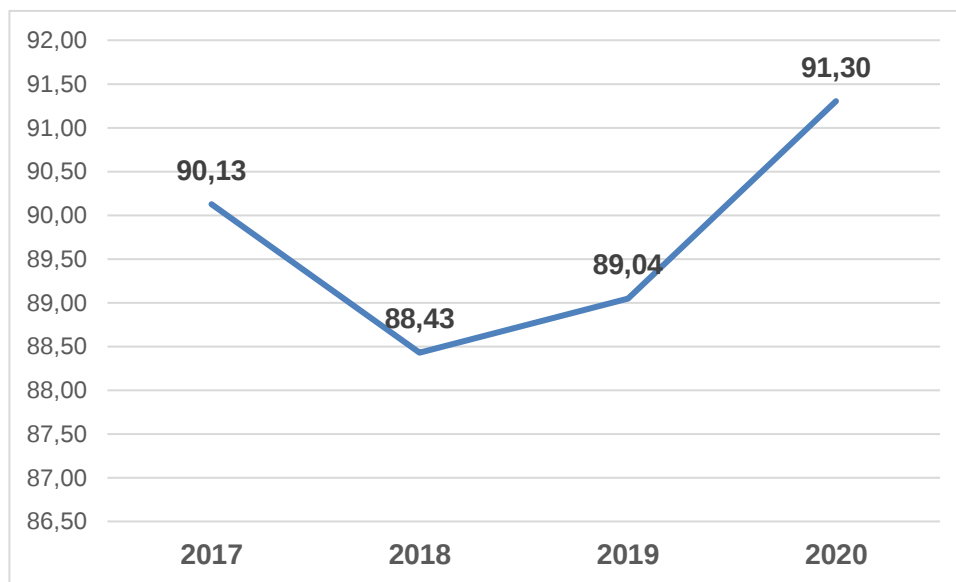
El cuarto indicador de sanidad financiera es la generación de recursos propios, este evalúa la capacidad que tiene el distrito para generar recursos complementarios a las transferencias, la fórmula con la cual se calcula es la siguiente:

$$X4 = \frac{\text{Ingresos tributarios}}{\text{Ingresos corrientes}}$$

Para el período analizado se tiene el siguiente comportamiento, que se evidencia en la gráfica a continuación, donde se observa un cambio en la capacidad del distrito para recaudar sus propios recursos, en especial en el año 2020.

Gráfica 10.

Generación de recursos propios



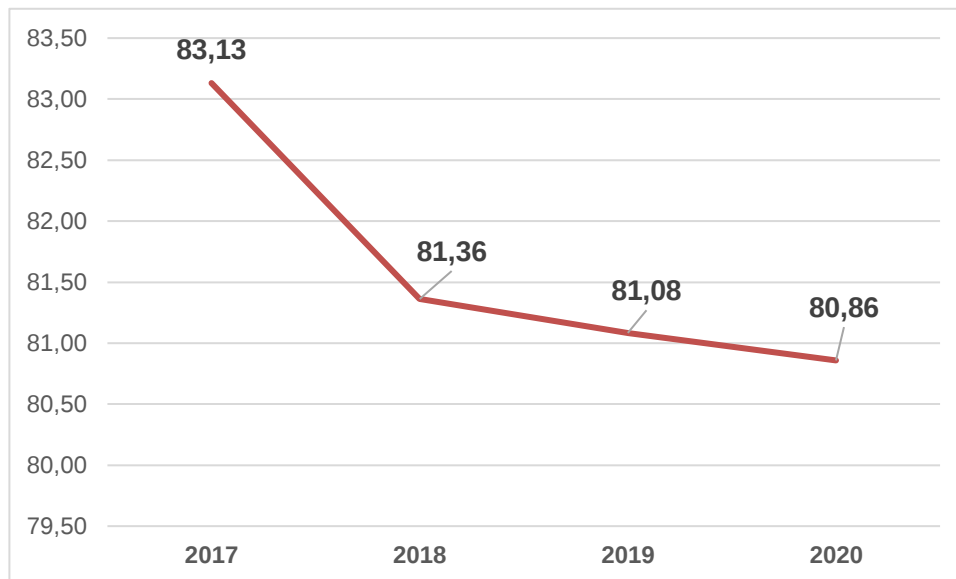
Nota: Construcción propia a partir de DNP

Otro aspecto importante dentro del desempeño fiscal de un ente territorial es la capacidad para adelantar inversiones sociales o en infraestructura, el siguiente indicador mide este aspecto a partir de la siguiente fórmula que mide el peso de la inversión sobre el total de los gastos anuales del distrito.

$$X5 = \frac{\text{Gasto total en inversión}}{\text{Gastos totales}}$$

En la gráfica a continuación se evidencia, como durante el cuatrienio la inversión ha venido perdiendo relevancia dentro del grueso de los gastos ejecutados por el Distrito de Buenaventura, en casi 3 puntos porcentuales.

