



DETERMINANTES DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL E INDUSTRIA Y  
COMERCIO EN EL MUNICIPIO DE MANIZALES (CALDAS) PERIODO 2008 – 2015

AMPARO LOTERO ZULUAGA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES  
FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES  
MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO  
MANIZALES  
2019

DETERMINANTES DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL E INDUSTRIA Y  
COMERCIO EN EL MUNICIPIO DE MANIZALES (CALDAS) PERIODO 2008 – 2015

COINVESTIGADOR:

Amparo Lotero Zuluaga

proyecto de grado para optar al título de magister en Desarrollo Regional Y Planeacion Del  
Territorio

INVESTIGADORES PRINCIPALES

Jaime Valencia Ramos

Tania Mackenzie Torres

Rubén Darío Arango

Hernán Parra

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES  
FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES  
MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO  
MANIZALES  
2019

## **DEDICATORIA**

*La presente investigación esta dedica a lo que más amo en esta vida, mi madre y mi hijo, gracias por todo su apoyo y amor incondicional. No puedo dejar por fuera a Juli y esas chiquiticas que han llenado de alegría mi vida*

## **AGRADECIMIENTOS**

*Agradezco de manera muy especial a los doctores  
María Eugenia Arango Ospina y Jaime Valencia  
Ramos, insignes académicos y amigos, porque sin su  
apoyo este trabajo no hubiera visto su fin*

## RESUMEN

El presente documento es el producto del trabajo de investigación realizado en la Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio – Séptima cohorte– de la Universidad Autónoma de Manizales, investigación que identifica los determinantes del recaudo del impuesto predial e industria y comercio en el Municipio de Manizales, capital del Departamento de Caldas, en el periodo 2008 – 2015, con el propósito de plantear acciones y/o estrategias que le otorguen viabilidad fiscal en el mediano y largo plazo a éste ente territorial, y con ello potenciar los niveles de desarrollo local, dando respuesta a la pregunta de investigación ¿ Cuáles son las variables que determinan el recaudo de impuesto predial e industria y comercio en el Municipio de Manizales?

Es importante para la academia abordar este tema por la importancia de dotar a las entidades territoriales de las herramientas conceptuales que les permitan mejorar sus recaudos y sus políticas fiscales.

La investigación es tipo cuantitativo, con alcance descriptivo, relacional, identificando los coeficientes de correlación entre la variable dependiente (recaudo) y las variables independientes, identificadas en la investigación. Como resultado se espera generar alternativas, al alcalde municipal de Manizales, para la gestión eficiente del recaudo tributario en el citado municipio.

**Palabras claves:** Recaudo, Impuesto predial, Impuesto de Industria y Comercio, Descentralización fiscal.

## ABSTRACT

This document is the product of the research work carried out in the Master in Regional Development and Territorial Planning - Seventh cohort of the Autonomous University of Manizales. Research project that identifies the determinants of property tax collection and industry and trade in the Municipality of Manizales, capital of the Department of Caldas, in the period 2008 - 2015, with the purpose of proposing actions and / or strategies that grant fiscal viability in the medium and long term to this territorial entity, and with it to boost the levels of local development, responding to the research question. What are the variables that determine the collection of property tax and industry and commerce in the Municipality of Manizales?

It is important for the academy to address this issue because of the importance of providing territorial entities with the conceptual tools that allow them to improve their revenues and fiscal policies.

The research is quantitative, of explanatory, correlational type, using regression models, identifying the degrees of correlation between the dependent variable (collection) and the independent variables identified in the investigation. As a result it is expected to generate alternatives, to the mayor of Manizales, for the efficient management of the tax collection in the aforementioned municipality.

**Keywords:** Tax collection, property tax, Industry and commerce tax, Fiscal decentralization.

## CONTENIDO

1	PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	11
1.1	ANTECEDENTES .....	11
2	ÁREA PROBLEMÁTICA .....	16
2.1	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN .....	21
3	JUSTIFICACION .....	22
4	REFERENTE TEORICO .....	23
4.1	TEORÍA DE DESARROLLO ENDÓGENO .....	23
4.2	FEDERALISMO FISCAL .....	27
4.3	EL DESARROLLO LOCAL COMO OPORTUNIDAD .....	32
4.4	DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SUS FUENTES DE FINANCIACIÓN EN COLOMBIA .....	40
4.5	SISTEMA TRIBUTARIO TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA.....	44
4.5.1	Impuesto Predial .....	45
4.5.2	Impuesto De Industria Y Comercio .....	46
4.6	MARCO LEGAL REGULATORIO NACIONAL DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES EN COLOMBIA .....	51
5	OBJETIVOS .....	55
5.1	GENERAL .....	55
5.2	ESPECÍFICOS .....	55
6	DISEÑO METODOLÓGICO .....	56
6.1	ENFOQUE Y TIPO DE ESTUDIO .....	56
6.2	OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES .....	57
6.3	POBLACIÓN .....	59
6.4	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN.....	59
6.5	PROCEDIMIENTOS Y FASES DE INVESTIGACIÓN.....	59
7	RESULTADOS Y DISCUSIÓN .....	61
7.1	ANÁLISIS DEL ESTATUTO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES PERIODO 2008 AL 2015 .....	61

7.1.1	Predial .....	61
7.1.2	Industria Y Comercio.....	67
7.2	ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL Y DE INDUSTRIA Y COMERCIO FRENTE A LA REGLAMENTACIÓN NACIONAL Y MUNICIPAL.....	77
7.3	DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES QUE INTERVIENEN EN EL RECAUDO.....	82
7.3.1	Variables Económicas.....	82
7.3.2	Variables Políticas. ....	85
7.3.3	Variables Administrativas.....	86
7.4	ANÁLISIS DE VARIABLES .....	89
7.5	ANALISIS BIVARIADO .....	89
8	CONCLUSIONES.....	96
9	RECOMENDACIONES .....	98
10	BIBLIOGRAFIA .....	100

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Composición de los Impuestos Subnacionales en América Latina: 2000 - 2010 (%) del recaudo total.....	20
Tabla 2 El desarrollo local, seis visiones sobre un mismo tema .....	33
Tabla 3 Enfoques de la incidencia del gravamen .....	45
Tabla 4 Marco Legal Nacional de Impuesto predial .....	51
Tabla 5 Marco Legal Nacional de Industria y Comercio .....	53
Tabla 6 Clasificación de variables.....	57
Tabla 7 Marco regulatorio del Impuesto predial Unificado en el Municipio de Manizales.	61
Tabla 8 Marco regulatorio del Impuesto predial Unificado en el Municipio de Manizales.	62
Tabla 9 Marco regulatorio del Impuesto Industria y comercio en el Municipio de Manizales .....	67
Tabla 10 Elementos del impuesto Industria y Comercio.....	68
Tabla 11 Estadísticos descriptivos para las variables de recaudo de impuestos .....	82
Tabla 12 Correlaciones – Recaudo Predial e Ingresos por SGP .....	90
Tabla 13 Correlaciones Recaudo Industria y Comercio – Ingresos por SGP.....	92
Tabla 14 Variables que inciden en el recaudo del impuesto predial .....	93
Tabla 15 Variables que inciden en recaudo del impuesto de industria y comercio.....	94
Tabla 16 Variables que inciden en el recaudo del impuesto predial .....	95

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Recaudo del Predial e Industria y Comercio. Manizales 2008-2015 .....	78
Figura 2 Comportamiento del recaudo Impuesto Predial municipio de Manizales .....	79
Figura 3 Comportamiento del recaudo impuesto industria y comercio municipio de Manizales.....	80
Figura 4 Participación porcentual del recaudo Nominal municipio de Manizales.....	80
Figura 5 Variación porcentual en el recaudo de Impuesto Predial y de Industria y Comercio .....	81
Figura 6 Diagrama de Dispersión – Recaudo Impuesto Predial versus Ingresos por SGP ..	90
Figura 7 Diagrama de Dispersión – Recaudo Impuesto Industria y Comercio versus Ingresos por SGP .....	91

# 1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

## 1.1 ANTECEDENTES

Sobre el tema de los determinantes del recaudo del impuesto predial e industria y comercio en Colombia, Iregui, A., Melo L., & Ramos, J., (2014), han indicado que “El impuesto predial es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo. En Colombia, este impuesto constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio. La literatura sobre el predial se ha centrado en el estudio de su incidencia económica y en los determinantes de la base impositiva y de las tarifas del impuesto. Si bien, las rentas provenientes de este impuesto se pueden explicar por el comportamiento del avalúo catastral y el nivel de las tarifas nominales, su evolución puede verse afectada por una serie de factores económicos, políticos, geográficos e institucionales, que pueden incidir positiva o negativamente sobre el recaudo”.