Gráfica 11.
Magnitud de la inversión



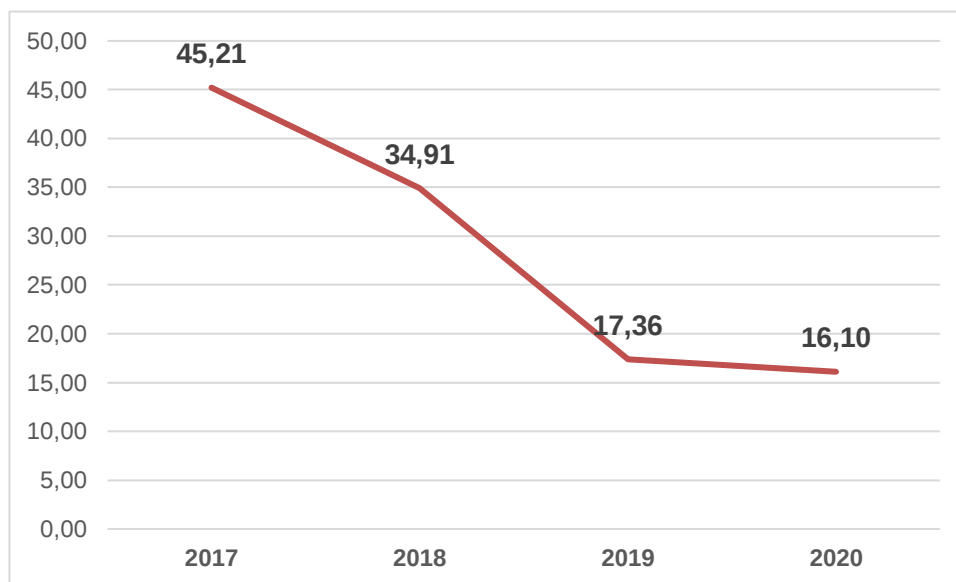
Nota: construcción propia a partir de DNP

El último indicador es la capacidad de ahorro, con este se persigue determinar el grado en el cual se liberan excedentes para financiar la inversión, este se calcula a partir de

$$X6 = \frac{\text{Ahorro corriente}}{\text{Ingresos corrientes}}$$

En la siguiente gráfica es claro como este indicador también se ha visto afectado de manera negativa en años analizados, sufriendo una disminución muy brusca en especial en los años 2018 a 2019, donde paso del 35% al 15%.

Gráfica 12.
Capacidad de ahorro



Nota: construcción propia a partir de DNP

Estos indicadores sirven para que el Departamento Nacional de Planeación elabore un ranking de desempeño de los municipios, de acuerdo a los puntajes obtenidos y se ubiquen en rangos que son: solvente >80 puntos; sostenible entre 79-80 puntos; vulnerable entre 60 y 70 puntos; en riesgo entre 40 y 60 puntos y deterioro <=40 puntos.

Buenaventura, en estos cuatro años pasó de estar en un rango superior a los 70 puntos en los años 2017 y 2018, (Sostenible) a descender a los 60 puntos

(vulnerable), en cuanto a la ubicación a nivel nacional, en estos años se ubicó en el siguiente escalafón.

Tabla 15.

Ubicación ranking nacional Distrito Buenaventura

AÑO	RANKING
2017	172
2018	350
2019	969
2020	932

Fuente: elaboración propia a partir de DNP

Es claro que se presentó una disminución en la posición de las finanzas del distrito, lo que hace muy necesario adelantar un análisis detallado del recaudo llevado a cabo por este ente durante el período.

11. DISCUSIÓN

El sistema tributario colombiano, se encuentra fundamentado en principios constitucionales y legales, por lo que no ningún impuesto puede ser cobrado por fuera los parámetros dictados por las normas vigentes, y en virtud de estas las entidades territoriales deben diseñar su sistema de recaudo tributario para financiar el bienestar y prestación de servicios de sus habitantes y propender por sus derechos.

En relación con el concepto de tributación, se trata del método de prorrateo del costo del gobierno entre aquellos que habitan en el país, y en cierta medida tienen el privilegio de disfrutar de los beneficios que proporciona el gobierno Estatal y, por lo tanto, soportan las cargas a través del pago de tributos. Esto confirma la adhesión de que los elementos esenciales de la tributación es que la tributación es una contribución forzosa; generalmente se paga en dinero; y es de carácter proporcionado; se grava sobre personas, bienes o el ejercicio de un derecho o privilegio; es recaudado por el estado que tiene jurisdicción sobre el sujeto u objeto del gravamen; es recaudado por el organismo legislativo del estado y se recauda para un propósito o propósitos públicos. Por lo tanto, se puede argumentar que las personas no pagan estas contribuciones porque quieren, los pagan porque están obligadas, y esta es la razón por la cual siempre hay una brecha fiscal y los contribuyentes que son arrastrados a los tribunales para obligarlos a pagarlos.

En este sentido también es necesario que se tengan en cuenta aspectos como las diversas capacidades fiscales de los municipios y distritos, pues no todos cuentan con las mismas características y posibilidades de recaudo, por lo que se generan disparidades fiscales, que afectan a los territorios más vulnerables. En este sentido, el Distrito Especial de Buenaventura, cuenta con una serie de características originadas por ser el principal puerto colombiano y su potencialidad como destino turístico, le entregan al ente territorial una gran oportunidad de recaudo.

En cuanto a las dinámicas de la evasión tributaria en los municipios y distritos como Buenaventura, estas no pueden ser analizadas desde una sola óptica, porque es un problema estructural del sistema tributario y de la forma en la cual se ha diseñado, pues si bien los principios que lo sustentan son adecuados, la interpretación de estos dentro de la legislación no han sido lo suficientemente adecuados a la realidad de las regiones colombianas, lo cual ha servido para ahondar en problemas fiscales, como la evasión, el bajo recaudo y el aumento en las inequidades dentro de las regiones.

En el tercer capítulo al adelantar el análisis del recaudo de impuestos distritales, se encuentra un panorama preocupante dentro de los ingresos que se recaudan en el distrito, pues no se observa un aumento dentro de los mismos, por el contrario hay un decrecimiento en especial en los principales ingresos como el predial o el ICA, lo que es un indicador preocupante, pues un bajo ingreso afecta la capacidad de inversión del Distrito y los indicadores de gestión demuestran como disminuye la

capacidad operativa de la administración, esto finalmente repercute en la calidad de vida de los ciudadanos de Buenaventura y en la insatisfacción de sus NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas).

Otro aspecto que se pudo determinar es el claro incumplimiento de los presupuestos y de la planeación financiera elaborada en el área de presupuesto de la Dirección de Administración y Gestión Financiera de la Alcaldía de Buenaventura, lo que indica un claro desconocimiento de la situación real del Distrito y de su población, de la falta actualización catastral, o la inexistencia de un inventario de comercios e industrias, así como de la centralización de los ingresos en unos pocos contribuyentes.

La gravedad de esta situación se evidencia en la evaluación del cumplimiento de la ley 617 que es la metodología utilizada para medir los avances presupuestales de los municipios y entes territoriales en el país. En estos se puede ver con claridad como hay una ineficiencia en el recaudo, un ejemplo de esto es el aumento en los gastos de funcionamiento, lo que llevó a que se supera el indicador determinante por la ley, alcanzando en el 2020 el 79,5%, el aumento del servicio a la deuda también es un factor preocupante pues en los 4 años de análisis reportó un aumento de 7 puntos porcentuales, lo que representa una disminución de los ingresos corrientes y aumento de la deuda corriente.

Esto también ha significado un aumento en la dependencia que financieramente tiene el Distrito de los recursos de la Nación, esto incide en la generación de los

recursos propios, influenciando la forma en la cual se redistribuye el gasto, por lo que disminuye la inversión y la capacidad de ahorro del municipio, su capacidad de endeudamiento y de atender las necesidades de la población menos favorecida.