El estudio mencionado, Iregui, A., Melo L., & Ramos, J., (2014), incluye las siguientes variables como determinantes del recaudo: “ el partido político al cual pertenece el alcalde,(...) el rezago en la actualización de los avalúos catastrales, el grado de dependencia de las transferencias nacionales, el comportamiento de los ingresos tributarios locales diferentes a predial, el tamaño del gasto público local y un indicador de violencia que mide el número de acciones unilaterales por parte de grupos armados al margen de la ley. Todos estos factores fueron seleccionados teniendo en cuenta la disponibilidad de información a nivel municipal y su posible efecto sobre el recaudo.

Con respecto a la variable que identifica el partido del alcalde, se considera que esta podría afectar el recaudo, a través de la posición que los partidos políticos adopten frente a los niveles de tributación, gasto público local y transferencias del gobierno nacional. Se incluye una variable de ciclo político con el fin de evaluar si el último año de la administración del alcalde, tiene algún impacto sobre los niveles de recaudo. Por su parte, el rezago en la actualización catastral podría afectar la base gravable y en esa medida debería tener un impacto negativo sobre los niveles de recaudo municipal.

En relación con la variable que mide la dependencia de las transferencias (ingresos por transferencias como porcentaje de los ingresos corrientes), se podría esperar una relación negativa con el recaudo, debido a que entre mayor sea el porcentaje del gasto público local financiado con recursos de otros niveles de gobierno, las autoridades locales podrían tener un menor incentivo para aumentar la carga por impuestos. Los ingresos tributarios diferentes al predial, podrían tener un efecto ambiguo sobre el recaudo, teniendo en cuenta que se pueden presentar fenómenos de sustitución o de complementariedad entre impuestos.

El tamaño del gasto público local se incluye sobre la base de que el objetivo de las autoridades locales es maximizar la provisión de bienes públicos. Sin embargo, esta variable se incluye rezagada un período, por la posible simultaneidad que se podría presentar entre el recaudo del predial y el gasto público local.

Finalmente, las diferentes formas de violencia que afectan algunas zonas del país pueden haber incidido sobre el comportamiento del recaudo del impuesto predial. En particular, las acciones unilaterales por parte de grupos armados al margen de la ley, podrían ocasionar un aumento o reducción de los ingresos tributarios, dependiendo de los intereses particulares del grupo presente en la zona, o podrían inducir el desplazamiento forzoso, especialmente en las zonas rurales, disminuyendo el recaudo por el abandono de tierras”

El estudio de Iregui, A., Melo L., & Ramos, J., (2014), destaca como conclusiones generales que todos los coeficientes tienen los signos esperados excepto para la variable partido político, sin embargo, los resultados para cada municipio estudiado demuestran la heterogeneidad existente entre ellos. Se destaca eso si la variable violencia como de alto impacto frente al recaudo, y la geográfica, encontrando los municipios de la región andina como un recaudo más alto que los del resto del país.

El estudio también indica que los municipios con menos de 100 mil habitantes recaudan en promedio por habitante menos que el resto de municipios del país. Señala el estudio Iregui, A., L., & Ramos, J., (2014), que la razón podría ser el resultado de sistemas de información inadecuados, problemas de administración y gestión y/o bajos avalúos catastrales per-cápita.

Se destaca también el estudio de Guerrero, J., & Noriega, H., (2015) que evidenció los factores que afectan el recaudo del impuesto predial en Colombia y su incidencia en el recaudo. Los autores citados señalan que el método utilizado fue realizar el diagnóstico, acerca del objeto de estudio, por fuentes primarias y secundarias, como también de las experiencias de personas idóneas o expertas en el tema por tener un conocimiento amplio, encontrarse desempeñando cargos con funciones de administración, fiscalización, determinación y cobro del impuesto.

El estudio concluye que la falta de dinero, cultura del no pago, mala imagen del mandatario, corrupción y la no ejecución de acciones de cobro, son los principales factores que afectan el recaudo.

Los autores recomiendan que para lograr el fortalecimiento de las finanzas de los municipios de tal forma que conlleve al incremento del recaudo, se deben desarrollar estrategias, tales como: establecer canales de comunicación adecuados entre la administración municipal y la comunidad, difusión de los beneficios o incentivos por pronto pago, implementar estrategias que conlleven a la culturización de la comunidad, realizar periódicamente ante la comunidad rendición de cuentas y desarrollar procesos de cobros persuasivo y coactivo eficientes, entre otras.

El estudio realizado por Alean, Acosta y Matos (2011), en Cartagena de Indias, Colombia, que analiza los factores determinantes del recaudo del Impuesto Predial Unificado - IPU e impuesto de industria y comercio ICA, inicia del análisis descriptivo del comportamiento de los ingresos para aplicar seguidamente un modelo de regresión lineal.

Los resultados dan conclusiones que se hacen necesario para el recaudo del impuesto predial unificado y de industria y comercio como primera medida el cumplimiento de normas en materia de actualización del Estatuto Tributario y como segunda medida el diseño de sistemas de información y bases de registros que contenga información exacta que permitan interactuar en la asesoría hacia los contribuyentes.

También puede mencionarse el estudio de Camacho, C., Hurtado, K., Navarro, E., Hurtado, J., & Nieves, S., (2016).

Esta investigación identifica los elementos que tienen una injerencia significativa sobre el recaudo del IPU en la ciudad de Barranquilla (2016). Para lograrlo, se utilizó como instrumento metodológico un modelo de regresión lineal con serie de tiempo, el cual fue alimentado con los datos de las ejecuciones presupuestales de veintitrés años (1990-2012).

Los resultados permitieron establecer que el recaudo del IPU en la ciudad de Barranquilla, se encuentra influenciado por la variable ingresos tributarios diferentes del predial, la tasa efectiva del recaudo, el avalúo catastral del predio y el tipo impositivo medio.

A continuación, se transcriben las conclusiones del estudio citado:

“En primera instancia, se comprobó que en el municipio de Barranquilla los factores que afectan directamente el recaudo del Impuesto Predial Unificado (IPU) se encuentran relacionados con el avalúo catastral, los ingresos tributario diferentes a los generados por el recaudo de recursos a través del predial, las actualizaciones catastrales, la tasa impositiva, el gasto local, la tasa efectiva, el tipo impositivo y los cambios de gobierno local; esto se pudo comprobar mediante la realización de un análisis, utilizando como instrumento un modelo de regresión lineal con series de tiempo, tomando como muestra los datos de las ejecuciones presupuestales de veintitrés años periodo 1990-2012, realizando operaciones en términos per cápita en pesos de 2008, caso particular en el distrito de Barranquilla.

El análisis mediante un modelo de regresión lineal con series de tiempo evidenció que las variables que afectan significativamente el recaudo del predial (valor p menor a 0,05) fueron los ingresos tributarios diferentes de predial (tridipredial) con incidencia positiva; la tasa efectiva del recaudo (tasefectiva), su coeficiente es positivo generando un aumento en el recaudo; el avalúo catastral del predio (avacatas), su coeficiente es positivo, y el tipo impositivo medio (Tipoimp); también es positivo su coeficiente, generando un aumento en el recaudo de predial.

En este sentido los datos recopilados muestran el comportamiento de optimización del recaudo en los años de estudio influenciados en gran medida por las diversas variables exógenas analizadas en el modelo de regresión lineal con series de tiempo ajustado.

Sí bien el comportamiento tanto del número de predios como la base tributaria han tenido un repunte importante en los años de estudio, los ingresos por predial, su índice del IPU no predomina al índice base. Solamente, en el 2008 supera de manera significativa el índice base. Esto se explica por la actualización catastral del año 2007 y por el posicionamiento del nuevo gobierno distrital”.

En el ámbito local, particularmente en Manizales, no se tienen estudios que tratan los determinantes del recaudo de impuesto predial e industria y comercio, no obstante los estudios realizados en Barranquilla, Camacho, C., Hurtado, K., Navarro, E., Hurtado, J., & Nieves, S., (2016). En la ciudad de Cartagena por Pico, Acosta, Matos (2011); permiten generar preguntas de investigación para la ciudad de Manizales

## 2 ÁREA PROBLEMÁTICA

La Constitución Política Colombiana de 1991 es norma de normas. Así lo establece su artículo 4, cuando indica:

“ARTICULO 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.”

Aunque la cuestión de primacía de la constitución sobre la ley, estuvieron planteados en nuestro sistema jurídico desde la ley 153 de 1887, en su artículo 9, tal y como lo señala BERNAL P., C. (2005) el nacimiento de un Tribunal Constitucional que se encargue de la guarda de las disposiciones constitucionales y el nuevo sistema de fuentes del derecho basado en la primacía de la doctrina y jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la ley, aparece en nuestro país con la promulgación de la Constitución Política de 1991. En efecto, el autor mencionado ha indicado que:

“La Constitución Política de 1991 determinó la entrada de Colombia al neoconstitucionalismo. Esta corriente alude a un modelo de organización política denominado Estado Constitucional. La principal ley de construcción de este tipo de Estado es el reconocimiento de la supremacía de la Constitución y de los derechos fundamentales.

Este reconocimiento es correlativo a la creación de una Corte Constitucional, es decir, un tribunal especializado para la interpretación y concreción de la Constitución. A su vez, esta creación implica una modificación en el sistema de fuentes del derecho a la jurisprudencia de la Corte Constitucional; y se transforma el equilibrio de los poderes porque, por una parte, se acepta que la Corte Constitucional no puede concebirse únicamente como legislador negativo, tal como lo pensó KELSEN en los años 20 del siglo pasado, sino como un órgano activo, que colabora con el Legislativo y el Ejecutivo en la labor de producción de las normas. Por otra parte, se eleva a la Corte Constitucional a la cúspide del poder jurisdiccional y se establece la sujeción de los jueces ordinarios, incluidas las altas cortes, a la jurisprudencia de dicha Corte”.

La cuestión entonces se plantea no solo como un sistema de creación legítima del derecho basado en la Constitución, sino en el advenimiento de un modelo de Estado distinto al que teníamos antes de 1991.

En efecto, pasamos de un Estado de Derecho, a un Estado Social y Democrático de Derecho.

Sin tratar de ser reduccionista con el asunto del Estado Social y Democrático de Derecho, a continuación, se transcriben las principales características de este modelo de Estado, tal y como fueron definidas por la Corte Constitucional a través de la sentencia T-406 de 1992, en los siguientes términos:

“(…) La Constitución colombiana recoge ampliamente los postulados normativos del Estado social de derecho. Ello se comprueba no solo al repasar lo consagrado en la lista de los principios y de la Carta de derechos, sino también en la organización del aparato estatal. El artículo primero de la Constitución es la clave normativa que irradia todo el texto fundamental:

Art. 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Por lo menos tres postulados se desprenden del artículo primero:

- a) El Estado es definido a través de sus caracteres esenciales. Entre estos caracteres y el Estado la relación es ontológica: El Estado Colombiano es tal, en tanto sus elementos esenciales están presentes; no se trata de cualidades, capacidades o dotes del Estado, sino de su propia naturaleza, de su propio ser.
- b) Los caracteres esenciales del Estado tienen que ver no solo con la organización entre poderes y la producción y aplicación del derecho, sino también y de manera especial, con el compromiso por la defensa de contenidos jurídicos materiales.

El sentido y alcance del artículo primero no puede ser desentrañado plenamente a partir de una interpretación reducida al análisis de su texto. Cada una de las palabras del artículo posee una enorme carga semántica, la cual, a través de la historia del constitucionalismo occidental, se ha ido decantando en una serie de nociones básicas que delimitan su alcance y lo hacen coherente y razonable. Una interpretación que se aparte del contexto nacional e internacional en el cual han tenido formación los conceptos del artículo primero, puede dar lugar a soluciones amañadas y contradictorias.

En síntesis, la Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma. La carta de derechos, la nacionalidad, la participación ciudadana, la estructura del Estado, las funciones de los poderes, los mecanismos de control, las elecciones, la organización territorial y los mecanismos de reforma, se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y valores constitucionales. No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales”.

Considerando que la financiación del Estado Social y Democrático de Derecho demanda recursos y esfuerzos fiscales importantes por parte de la Nación y de sus Entidades Territoriales, el presente escrito muestra el Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio en Colombia como fuente importante para financiar el Estado Social de Derecho desde los Municipios; situación que consagró no por primera vez, pero sí de manera definitiva la constitución política de 1.991.

El fortalecimiento tributario territorial, desde este nuevo modelo de Estado, es deseable por diferentes razones: en primer lugar, las autoridades adquieren mayor grado de autonomía en la toma de decisiones en el gasto público, segundo reducir la dependencia de las transferencias del gobierno local y tercero eficiencia y transparencia en el manejo del gasto ya que los ciudadanos generan mayor control político (Corbacho & Fretes, 2012).

Si bien la descentralización fiscal, en América Latina, se ha potenciado en diferentes países como Brasil, Argentina, México, Chile, Colombia; aún persisten problemas de desequilibrio vertical, cuando se evidencia que el gasto de los gobiernos subnacionales,

como porcentaje del gasto público total ha pasado del 20% en 1985 al 30% en 2009; entre tanto el recaudo de impuestos propios de estos gobiernos ha permanecido alrededor del 10% en comparación con el total nacional (Corbacho & Fretes, 2012).

Este desequilibrio vertical conduce a que los gobiernos subnacionales tengan una mayor dependencia de las transferencias del gobierno central, generando con ello barreras que impiden los potenciales de la descentralización fiscal; por otro lado, en un escenario de laxitud de las restricciones presupuestarias territoriales, el exceso de gasto se traduce en déficit fiscal y acumulación de deuda que hacen inviable la sostenibilidad, en el largo plazo, de la gestión administrativa de los gobiernos subnacionales.

El desequilibrio vertical promedio de América Latina, es significativamente mayor que en los países avanzados de la OCDE, pero también mayor que en Europa del Este y Asia, sin embargo, la región de América Latina es heterogénea en su nivel de gasto y descentralización de ingresos.

Como lo señalan, Fretes & Ter-Minassian (2016), en América Latina, el porcentaje de gasto público subnacional, financiado con recursos propios, representa una cifra del 4 % del PIB; entre tanto en países de Europa, representa el 8% del PIB, lo cual implica para el primer grupo de países un desbalance vertical del 6% del PIB, entre tanto para el segundo grupo de países es cercano al 4% del PIB.

En los Estados Unitarios que han descentralizado menos responsabilidades de gasto (Chile, Salvador, Panamá, Uruguay), los ingresos propios cubren una parte sustancial del gasto local, En los países unitarios que han avanzado más en el gasto de la descentralización (Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú), los desequilibrios verticales son altos, especialmente en el nivel intermedio, incluso han aumentado en la última década.

En efecto, los gobiernos subnacionales, de América Latina, tuvieron, entre 1997 y 2009, cambios en su estructura de ingresos como % del PIB; en la cual los ingresos tributarios propios, pasaron de representar el 2,1% al 2,7 % del PIB; entre tanto, las transferencias totales pasaron del 2,8% al 4,4% del PIB lo cual es indicativo de la baja dinámica del recaudo de impuestos propios a nivel local y la mayor dependencia de los recursos del gobierno central (Gómez & Jiménez, 2011).

El desequilibrio vertical, se constituye un limitante estructural para que, a partir de la descentralización, los entes locales impulsen el desarrollo y crecimiento de sus comunidades, por tal razón es importante fortalecer la capacidad de generación de recursos propios, especialmente mediante el fortalecimiento del recaudo de impuestos locales.

El recaudo tributario subnacional, como proporción del PIB y en comparación con el recaudo del gobierno central, muestra brechas importantes, según la CEPAL, hacia el año 2008, así: Argentina, recaudó a nivel central (26.3%), subnacional (4,4%); Bolivia (20,8%) (0,9%); Brasil (23,9%) (10,1%); Colombia (15,5%) (2,5%); Costa Rica (15,6%) (2,5); Ecuador (15,8%) (0,4%); México (9,7%) (0,6%); Perú (16,7%) (0,2%) (Corbacho & Fretes, 2012, p.128).

Además, de los bajos niveles porcentuales, que se presentan en los gobiernos subnacionales, de América Latina, de recaudo de tributos propios, en comparación con el recaudo a nivel del gobierno central; se presenta en la estructura tributaria subnacional del primer grupo de países una dependencia de dos tipos de impuestos; el predial y el de actividad económica, como se evidencia en la tabla N° 1.

Tabla 1 Composición de los Impuestos Subnacionales en América Latina: 2000 - 2010 (%) del recaudo total

País / impuesto	Impuesto Predial	Actividad Económica	Nomina	Propiedad Vehículos	Transferencia Propiedad	Combustibles	Otros
Argentina	12,6	64,4	0	6,3	0	0	16,7
Brasil	5,0	84,6	0	5,0	1,6	0	3,8
Colombia	20,8	49,2	0	2,7	0	12,0	15,2
Ecuador	29,4	31,0	0	0	2,3	0	37,3
México	27,6	2,1	39,7	1,8	18,0	0	10,8
Panamá	0	59,7	0	0	0	0	40,3
Perú	54,1	15,8	0	7	0	0	23,1

Venezuela	2,3	97,0	0	0	0,2	0	0,5
-----------	-----	------	---	---	-----	---	-----

*Fuente: Fretes & Ter-Minassian (2016)*

El impuesto predial o impuesto a la propiedad inmobiliaria, además de ser representativo en la estructura tributaria de los gobiernos subnacionales, en América Latina, presenta rezagos importantes frente al recaudo del mismo comparativamente con países de la OCDE (Bonet, Muñoz, & Pineda, 2014). En efecto, en América latina, para el periodo comprendido entre el año 2000 y el año 2010, la recaudación del impuesto predial como porcentaje del PIB, representó un promedio del 0,28%; entre tanto, para el mismo periodo de tiempo, el recaudo de dicho impuesto, representó el 0,68% en países de Europa del Este y el 1,15% del PIB en 32 países de la OCDE.