También quedó claro que, en el caso de los municipios, la capacidad de interrumpir los servicios con muy poco tiempo de anticipación en el momento en que una cuenta permanece sin pagar es una herramienta de control muy fuerte. Desafortunadamente, solo se puede aplicar en las sociedades medias y ricas, así como en las comunidades empresariales. En lo que respecta a las comunidades desfavorecidas, la injerencia política suele jugar un papel tan dominante que la capacidad del municipio para imponer sanciones por falta de pago o corte de servicios se esteriliza y la única solución lógica a este dilema es implementar sistemas de prepago. Sin embargo, es poco probable que las comunidades afectadas acepten esto sin resistencia. La otra estrategia viable es aumentar los cargos a las sociedades medias y acomodadas y las comunidades empresariales, como base de subsidios cruzados, sin embargo, esta no es una solución sostenible a largo plazo.

12. CONCLUSIONES

Para Smith y Ricardo, los sistemas tributarios deben contar con una serie de características como el cobro basado en los niveles de ingresos, la periodicidad y predictibilidad de los mismos y ser lo más eficiente posible en su forma de recaudo, lo cual se puede evidenciar en la forma en la cual se ha estructurado el sistema tributario colombiano que además se basa en preceptos constitucionales y legales que orientan el régimen económico.

En el caso de los municipios y distritos como Buenaventura, demuestran un desequilibrio en sus ingresos, donde Buenaventura es uno de los casos más dispares debido a que tiene claras falencias por la desactualización en su sistema catastral y al determinar con exactitud el monto de los impuestos. En cuanto a las dinámicas y falencias presentadas dentro del recaudo de impuestos a nivel nacional y local, se identificaron problemas estructurales como desconocimiento de los ciudadanos del sistema tributario, ausencia de compromiso ante la necesidad de recaudo, que surgen a partir de las fallas normativas de fondo dentro de las que se han identificado la complejidad jurídica y los escasos recursos con lo que cuenta la administración para garantizar el recaudo, que generan las profundas desigualdades que invaden al país, y que además conllevan a que la evasión sea un fenómeno casi cultural.

Dentro de las cifras recopiladas del recaudo de impuestos distritales por parte de las autoridades responsables en el distrito de Buenaventura, se evidenció

ineficiencia en el recaudo por falta de identificación de contribuyentes y de creación de cultura de recaudo, conflictos administrativos irresueltos, ejemplo el presentado entre el Distrito y a concesión portuaria y baja gestión que ha dificultado el aumento del recaudo en los últimos años.

En relación a los ingresos tributarios recaudados en el período comprendido entre el 2017 al 2020, estos sufrieron una disminución considerable de hasta el 40% en los principales impuestos como el ICA o el predial, lo que implica un riesgo para la sanidad de las finanzas distritales, al ser las principales fuentes de financiación para los gastos de funcionamiento e inversión social para la población.

Sobre la caracterización del recaudo de los principales impuestos recaudados por el Distrito de Buenaventura, se determinó que los principales tributos son los impuestos de industria y comercio y el predial, observando una disminución muy clara de los ingresos en los últimos años, con descensos hasta del 30% en algunos casos. Esto llevó a la inobservancia de lo establecido por la Ley 617 de 2000, pues no se observaron los indicadores de cumplimiento presupuestales que garantizan la sanidad fiscal de los municipios.

Finalmente, se evidenció que el comportamiento del recaudo de los principales impuestos distritales recaudados en el Distrito de Buenaventura no ha sido positivo, no se ha ajustado a lo ordenando por la legislación tributaria colombiana, lo que se evidencia en los indicadores de gestión financiera, en la disminución progresiva del

recaudo, sin que se encontrará dentro de los documentos analizados registro de acciones de mejoramiento para aumentar estas cifras.

13. RECOMENDACIONES

En general, la recaudación de ingresos en el Distrito según los hallazgos de este estudio se ve obstaculizada por una serie de aspectos y circunstancias que incluyen las estrategias para la recaudación de ingresos, el marco legislativo utilizado en la recaudación de ingresos y las prácticas de recaudación de ingresos. A pesar de todos los desafíos de recaudación de ingresos que enfrenta Buenaventura, sigue siendo importante que se considere mejorar el sistema de recaudación de ingresos para mejorar el rendimiento de los mismos.