En este sentido, el hecho de tener un bajo recaudo de impuesto predial como porcentaje del PIB, aunado al hecho de la representatividad que tiene el impuesto a la propiedad inmobiliaria en la estructura tributaria subnacional; plantea para estos niveles de gobierno, el reto de optimizar el recaudo del impuesto predial en concordancia con sus potencialidades y necesidades, las cuales son cada vez mayores, dados los grados de urbanización; así mismo, es necesaria la reducción del desequilibrio vertical en el sentido de reducir la dependencia por transferencias del gobierno nacional.

Por otro lado, es necesario indagar sobre los determinantes del recaudo de impuesto predial e industria y comercio en territorios o municipalidades específicas, en este caso Manizales, dado que cada ciudad, como lo han mostrado los estudios realizados, presentan condiciones particulares que ameritan el conocer sobre los determinantes del recaudo.

## 2.1 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuáles son las variables que determinan el recaudo del impuesto predial e industria y comercio en el Municipio de Manizales, Caldas?

### 3 JUSTIFICACION

El desarrollo de los territorios y de las ciudades, está asociado, entre otros variables a la capacidad de financiar, de manera autónoma, en un escenario de descentralización fiscal, las inversiones que apalancan el crecimiento local. En este contexto el crecimiento y sostenibilidad financiera de las ciudades juega un papel de importancia en la calidad de vida de sus habitantes, son cada vez más los análisis frente al tema, un porcentaje amplio de la población habita las urbes y ello se refleja en una mayor demanda de bienes públicos que requieren financiación por parte de los gobiernos locales.

Los mecanismos de financiación son variados, sin embargo, el predial, impuesto a la propiedad, es representativo y una fuente de recaudo tributario que incide de manera directa en la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales. El modelo de descentralización fiscal colombiano demanda que los entes territoriales fortalezcan su recaudo de impuestos locales y reduzcan la dependencia de las transferencias de la nación, y para ello se deben generar por parte de los gobiernos locales estrategias y/o acciones que incrementen los ingresos fiscales, entre ellos por la vía del predial.

Conocer el comportamiento, las características y determinantes del recaudo de predial e industria y comercio genera acciones concretas que permitan optimizar los ingresos fiscales, que, si bien se han hecho estudios a nivel de América Latina, Colombia y ciertas ciudades como Cartagena, Bogotá; aun es desconocido para las ciudades del eje cafetero los variables que explican el recaudo, de esa manera surge la pregunta de investigación antes mencionada.

## 4 REFERENTE TEORICO

El estudio se enmarca en la perspectiva de la Teoría del desarrollo, específicamente en la teoría de desarrollo endógeno, en el enfoque del desarrollo local, asociadas a las finanzas locales y/o subnacionales, lo que lleva a abordar, de forma detallada, la descentralización fiscal de los municipios para posteriormente abordar la relación entre éste y los resultados de los territorios.

### 4.1 TEORÍA DE DESARROLLO ENDÓGENO

La economía del desarrollo ha logrado en los últimos años avances en lo que se refiere a la consolidación de teorías que explican los orígenes, dinámicas e instrumentos del desarrollo en una perspectiva diferente a los cánones neoclásicos que han sostenido la equivalencia entre crecimiento económico y desarrollo.

Los modelos de crecimiento económico, fundamentados en los supuestos neoclásicos, sostienen que el factor explicativo del aumento de la riqueza de los Estados - Nación se encuentra en la dotación de variables productivas como el trabajo y el capital, de los cuales la riqueza constituye el factor dinamizador por excelencia. De la misma manera el aumento del “stock de capital” está asociado a las tasas de inversión que a su vez dependen de la tasa de ahorro. En este sentido se plantea el círculo virtuoso, - mayor nivel de capital - mayor producción – mayor ingreso, posibilitando - mayor tasa de ahorro – mayor inversión y nuevamente - mayor crecimiento económico.

De acuerdo con este panorama, los hechos económicos dan cuenta del incumplimiento de los supuestos de los modelos de crecimiento neoclásicos, puesto que una de las explicaciones centrales planteadas por dicha perspectiva en el sentido de lograr la convergencia económica entre países y regiones, aún no se han logrado, así como el cuestionamiento teórico - empírico a los supuestos de rendimientos decrecientes y competencia perfecta. Las nuevas perspectivas del desarrollo económico, denominadas

heterodoxia, replantean los cánones neoclásicos partiendo de la existencia de supuestos como competencia imperfecta y rendimientos crecientes, lo cual se traduce en un escenario económico caracterizado por la divergencia en el crecimiento entre países y regiones.

Por esta razón surge con fuerza hacia inicios de las décadas de los 80s, la teoría del desarrollo endógeno en Latinoamérica los aportes teóricos de autores como; Friedmann y Douglas, (1978) y Sthor en (1981) quienes propusieron una noción de desarrollo centrado en los territorios retrasados. Mientras, Baccattini (1979), Brusco (1982), Fua (1983), Garofoli (1983), Vázquez Barquero (1983) centraron el análisis de desarrollo industrial de algunas regiones de Europa. Según Vázquez (2007) el término desarrollo endógeno llama la atención a los economistas debido a que se utiliza para interpretar los procesos de desarrollo en territorios y países, en tiempos donde se facilitan grandes transformaciones en la sociedad y la economía resultado del aumento en la integración política, económica y cultural.

Como bien lo conceptúa, Vázquez, “la teoría del desarrollo endógeno considera que la acumulación de capital y el progreso tecnológico son, sin duda, factores clave en el crecimiento económico” (2007, pág.8). Así mismo, propone “que el desarrollo económico se produce como consecuencia de los procesos que determinan la acumulación de capital, como son la creación y difusión de las innovaciones en el sistema productivo, la organización flexible de la producción, la generación de economías de aglomeración y de diversidad en las ciudades y el desarrollo de las instituciones” (2007, pág.8).

En este sentido, el desarrollo endógeno, explica los procesos del mismo a partir de las transformaciones organizacionales, del relacionamiento entre los agentes o actores del desarrollo, de las instituciones que soportan las reglas de juego sociales y de la capacidad de los territorios para potenciar sus niveles de bienestar, con base en la disponibilidad de recursos, la tecnología, el conocimiento y el relacionamiento entre actores a nivel local, quienes son protagonistas en las decisiones sobre la inversión y las políticas que se toman, de manera colectiva, para mejorar la calidad de vida de la población. Según Boisier (2005)

El desarrollo regional endógeno incluye cuatro planos: el plano político, se refiere a la capacidad territorial para tomar decisiones relevantes, a la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo y a la capacidad de negociar; el plano económico se refiere a la

apropiación y reinversión local de parte del excedente a fin de diversificar la economía local, dándole una base de sostenibilidad al territorio en el tiempo; el plano científico y tecnológico como la capacidad interna de un sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, y por último, el plano cultural como matriz generadora de identidad socio territorial. (pág. 54).

Una de las primeras aproximaciones al desarrollo endógeno, tuvo lugar en los años 1944 y 1945 durante finales de la segunda guerra mundial donde la corriente principal era el pensamiento Keynesiano, debido a que existía una desigualdad económica y ausencia de bienestar entre las regiones. Estos supuestos sostenían que el crecimiento dependía de la tasa de ahorro y de la demanda externa. Paredes & Balcázar (2013). La noción de desarrollo endógeno constituye un instrumento útil que permite interpretar la dinámica de ciudades y territorios para proponer medidas que estimulen los procesos de acumulación de capital Vázquez Barquero (2000). En América Latina la política de desarrollo está basada en iniciativas en las que los proyectos económicos y sociales son coordinados y gestionados a través de nuevas formas de gobernación en las que participan los actores públicos y privados, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales. Vázquez (2009).

Como lo plantean Vázquez y Madoery (2001):

El núcleo propositivo básico de las iniciativas de desarrollo local subraya la necesidad de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con los ajustes flexibles desde los diferentes ámbitos territoriales, tratando de definir en su propio contexto, las actividades de innovación tecnológica y de gestión, así como la necesaria cualificación de recursos humanos, según el perfil específico de las actividades productivas y el tejido empresarial de cada territorio. Esto implica subrayar la innovación y la capacidad propia de desarrollo local, más que las modalidades de redistribución desde el nivel central. Por eso, la descentralización constituye una herramienta indispensable en este proceso, al otorgar competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes instancias territoriales. (pág. 8).

De igual manera Fernández (2007) señala que:

El desarrollo endógeno supone tres elementos esenciales: en primer lugar, que la comunidad local dirija, ejecute y controle su proceso de desarrollo; en segundo lugar, que utilice todas las potencialidades existentes en el territorio; y en tercer lugar que tenga por finalidad atender las necesidades de los ciudadanos de la comunidad local. La identidad cultural, social e histórica con su comarca, ciudad o región es el catalizador de este proceso. (pág. 221)

Los modelos de desarrollo endógeno, tienen una alta posibilidad de controlar localmente los procesos de desarrollo y mejorar las oportunidades para una política económica local; un modelo capaz de garantizar una autonomía en el proceso de transformación de un sistema económico de tipo local siendo relativamente sostenible debe estar basado en las características locales y estar basado en estas para así poder contar con la habilidad para controlar algunas variables fundamentales, Vázquez Barquero & Garofoli, (1995).