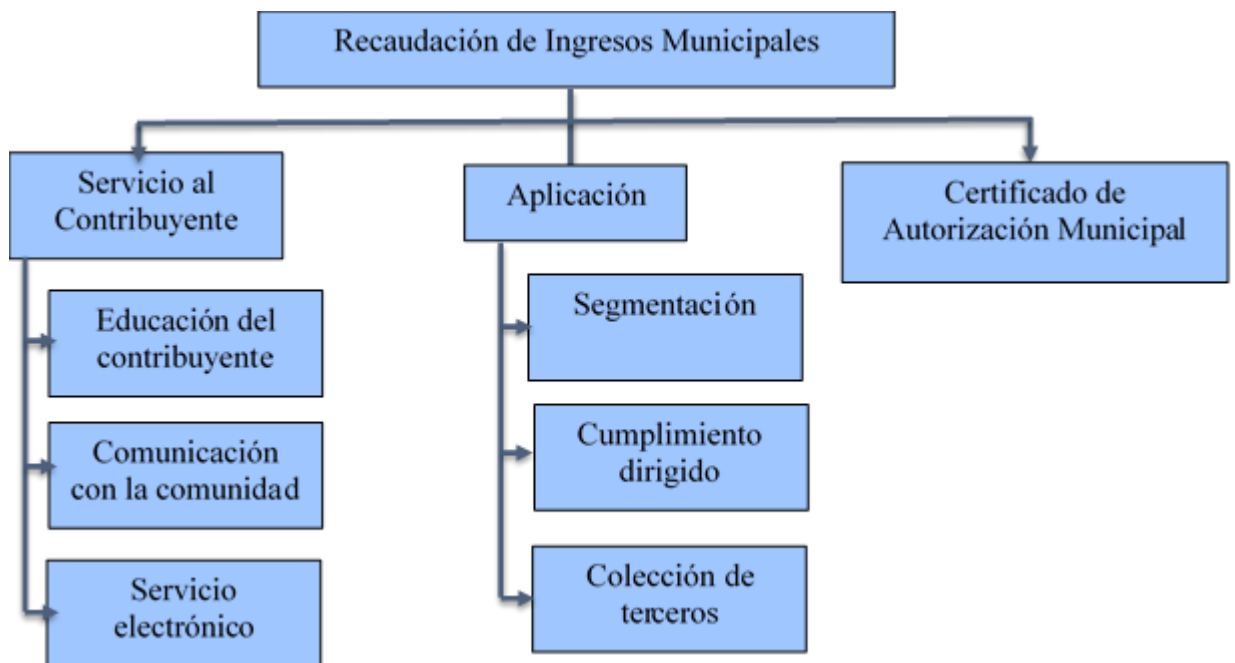
A partir del estudio anterior la guía para mejorar la eficiencia y la eficacia de la recaudación de ingresos en los entes territoriales se propone a continuación. Las áreas del modelo de pautas de recaudación de ingresos están contenidas en el ejemplo dado a continuación y se prevé que la implementación de este a nivel municipal tendrá el impacto de aumentar la recaudación de ingresos dentro del distrito y también proporcionar una estructura establecida que, cuando se implemente, podría ser fácil de seguir.

El desarrollo de formas efectivas en el cobro de ingresos es importante para los responsables cobrar estos ingresos y el desarrollo del modelo ayudará a los

municipios a trabajar de manera eficiente y afectará las formas en que se recaudan las tasas y los impuestos. Este estudio ha abordado las diferentes teorías de los impuestos y los desafíos en la recepción de ingresos y, por lo tanto, ha desarrollado un modelo de recaudación de ingresos. El modelo de recaudación de ingresos se basa en la gestión de ingresos, que se ocupa de las estrategias y tácticas de recaudación que utilizan los responsables del cobro de ingresos para gestionar la demanda de sus productos y servicios y garantizar los niveles de cumplimiento que son sostenibles para la colectar ingresos.

Grafica 14

Propuesta de diagrama de flujo de procesos



Fuente: construcción propia

Servicio: Asegurar que los contribuyentes experimenten un buen servicio, comodidad y facilidad en el manejo de sus tarifas e impuestos en su interacción con el distrito. Educación de los contribuyentes: Involucrar a los contribuyentes en un compromiso bidireccional de manera significativa. Tener talleres como parte de llegar a los contribuyentes, educación para que comprendan sus obligaciones como contribuyentes. Comunicar: En caso de que haya grandes ganancias en el área de cumplimiento dentro del distrito, se debe comunicar para garantizar que toda el área municipal sea consciente de las consecuencias del incumplimiento de las tasas e impuestos municipales. Canal electrónico: Para simplificar debe existir un canal electrónico confiable que la administración pública debe poner a disposición de los contribuyentes y que les permita tramitar con tranquilidad con el ente territorial.

Cumplimiento: Aquellos contribuyentes que opten por ignorar el buen servicio y la educación que brinda el municipio deben enfrentar el cumplimiento. Se debe implementar una amenaza creíble de ejecución. Enfocar los recursos en los contribuyentes más grandes: para asegurar que los recursos no se gasten en los contribuyentes que no harán una contribución significativa a la posición financiera del municipio. Segmentar e identificar oportunidades de cobro más grandes. Apuntar a las zonas con las tasas pendientes más altas: conoce las regiones que son la principal fuente de ingresos y apúntalas. Es necesario llevar a cabo la actualización periódica del registro de contribuyentes: asegúrese de que su registro de contribuyentes esté actualizado. Cuando exija el pago o haga cumplir la ley,

asegurarse de apuntar al contribuyente correcto. Introducir un administrador de cuentas para supervisar a los grandes contribuyentes: todos los grandes contribuyentes deben tener sus cuentas atendidas específicamente por un administrador dedicado o cuentas combinadas para dicho administrador. Uso de terceros para cobrar como bancos y empleadores: debe haber uso de terceros para cobrar tasas e impuestos. Si la legislación actual no permite eso, debe haber una enmienda a la legislación para atender eso.

Certificado de autorización municipal: Introducir el requisito de autorización municipal antes de realizar transacciones con el municipio. En toda la interacción con la municipalidad, inicialmente debe haber un requisito para el certificado de autorización de la municipalidad en todos los compromisos y transacciones con la municipalidad, que podría ser similar a la autorización de impuestos.

14. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abad, C., & Mejía, M. (2016). *El sistema fiscal colombiano: implicaciones y causas de la evasión, un acercamiento al concepto de cultura tributaria*.
- Andrés Felipe Manrique Martínez, & Iván Darío Viáfara Jaramillo. (2020). *Importancia del impuesto predial unificado en el desarrollo del municipio de Girardot*.
- Arias, J. E. (2022). Oficio 150.27092022. Respuesta solicitud de información SR-21227. www.ccbun.org
- Armas, M. E., Rafael, U., Chacín, B., Maracaibo -Venezuela, U., & Colmenares, M. (2009). *Artículo educación para el desarrollo de la cultura tributaria*. 4(6).
- Banco de la republica subgerencia estudios económicos. (2014). *El impuesto predial en Colombia. Factores explicativos del recaudo*.
- Bernal, C. A. (2010). *Metodología de la Investigación* (O. Fernández Palma, Ed.; Tercera ed).
- Bird, R. M., & Slack, E. (2002). *Land and Property Taxation: A Review*.
- Bonet-Morón, J., & Ayala-García, J. (2021). La brecha fiscal territorial en Colombia. *IE*, 80(317), 59–81.
- Buchanan, D. H. 1929. The historical approach to rent and price theory, *Económica*, June, 123-55
- Camacho Castro, C., Hurtado Ibarra, K., Navarro Manotas, E., Hurtado Márquez, J., & Nieves Vanegas, S. S. (2017). Factores que inciden en el recaudo del Impuesto Predial Unificado en el distrito de Barranquilla/Factors that affect in the collection of the Predial Tax Unified in the Barranquilla city. *Prospectiva*, 15(1), 64–73. <https://doi.org/10.15665/rp.v15i1.591>
- CEPAL. (2015). *Sistema tributario y equidad en Colombia, 1985-2015*.
- CEPAL. (2020). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022 - Colombia*. <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/ocde-clasificacion-impuestos-guia-interpretacion.pdf>
- Congreso de la República. (1989). *Decreto 624 de 1989. Estatuto tributario*.