Entre tanto, Vázquez (2007) propone que:

Controlar, localmente los procesos de acumulación. 3) Capacidad de innovación. Y 4) Debe existir una habilidad para desarrollar interdependencias intrasectoriales e Para desarrollar a los sectores pobres o tradicionales y convertirlos en modernos y desarrollados, debe repetirse el proceso evolutivo que vivió los sectores ya desarrollados, aceleradamente y en un proceso voluntario y planificado, promoviendo el desarrollo de industrias, servicios sociales y culturales a partir de sus propios recursos humanos y materiales. Este esfuerzo a partir de lo propio es lo que se llama el desarrollo endógeno. (pág. 111)

En esta estructura, Vázquez Barquero & Garofoli, (1995), afirman que la aplicación del modelo de desarrollo endógeno debe estar fundamentada en condiciones tales como, el uso de recursos locales y la habilidad para el intercambio intersectorial productivo a nivel local. Toledo, citado por Baños & Rodríguez,(2013) introduce un carácter sustentable del desarrollo endógeno por medio de la capacidad que tiene una comunidad para controlar o recuperar los diferentes procesos que determinan o afectan, asuntos como:

La toma de control sobre su territorio, teniendo en cuenta sus límites de territorio, la superficie que se tiene y el reconocimiento que debe hacer el estado por el territorio.

Uso correspondiente y adecuado de los recursos naturales que forman parte del territorio.

Un adecuado control cultural que permita la toma de decisiones bajo los valores culturales.

La calidad de vida debe aumentar constantemente, siendo la tarea más importante del desarrollo comunitario.

Los intercambios económicos que realizan la comunidad con los mercados tanto locales como regionales, nacionales e internacionales al igual que con los miembros de la sociedad, deben ser regulados formando una toma del control económico.

De manera comunitaria se deben enfrentar los diversos fenómenos económicos externos que afectan la vida productiva.

#### 4.2 FEDERALISMO FISCAL

Cuando se habla de federalismo fiscal se refiere a un área de la economía que estudia el funcionamiento de un sistema fiscal y existen argumentos a favor y en contra de la descentralización fiscal. En este trabajo partimos de que la descentralización puede contribuir a obtener una mejor información sobre las preferencias de los individuos de una localidad determinada y que ella puede ampliar las alternativas de escogimiento disponible para los ciudadanos.

De acuerdo con Musgrave y Musgrave (1992), para el análisis de la política fiscal, se distinguen tres funciones básicas: 1) La estabilización macroeconómica, 2) La redistribución del ingreso y 3) La provisión de bienes y servicios.

Es importante tener presente que, de las tres funciones del análisis de la política fiscal, la provisión de bienes y servicios, es la que ha sido más abordada por los economistas en favor de la descentralización fiscal porque consideran que son los gobiernos locales los que

conocen más de cerca las necesidades de los ciudadanos y están en capacidad de responder a las variaciones en la demanda por los bienes públicos locales.

Desde la teoría económica, un bien público se define como aquellos para los cuales no existe rivalidad en el consumo, en el sentido que su demanda por parte de una persona determinada no disminuye su disponibilidad para otros individuos; a diferencia de los bienes privados, donde se aplica el principio de exclusión que se da la rivalidad por el consumo.

El modelo de Tiebout, citado por Camelo (2012) considera que, los bienes públicos locales son bienes cuyos beneficios tienen claras limitaciones espaciales y se restringen a los residentes de una determinada localidad geográfica o, al menos, se perciben con mayor intensidad en ciertas regiones. Este modelo parte de los supuestos de la libre movilidad de las personas y de los recursos de una comunidad a otra, de la ausencia de externalidades (positivas o negativas) de este tipo de bienes y del perfecto conocimiento de las ventajas y desventajas de cada localidad por parte de los ciudadanos. Su argumento se basa en que si a los gobiernos locales se les permitiera competir por atraer habitantes hacia sus localidades, éste tipo de mecanismo de mercado llevaría a la eficiencia en la provisión de bienes públicos locales y a una óptima asignación de recursos en la economía.

Al modelo de Tiebout ha sido objeto de varias críticas donde se concluye que la descentralización de la función fiscal de provisión de bienes y servicios no necesariamente conduce a una solución de equilibrio en la economía y que en el caso de ser alcanzado no llegaría a ser eficiente. Por el contrario, otros autores como Musgrave y Musgrave (1992), consideran que la descentralización de la función fiscal fomenta la eficiencia, al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y las preferencias individuales mediante una vinculación clara de beneficios y costos. Así, la teoría del federalismo fiscal recomienda las relaciones fiscales intergubernamentales, como fortaleza para las localidades cercanas, donde se ponga en marcha un sistema de transferencias intergubernamentales que incentive el gasto en tales servicios, más allá del definido por la autoridad local, hasta un punto en que se alcance la igualdad entre el beneficio marginal social (superior al local) y el costo marginal social de producir dichos bienes.

Teóricamente según Oates (1999) se considera la descentralización fiscal como la asignación adecuada de impuestos y gastos del sector público entre los diferentes niveles de gobierno conocido como federalismo fiscal, - termino aplicado en norte américa por el modelo de gobierno que impera -. Principio que se deriva del teorema de descentralización de Oates, este enunciado sugiere que los bienes públicos deben ser provistos por el nivel de gobierno con influencia sobre el área que recibe los beneficios directos del servicio o bien público, en el caso de un municipio se asumen los bienes públicos locales para que el beneficio social marginal sea al menos igual al costo marginal.

Al referirse a bienes públicos la teoría tradicional sostiene que los “bienes públicos” benefician a ciertos grupos de la población y estos deben ser provistos por los gobiernos locales de tal manera que se garantice una relación directa entre los costos y los beneficios asociados a dichos bienes. Examinado minuciosamente este proceso se encuentra que la provisión de bienes públicos locales causa externalidades, el gobierno central puede diseñar programas de transferencias hacia los gobiernos locales para corregirlas. La teoría sugiere que cuando la base tributaria responde al diferencial de tarifas, los gobiernos locales deben imponer impuestos que reflejen el costo del bien público. Este tipo de impuestos conocidos como “benefit taxes”-impuestos de beneficios-, llevan información sobre los diferentes niveles del bien público y sobre los costos asociados a ellos (Oates, 1999).

La descentralización fiscal es en teoría toda sociedad donde el sector público está compuesto por varios niveles de gobierno, de acuerdo a Oates (citado en Iregui, Ramos, & Saavedra (2001) la asignación adecuada de impuestos y gastos en el sector público entre los diferentes niveles de gobierno que existen se conoce como federalismo fiscal, esta asignación debe hacerse teniendo en cuenta el tipo de bien de servicio público que se provee y el tipo de impuesto; las externalidades e interrelaciones fiscales que generan los impuestos o bienes públicos deben ser tenidas en cuenta.

(Oates, 1999) Sugiere que cuando la base tributaria responde al diferencial de tarifas, los gobiernos locales deben cobrar impuestos que reflejen el costo del bien público. Este tipo de impuestos llevan información sobre los diferentes niveles del bien público y sobre los costos asociados a ellos.

Según Iregui, Ramos, & Saavedra (2001) existen dos tipos o casos extremos de descentralización fiscal que nos explican el grado de concentración de las responsabilidades fiscales:

“de un lado, se puede considerar un sistema fiscal en el cual los gobiernos locales tienen completa autonomía en el gasto y en el ingreso. En estos sistemas los impuestos locales financian los bienes públicos locales y el gobierno central (“federal”) se encarga de la defensa nacional y la redistribución del ingreso. De otro lado, se tiene un sistema fiscal centralizado en el cual el gobierno nacional es el principal recaudador de impuestos y el proveedor de los bienes y servicios públicos locales y nacionales”. (p.2)

Boisier (citado en Arandia, 2002) señala:

“Se destaca tres modalidades en las que el Estado central tiende a delegar poder y recursos hacia órganos periféricos: a) La descentralización funcional, referida a competencias específicas o sectoriales; b) La descentralización territorial, traspaso de competencias y poder decisional a entes con jurisdicción territorial definidos y, finalmente, c) La descentralización política, que se establece cuando el aparato de gobierno descentralizado se genera mediante procesos electorales”. (p.13)

Por otro lado, Von Haldenwang (citado en Arandia, 2002) distingue 3 formas diferentes de descentralización, pero con algunas similitudes:

“la administrativa, que comprendería tanto la desconcentración territorial y funcional como la delegación a agencias semiestatales; la descentralización política, que sería la transferencia de competencias a organizaciones territoriales y funcionales políticamente autónomas, y la descentralización económica, que equivaldría a privatización”. (p.4)

La descentralización fiscal ofrece la oportunidad para una política regional con mayores niveles de efectividad que las ejecutadas por el gobierno central, debido a que las autoridades subnacionales pueden controlar las funciones que permitan impulsar políticas desde el lado de la oferta (Bonet, 2004). La descentralización en América Latina ha venido reforzando la importancia creciente de los gobiernos territoriales siendo responsables

directos del gasto público y, en menor medida, como recaudadores de ingresos propios, lo que permite generar una estrategia significativa de desarrollo (Aghon, 1999).