- Ley 1430 de 2010. Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad*, (2010) (testimony of Congreso de la República).
- Contraloría Distrital de Buenaventura. (2018). *Informe final auditoria gubernamental con enfoque integral*. Alcaldía Distrital de Buenaventura.
- Corte Constitucional. (1998). *Sentencia C-183/98*.
- Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-734/02*.
- Dalton, H. (1954). *Principles of Public Finance*. Routledge & Kegan Paul Ltd.
- DANE. (2021). *Mercado laboral de la Juventud*.
- DIAN-OCDE. (2021). Informe Comité Expertos en Beneficios Tributarios. In 2021.
- DNP. (2017). *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial*. www.dnp.gov.co
- Escalante Uberty, López Yulieth, & Pinerez, M. (2021). *Eficiencia en el recaudo de los impuestos establecidos en el estatuto de rentas en el municipio de Aguachica Cesar*. Universidad Santo Tomas.
- Escobar, I. X., Suarique Ávila, D., Sotelo Blanco, M., & Ávila, E. (2021). *Diagnóstico de la Situación Portuaria de Buenaventura para Realizar* [Tesis de maestría]. Universidad del Rosario.
- Espitia, M., & Suárez, J. (2017). *Impacto económico ocasionado por la evasión del impuesto del IVA en diversos sectores en Colombia*. Universitaria agustiniana.
- Fernández, H. (2021). *Cultura tributaria: relevancia ante rentabilidad empresarial*. Editorial Universidad Santiago de Cali. <https://investigaciones.usc.edu.co/>
- Filippini, F., & Zuleta, H. (2016). *Inestabilidad tributaria y crecimiento económico en Colombia*.
<https://ssrn.com/abstract=2932406>Edición electrónica. Electronic copy available at: <https://ssrn.com/abstract=2932406>
- Gómez, H. J., Steiner, R., & José Gómez, H. (2015). La Reforma Tributaria y su impacto sobre la Tasa Efectiva de Tributación de las firmas en Colombia. In *Coyuntura Económica: Vol. XLV* (Issue 1). Fedesarrollo.
- González, I. (2012). *México y la teoría de impuestos de Adam Smith*. <https://es.scribd.com/document/63059293/Mexico-y-la-teoria-de-Impuestos-de-Adam-Smith#>

- Guerra, C. (2021). Relaciones Intergubernamentales en Buenaventura: la configuración de los actores tras el proceso de “distritalización”. [tesis de maestría, Universidad EAFIT]. Repositorio EAFIT. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/29881/CamiloAndres_GuerraSucerquia.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Gutiérrez Jaramillo, N. D., Barrueto Pérez, M. T., & Orellana Ulloa, M. N. (2020). La fiscalidad del comercio electrónico en el contexto tributario ecuatoriano. *Quipukamayoc*, 28, 67+. <https://link.gale.com/apps/doc/A636080357/IFME?u=anon~75bde0d6&sid=googleScholar&xid=cb6cba31>
- Hernández, E., de Pablos, L., & Valiño, A. (1994). *El presupuesto como instrumento de control del gasto público economía pública*.
- Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos; Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación*.
- Herrera, A. (2003). Régimen presupuestal de los municipios en Colombia. *Revista de Derecho*, 19, 19–51.
- Jahan, S., Saber, A., y Papageorgiou, C. (2014). ¿Qué es la economía keynesiana? *Finanzas y desarrollo*, 9(2014), 54-54. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf>
- Jarach, D. (1996). *Finanzas Públicas y Derecho* (Perrot, Ed.; Tercera Edición).
- Jiménez, D., Duque, A., & Patiño, J. (2013). Evasion of national taxes in Colombia: years. *Ecos de Economía*, XVIII (2), 177–198.
- Jiménez, J. P., Sabaini, J. C., & Podestá, A. (2020). *Evasión y equidad en América Latina*.
- Keynes, J., (1991). *Teoría general de la ocupación, interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, traducción Hornedo, E. Madrid
- Ladino, W. (2008). *Organización del estado colombiano y formas organizativas*. ESAP.
- Lynn Jr, A. D. (1976). Adam Smith's fiscal ideas: *an eclectic revisited*, *National Tax Journal*, 29(4), 369-78. Reprinted in Wood, J. C. (ed.) 1984. Adam Smith: Critical Assessments, Vol. 553-67