Desde el punto de vista macroeconómico (Aghon, 1999) señala que para que exista un adecuado proceso de descentralización, este debe comprender cuatro elementos importantes: 1) Clara asignación a los niveles subnacionales de gobierno de una mayor responsabilidad, respecto a gastos, permitiendo actuar con una mayor eficacia, 2) Mayor autonomía financiera y correspondientes facultades tributarias, las cuales permiten generar recursos y un comportamiento responsable en materia fiscal, 3) Adecuada definición de las transferencias intergubernamentales, que permitan superar el desequilibrio fiscal y problemas de eficiencia y equidad que existen en la transición a un esquema de gestión descentralizada y 4) Reglas claras sobre el endeudamiento por parte de los gobiernos subnacionales, estableciendo claros controles e imponiendo fuertes restricciones si es necesario.

Shah (citado en Bonet, 2004) afirma que la experiencia en los países industrializados muestran que una descentralización fiscal exitosa solo se puede lograr con un programa de transferencia fiscal bien diseñado, permitiendo estimular la competencia por el suministro de bienes públicos, la rendición de cuentas del sistema fiscal y la coordinación fiscal entre los diferentes niveles de gobierno; a diferencia de lo anterior, los países en vías de desarrollo no utilizan transferencias con un estándar explícito de igualación, generando una dependencia a las transferencias y un desestimulo al desarrollo de una gobernabilidad de carácter receptivo con un sistema claro de rendición de cuentas.

Para que la descentralización sea exitosa y genere mayor crecimiento al igual que conduzca a una mejor prestación de servicios, esta debe estar acompañada de mecanismos que impongan disciplina fiscal, y obliguen a los gobernantes a rendir cuentas a sus gobernados. (García, 2004).

Sabiendo lo anterior es importante tener en cuenta lo que señala (Gaviria, 2003) que considera que, en el caso de Colombia, el modelo de descentralización es una combinación de reformas políticas, hacia el mercado, fiscal y administrativas, y esta última se dividen en tres modalidades: a) Desconcentración, b) Delegación, y c) Devolución.

Los resultados de las reformas anteriormente mencionadas para Colombia son:

Administrativo: El proceso de descentralización se le otorgó muchas responsabilidades a entidades territoriales, sin embargo, se debe contar con los recursos necesarios para cumplir estas funciones porque si no lo que se hace es trasladar el problema de tipo nacional a nivel territorial

Fiscal: Las transferencias son automáticas, condicionadas y sin contrapartida, permitiendo a los entes territoriales realizar proyecciones de sus ingresos en sus planes de inversión a largo plazo.

Político: La descentralización no ha tenido mejores resultados debido a que se ha desarrollado en medio del conflicto y no ha reducido la influencia de la guerrilla.

En América latina, durante las últimas dos décadas han reforzado el papel de los gobiernos regionales en su estrategia de desarrollo, convirtiendo la descentralización en el núcleo de las reformas institucionales. Según el estudio realizado por (Espitia & Román, 2015) en Colombia existe una relación positiva entre descentralización y el crecimiento económico en todas las regiones, indicando que la transferencia de funciones fiscales a los gobiernos regionales fortaleció el crecimiento territorial.

#### 4.3 EL DESARROLLO LOCAL COMO OPORTUNIDAD

La visión sobre el desarrollo económico local incorpora diferentes aproximaciones y enfoques, no obstante todos ellos confluyen en un solo ideal, la búsqueda de una concepción más integral y contextualizada de los problemas reales del desarrollo en cada territorio, los cuales requieren de una acción coordinada entre los diferentes actores locales, públicos y privados, a fin de crear un entorno territorial que fomente las actividades productivas en general y en especial las que corresponden a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, para utilizar en forma eficiente y sostenible los recursos endógenos y aprovechar las oportunidades de dinamismo exógeno o el dinamismo de las actividades empresariales presentes en el territorio.

El desarrollo local es un concepto que alude a una modalidad de desarrollo que toma forma en territorios de diversos tamaños, pero no en todos, dada la complejidad del mismo proceso de desarrollo; se piensa que el desarrollo local es en una comuna o nivel municipal,

cuando en realidad tiene sentido si se mira desde afuera y desde arriba (Boisier, 1999). La iniciativa de un desarrollo local surge de países pobres o con desarrollo tardío con el fin de neutralizar los efectos negativos que la globalización y el ajuste productivo produjeron en el nivel y calidad de vida de la población (Vázquez, 2009).

Para Aguirre (2009) es importante resaltar que existen diferentes enfoques para el desarrollo local sin embargo se debe aclarar que nunca surge por casualidad, sino por el resultado del estado de situación y siendo una ruta diferente y alternativa al desarrollo que se da como resultado a la globalización; el desarrollo local es una teoría que aún no está

Totalmente completa y a continuación observamos las diferentes visiones del desarrollo local, así:

Tabla 2 El desarrollo local, seis visiones sobre un mismo tema

El desarrollo local como participación	1. 2. 3.	Con una visión participacioncita Es todo aquel proceso en donde participan los actores del territorio determinado Todo es posible desde el territorio
Visiones del desarrollo local La visión neoliberal	1. 2. 3.	Impulsada por los organismos multilaterales de crédito (ej.: banco mundial) Están teñidos de una lógica de desarticulación del estado nacional Su estrategia es el debilitamiento del estado central

---

Como municipalismo	1.	Fortalecer al municipio en su rol de actor de desarrollo y no como mero prestador de servicios
	2.	Si hay un buen municipio, habrá desarrollo
Como desarrollo económico local	1.	Es la visión del desarrollo local exclusivamente en su dimensión económica
	2.	Propicia ante todo el desarrollo de PyMes
	3.	Tiene su raíz en la cooperación europea
Como ordenamiento territorial	1.	Es una visión muy reciente, con raíz en la cooperación europea
	2.	Si instrumento son los proyectos de OT.
	3.	El supuesto es que, el territorio no está ordenado y sin ello no se puede generar desarrollo
Como forma de análisis social	1.	Es una visión más neutra. Que ve al DL como una herramienta de análisis, más que como un instrumento de cambio social

---

---

2. Usa los SIG, con un carácter más descriptivo

---

*Nota: Tomada de Aguirre, J. F. (2009).*

Vázquez (2009) afirma que el desarrollo de una localidad requiere que tanto los actores privados como los públicos ejecuten coordinadamente los programas de inversión; la estrategia del desarrollo se debe plantear de una forma diferente para cada situación, debido a que cada territorio demanda necesidades diferentes, al igual que visualiza las prioridades de acuerdo a la demanda de la localidad en las cuales se incorporan políticas de desarrollo.

Díaz & Forero (2006) señalan:

“El enfoque del desarrollo local toma como unidad de actuación principal al territorio o ámbito de una determinada comunidad; se basa en la movilización y participación de los actores territoriales públicos y privados como protagonistas de las iniciativas y estrategias de desarrollo local; se refiere a territorios y actores reales, no sólo a tendencias generales que ayudan poco al diseño de políticas de actuación en los diferentes ámbitos territoriales; y supone el abandono de las actitudes pasivas, ya que se basa en la convicción del esfuerzo y decisión propios para establecer y concertar localmente la estrategia de desarrollo” (p.808).

Por otro lado, la CEPAL (2000) manifiesta que el desarrollo local es un proceso de cambio estructural y de crecimiento de la economía en un lugar específico, el cual se puede identificar de acuerdo a tres dimensiones:

**Económica:** Se usan eficientemente los factores productivos, se crean economías de escala y aumenta la productividad.

**Sociocultural:** La base del proceso de desarrollo son las instituciones locales, los valores y el sistema de relaciones económicas y sociales.

**Política y administrativa:** Existe un entorno local favorable a la producción y se impulsa el desarrollo sostenible gracias a las iniciativas locales.

Recientemente ha existido un cambio en el enfoque del desarrollo local, ya que muchos líderes han dejado de verlo como una función para verlo como un proceso, el cual está basado en el sector privado; las acciones que tomen los gobiernos locales tienen una influencia en el desarrollo económico en el sector privado. El desarrollo local no solo trata de crear empleos y atraer inversión, sino de asegurar una calidad de salarios y de empleos, de productividad y competencia entre las firmas inversionistas, ya que esto impactará el nivel de vida de la localidad y la misma capacidad de sostener la competitividad y la productividad. (Maldonado, 2000).