- Martínez, K. (2020). *Evasión del impuesto sobre la renta de personas naturales en Colombia, causas y efectos* [Especialización]. Universidad Santo Tomas
- Mier, T., & Terán, H. (2012). El impuesto predial urbano. Análisis teórico y aproximación inicial al caso de la ciudad de Caracas*. In *Revista de Ciencias Sociales (RCS): Vol. XVIII* (Issue 3).
- Mill, J.S. (1848), "*Principles of Political Economy*". Longmans Green, (1917).
- Morettini, M. (2002). *Principales teorías macroeconómicas sobre el Consumo*. Universidad Nacional de la Plata. <http://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/1887/1/01486.pdf>
- Musgrave, R. A. (1976). *Adam Smith on public finance and distribution*, pp. 296-329 in and Skinner, A. S. (eds), *The Market and the State: Essays in Honour of Adam Smit* Clarendon Press
- OCDE. (2019). *Estudios Económicos de la OCDE Colombia. Visión general*. <http://www.oecd.org/economy/colombia-economic-snapshot/>
- Oficina de la CEPAL Bogotá. (2005). *Equidad Tributaria*.
- Ospina-Zapata, C. M., Gómez-Villegas, M., & Rojas-Rojas, W. (2014). La constitución de la subjetividad en la educación contable: del proceso implícito a la visibilización de sus impactos. *Cuadernos de Contabilidad*, 15(37). <https://doi.org/10.11144/javeriana.cc15-37.csec>
- Páez, Á. A. V., & Domínguez, A. J. P. (2021). Estimation of Colombia's tax gap: Proactive measures to reduce it. *Investigación Económica*, 80(317), 58–81. <https://doi.org/10.22201/FE.01851667P.2021.317.78421>
- Peacock, A. (1975). *The treatment of the principles of public finance in The Wealth*
- Perry, G. (2017). *Hacia una reforma tributaria estructural*.
- Pigou, A.C. (1962). *A study in public finance*. Mc-millan & Co. Ltd.
- Quintero, K. (2016). *Evaluación del sistema de recaudo del impuesto predial unificado en el municipio de Roldanillo Valle del Cauca y su contribución al desarrollo económico y social, entre los años 2008-2014*.
- Ramírez, A., Arango, J. y Montoya, M. (2021). *Cultura de la corrupción en el pacífico colombiano durante el periodo 2002-2018*. [Tesis de postgrado. Universidad Pontifica Bolivariana]. Universidad UPB. <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/8581/Cultura%20>

de%20la%20corrupci%C3%B3n%20en%20el%20pac%C3%ADfico%20colombiano.pdf?sequence=1

- Ramírez, O. (2009). Las concepciones tributarias del liberalismo clásico. *Misión Jurídica*, 2, 137-157.
- Ramos Rodríguez, L. (2013). La modernización del catastro colombiano. *Facultad de Ingeniería*, 5, 156–170.
- Rawls, J. (2006). *TEORÍA DE LA JUSTICIA* (6th ed.). The Belknap Press of Harvard University Press.
- Retchkiman, B. (1976). Contribución de Adam Smith a la ciencia fiscal. *Problemas de desarrollo*, 25(VI), 30-34.
- Ricardo, D. (1817). *Principles of Political Economy and Taxation*, 1st edn. Reprinted in Vol.1 of Sraffa P. (ed.), 1951-5
- Ricardo, J., Hennessey, H., Carolina, M., & Buitrago, B. (2022). *Reporte de calificación. Distrito especial de Buenaventura*.
- Rodríguez, P. (2008). *Presupuesto público*.
- Rojas, J., & Ramírez, N. (2018). *El impuesto a la renta y complementarios en Colombia desde el punto de vista del contribuyente persona natural, Ley 1819 de 2016*. https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria_publica
- Romero-Molina, C., Grass-Suárez, Y., García-Caicedo, X., & García, X. (2013). Principios constitucionales que rigen el sistema tributario. *DIXI*, XX, 67–77.
- Sanabria, E. (2018). *Alcances del principio de autonomía territorial aplicada a la variación de los usos de suelo de predios de propiedad privada y afectación a derechos adquiridos*. Universidad Santo Tomás.
- Szentes, H. y Bacskay, T. (2021). *Teorías fiscales*. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/31687recp055169.pdf>
- Shoup, C. S. (1960). *Ricardo on Taxation*, Columbia Univ
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1st edn. Reprinted Campbell, R. H., Skinner, A. S. and Todd, W.B. (eds) 1976. The Glasgow Edition
- Tobón, S., & Muñoz, J. C. (2013). Impuesto predial y desarrollo económico. Aproximación a la relación entre el impuesto predial y la inversión de los municipios de Antioquia. *Ecos de Economía*, 17(36), 173–199.

- Urrego Estrada, G. A., & Gutiérrez-Ossa, J. A. (2021). Aproximación a las políticas públicas frente al monitoreo institucional desde el enfoque territorial. *Administración & Desarrollo*, 51(1), 148–164. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n1.7>
- Vanegas, M., & Cabello, P. (2015). *Análisis de la estrategia para el fortalecimiento del recaudo de impuestos en el municipio de Chimichagua Cesar 2015 - 2017*. Universidad de Santander.
- Zubiri, I. (2012). La efectividad de la política fiscal. *Papeles de economía española*, 133, 19-38. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/133art04.pdf
- .