En América Latina existen casos que llaman mucho la atención acerca del desarrollo local por sus grandes efectos demostrativos, estas experiencias han surgido promovidas por diferentes tipos de asociaciones, diversos movimientos, alcaldías o gobiernos regionales, estatales entre otros; los casos más representativos se han dado en Colmenar, Buenos Aires; Leticia, Colombia; Couro vegetal da amazonia, Municipio de Icapui (Martin, 2001). Los intentos de desarrollo local en América latina lleva a deducir que cuando ocurre una tendencia de fragmentación y atomización económica y social, se hace prioritario la construcción social de las regiones, por lo tanto, se construyen diferenciadamente y no por decreto según señala Boisier (citado en Cardenas, 2002)

Cuando se da un modelo de desarrollo local basado en actividades económicas como lo son la producción agropecuaria, agroindustrial o turística se debe estar articulado y vinculado a un modelo de desarrollo de carácter micro-regional que permita potenciarse en múltiples dimensiones, cabe mencionar que debe existir una coparticipación del gobierno nacional, regional y municipal en la promoción de desarrollo local, para así delimitar injerencias y permitir una correcta redistribución del ingreso nacional a nivel local (Cardenas, 2002).

Valcárcel (citado en Carrion, 1992) afirma que el desarrollo local se identifica normalmente con desarrollo endógeno, debido a que se constituye adjetivaciones referidas a distintos aspectos del mismo proceso de desarrollo, afirmando también que existe una identidad casi perfecta entre desarrollo local, entendido como desarrollo endógeno. El desarrollo local endógeno obedece a una visión de carácter territorial y no funcional de los procesos de crecimiento y cambio estructura, partiendo de la hipótesis de que el territorio

no es un soporte físico de los objetivos y actividades económicas si no un agente de transformación social (CEPAL, 2000).

Teniendo en cuenta lo anterior cabe mencionar que en Colombia diversas regulaciones normativas han desarrollado un enfoque regional asociativo de cooperación en relación con la organización territorial, este enfoque es importante debido a la estructuración, financiación y la ejecución de proyectos de desarrollo de impacto inter jurisdiccional con cargo a recursos de las diferentes fuentes de financiación del desarrollo territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

En Colombia existen las agencias de desarrollo territorial, las cuales son estructuras que ayudan a crear una identidad y visión de las iniciativas de desarrollo local y que actual como transmisores de comunicación entre socios y grupos de interés; las agencias de desarrollo territorial ayudan a la elaboración de planes estratégicos para el desarrollo territorial, principalmente a nivel provincial o subregional, después seleccionan prioridades y crean un entorno favorable para el desarrollo de la economía local (Red Adelco, 2011).

Es importante señalar que el desarrollo económico local está enfocado al aprovechamiento de las oportunidades del contexto interior y exterior del territorio, ya sea la proximidad a áreas de dinamismo productivo regional como los son las riquezas naturales o patrimoniales, el uso de la tierra o la presencia de grandes empresas en el territorio. Lo significativo de cualquier enfoque es el de construir una estrategia local de desarrollo con capacidad para “endogeneizar” los efectos favorables derivados de la existencia de redes de subcontratación de proveedores locales, así como de nuevos, lo sustancial de este enfoque integral es que entre los planes de desarrollo local se encuentre minuciosamente instituido la conservación del medio ambiente, convenio incorporado al desarrollo sustentable y sostenible, los medios para proveer calidad en los bienes públicos como son la educación, la salud, la alimentación y la vivienda y sobre todo la edificación de capacidades en cada uno de los pobladores ,Aghon (2001).

Los impuestos de industria y comercio en Colombia son un gravamen que recae sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se encuentran situadas en un departamento o municipio. Quienes ejerzan cualquiera de estas operaciones están obligados a declarar y cancelar dicha obligación a la nación por el derecho a desarrollar la

actividad para la cual fue creada la empresa, organización u entidad entre otras, ya sea que cuenten con establecimiento de comercio o sin él.

La finalidad de la recaudación de impuestos es la de obtener los recursos necesarios para cubrir las necesidades locales en materia de inversión o gastos de funcionamiento del territorio. Los organismos encargados de realizar la gestión tributaria en el marco de una política definida para tal fin son en primera instancia la Alcaldía Municipal por medio de la Secretaría de Hacienda Municipal a través de los servidores públicos delegados. De la misma manera le es obligatorio ejercer esta función a las entidades estatales que tengan jurisdicción en el municipio, bien sean establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, las empresas de economía mixta en las que el estado tenga una participación mayor del 50%, así como las entidades estatales descentralizadas indirectas o directas y las demás personas jurídicas que se encuentren autorizadas para ello. Estas empresas efectúan un recaudo como retención en la fuente en el impuesto de industria y comercio y sus complementarios de aviso y tablero.

Esta mirada se enfatiza observando la condición en que aparecen los impuestos del nivel municipal en el ámbito político, lo que concluye que en primera instancia se asignó su recaudación a modo de delegación al espacio local dentro de la perspectiva del desarrollo económico neoliberal de los años noventa para hacerle frente a la situación de crisis económica que afrontaba el país y la falta de políticas apropiadas desde el nivel central del Estado para enfrentar los gastos de la guerra, el desempleo y la pobreza absoluta. Dándole pasó a la descentralización fiscal al nivel local en 1991, hecho que procura autonomía a los gobernantes locales para elaborar sus propios planes de desarrollo, con la responsabilidad de hacerle frente a las crisis locales en materia de servicios y bienes públicos.

En este sentido, se fundan disímiles miradas epistemológicas unas a favor y otras en contra de las decisiones económicas y sociales que tomaba el ejecutivo para enfrentar dicha crisis enmarcadas en el proceso de descentralización fiscal para el desarrollo económico local el cual incorpora diferentes teorías, una de ellas, el enfoque denominado desarrollo endógeno por algunos epistemólogos. Al respecto conviene advertir que aún sin existir la plena coincidencia entre los distintos autores, suelen de todos modos confluir en la búsqueda de una concepción más integral y contextualizada de los problemas reales del

desarrollo en cada territorio. De acuerdo con Oates (1999), el enfoque teórico dominante en la literatura supone que los gobiernos locales son más eficientes en la asignación de los recursos públicos, frente al gobierno central, ya que tienen una mejor información y más incentivos para hacerlo. En primer lugar, las autoridades locales terminan suministrando los bienes que la gente prefiere, puesto que están más cerca de la población y conocen mejor necesidades (Lozano-Espitia & Julio-Roman, 2015, pág. 2).

Al llegar a este punto es importante yuxtaponer al tema sobre impuestos “Lo local”, expresión incorporada al desarrollo económico a partir de reformas fiscales preceptuadas en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991, sección especialmente dirigido a desconcentrar el gasto nacional y a mejorar la cobertura y eficiencia en la provisión de bienes públicos a partir de diversas aportaciones de las cuales se destacan cuatro grandes ámbitos de análisis, a saber:

- El capital natural, cultural y patrimonial.
- El capital social, representado en la sociedad civil con la participación de las comunidades locales.
- El capital humano, a fin de proveer las necesidades básicas a los ciudadanos de acuerdo a las necesidades de innovación de cada sistema productivo territorial

Las dimensiones microeconómica y territorial del capital económico, lo cual incluye, entre otros aspectos básicos, las infraestructuras facilitadoras del desarrollo, los servicios de apoyo a la producción esto es, los servicios financieros y los servicios reales a las empresas y el fomento territorial de la innovación productiva y empresarial.

En resumidas cuentas, la complejidad de esta perspectiva obligó a los estadistas a redefinir el concepto de desarrollo económico general, de arriba hacia abajo por un desarrollo económico social local, de abajo hacia arriba. Este proceso de transformación de las teorías económicas en especial para países en desarrollo como Colombia están orientadas a superar los problemas sociales, ambientales, de sostenibilidad de la población de un determinado territorio y afrontar los cambios mundiales derivados de la competitividad y globalización económica.

Es importante mencionar que las Naciones Unidas y demás organismo multilaterales han pactado desde diferentes instancias la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos con la erradicación de la pobreza. Deberes que debe asumir el Estado con los ingresos que entren a la nación, derivados de la productividad del capital social entre ellos el café y los demás productos animales, agrícolas y la comercialización de los recursos con que cuenta como son el petróleo y demás los minerales de uso global.

Dentro del campo de estudio que nos compete analizar los impuestos locales se deben destacar desde el nivel teórico los procesos de descentralización fiscal y sus efectos en el nivel local y el desarrollo económico social desde el enfoque de desarrollo endógeno local integral, es decir aquel que “incorpora en el diseño de sus planes al conjunto de dimensiones presentes en el territorio: social, económico, ambiental, etc. Por ello, iniciar un proceso de desarrollo local debe permitir favorecer el crecimiento económico, la democracia política y el progreso social, de modo que se vaya alcanzando el desarrollo humano sostenible” (Rojas Morán, 2005). En este contexto, es viable analizar a partir de las siguientes líneas cada una de las partes involucradas en la recaudación de impuestos nacionales.

#### 4.4 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SUS FUENTES DE FINANCIACIÓN EN COLOMBIA

La descentralización administrativa y autonomía territorial ha sido un fenómeno de alto impacto para las finanzas públicas, no solo a nivel nacional sino a nivel de América Latina.

En efecto, señalan diversos estudios que:

“En las últimas décadas, se ha observado en América latina el afianzamiento de una gradual y clara tendencia hacia la descentralización fiscal desde el gobierno central hacia niveles inferiores de gobierno. Rezende y Veloso (2010) destacan que el proceso de implementación de la descentralización tuvo dos “olas” importantes, la primera de las cuales ganó impulso en los últimos años de la década de los ochenta, con la visión de que la descentralización permitiría una más eficiente asignación de los bienes públicos hacia una ciudadanía subnacional territorialmente diversa permitiendo, a su vez, mejorar

los canales de participación ciudadana, de responsabilidad política y de rendición de cuentas.

En un segundo período, marcado por la crisis macro de mediados de los noventa, las reformas descentralizadoras tomaron un enfoque diferente. No se priorizaron los regímenes de coparticipación de impuestos (habitualmente de libre disponibilidad), como en los años anteriores, sino que se dio preferencia a canalizar los recursos federales a los gobiernos subnacionales para educación y salud, fortaleciendo los mecanismos de transferencia con asignación específica” (p.2).

En nuestro país, el tema de la descentralización administrativa y autonomía territorial no ha sido ajeno al contexto latinoamericano.

Así, se precisa que el artículo 1 constitucional, consagra el tema del Estado Unitario, y a su vez de la descentralización administrativa y autonomía territorial, como se relaciona a continuación:

“ARTICULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Al haber sido definido Colombia como una República Unitaria, significa que el poder constituyente, el legislativo, el judicial y las principales decisiones sobre la vida política y administrativa del país, - incluido el manejo de los recursos públicos- corresponden al nivel central de la administración. Al mismo tiempo, este mismo artículo consagró la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales. No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha precisado que esta autonomía territorial es de carácter relativo, derivado de la misma condición de República Unitaria.

En efecto, estableció la Corte Constitucional que:

La autonomía de que gozan las entidades territoriales, debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la C.P. y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado Social de Derecho constituido en forma de República

Unitaria, es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos sino por el contrario de carácter relativo. De todo lo anterior, se concluye que si bien en principio, la Constitución de 1991, estructuró la autonomía de las entidades territoriales dentro del modelo moderno de la descentralización, en ningún momento se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, cuyas competencias se hallan limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal, en lo que respecta, entre otros temas, a la distribución y manejo de los recursos económicos que recibe por vía de las transferencias intergubernamentales, las cuales están supeditadas a las pautas generales, encaminadas a satisfacer las verdaderas necesidades de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas .

Esta reasignación de responsabilidades y sus fuentes de financiación, se constituyen en un tema de vital importancia en la sostenibilidad fiscal de los municipios. De allí la importancia de un sistema tributario eficaz que logre reducir las desigualdades sociales, que redistribuya la riqueza y que contribuya a la provisión de bienes y servicios públicos en condiciones de óptima gobernabilidad y gobernanza. En este estado de la discusión surge la pregunta por la fuente de financiación y distribución de los recursos entre la Nación y las entidades territoriales. Empezamos diciendo que los ingresos de las entidades territoriales tienen su fuente en las transferencias de la Nación, sus ingresos corrientes (tributarias y no tributarias) y en una menor medida por recursos provenientes de deuda pública.

Con respecto a las transferencias de la Nación, podemos indicar que su fuente primigenia es el artículo 356 constitucional, modificado por los actos legislativos 01 de 1993, 01 de 2001, 04 de 2007. Este artículo fue desarrollado inicialmente por la hoy derogada ley 60 de 1993, que redistribuyó las competencias de la Nación y las entidades territoriales y señaló la participación de las últimas en los ingresos corrientes de la Nación, a través de un sistema que denominó “situado fiscal”.

Esta norma fue derogada y sustituida por la ley 715 de 2001, que dictó normas en materia de competencias y organizó la prestación del servicio público educativo y de salud. Modificó el sistema denominado “situado fiscal” por otro sistema denominado “Sistema General de Participaciones”. Los recursos que transfiere la Nación a las entidades territoriales tienen destinación específica para atender asuntos relacionados con educación,

salud y propósito general (agua potable y saneamiento básico), quedando las entidades territoriales con la carga de financiar los demás asuntos de sus competencias que le ha otorgado la constitución y la ley con recursos propios (tributarios y no tributarios) y en menor escala, pero no menos importante, a través del endeudamiento público.

Con respecto a las transferencias de la Nación a las entidades territoriales, estudios han indicado que constituyen la principal fuente de financiamiento, en especial en lo que respecta a los municipios pequeños. En efecto, para el año 2005, el profesor Alberto Maldonado indicó sobre el particular, lo siguiente:

“Las transferencias se han convertido en la principal fuente de ingreso de la gran mayoría de municipios. Según cifras del indicador de desarrollo municipal del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, en el año 2000 los municipios menores de 10 mil habitantes dependen en promedio en un 77% de las transferencias, mientras que los municipios mayores de 500 mil habitantes dependen en promedio el 36%. El grado de dependencia disminuye en la medida en que aumenta el tamaño municipal en número de habitantes: en la categoría de 10 a 20 mil habitantes el grado de dependencia es de 74%, en la categoría de 20 a 50 mil habitantes es de 70%, en la categoría de 50 a 100 mil habitantes es de 61% y en la categoría de 100 mil a 500 mil es de 46%.” (pág.18)

En desarrollo de lo anterior, y porque nuestro País ha sido concebido como un Estado Unitario, conservó en el legislativo, con iniciativa del gobierno nacional, la facultad para determinar cuáles impuestos corresponde a las entidades territoriales, limitando su participación a su reglamentación dentro del marco dispuesto por la ley nacional.

Le es dable a las entidades territoriales regular el asunto de sus impuestos únicamente en lo que la ley así les permite. Esto se conoce con el nombre de legalidad del tributo, un principio consagrado por la Corte Constitucional, cuando sobre el particular ha indicado que:

“Esta Corporación ha precisado el alcance del principio de legalidad tributaria, y ha señalado que éste comprende al menos tres aspectos. De un lado, este principio incorpora lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -

como el Congreso, las asambleas y los concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales (CP art. 338). De otro lado, la Carta consagra el principio de la predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas (CP art. 338). Y, finalmente, la Constitución autoriza a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, pero de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que las entidades territoriales, dentro de su autonomía, pueden establecer contribuciones, pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario, y por ende los departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal” [10].

El impuesto predial en Colombia, es un tributo del orden municipal, que la ley autoriza para su cobro en todos los municipios a todos los predios existente en su jurisdicción, en la zona urbana o rural. Diversos autores han señalado sobre el impuesto predial que: “El impuesto predial es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo. En Colombia, este impuesto constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio [11].

#### 4.5 SISTEMA TRIBUTARIO TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA

Las consideraciones teóricas frente a la incidencia del gravamen, se presentan de acuerdo con Zodrow (2001) bajo tres enfoques, que se diferencian por la forma en que la carga del impuesto recae sobre los agentes económicos, denominado tradicional según Simón, 1943 y Zodrow, 2001), consideran que el impuesto recae sobre los dueños de factores inmóviles como las edificaciones y los terrenos, la nueva visión, desarrollado por Mieszkowsky (1972) y Mieszkowsky y Zodrow (1989), quienes consideran que el impuesto recae sobre los dueños del capital, asumiendo que el acervo de capital es fijo y que todas las localidades escogen la misma tasa impositiva y finalmente, el enfoque basado en el principio del beneficio, propuesto por Hamilton (1975 y 1976) quien considera que el impuesto a la propiedad puede ser visto más como un precio o una tasa por los bienes públicos recibidos y no como un tributo.

Estos impuestos se realizan sobre la actividad comercial, caso del impuesto de industria y comercio ICA o sobre la propiedad de inmuebles, predial. Para estos tributos los ciudadanos deben pagar sus obligaciones a la Secretaría de Hacienda del municipio.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”. (p.102)

El grueso de los recaudos nacionales procede de los impuestos a la renta y el patrimonio, al valor agregado y a las importaciones (Perry & Rodríguez, 1991). En el artículo Las finanzas intergubernamentales en la Constitución de 1991, publicado por la revista coyuntura económica.

A continuación, se define los impuestos en los que se centra el proyecto:

#### 4.5.1 Impuesto Predial

Para Colombia (Quete & Cuellar (2010) definen el impuesto predial como:

“Un tributo de carácter municipal autorizado para cobrar a los municipios por los predios existentes dentro su jurisdicción. Su base gravable es el avalúo catastral asignado por las autoridades catastrales. La tarifa fijada por el Concejo Municipal para cada vigencia fiscal”. (p.9)

Existen tres enfoques respecto a la incidencia del gravamen, que principalmente se diferencian de acuerdo a la forma en que la carga del impuesto recae sobre los agentes económicos (Iregui, Melo, & Saavedra, 2001):

Tabla 3 Enfoques de la incidencia del gravamen

ENFOQUE	TRADICIONAL	NUEVA VISIÓN	BENEFICIO
AUTOR	(Herbert Alexander, 1943) (George , 2001)	(Mieszkowsky, 1972) (Mieszkowsky & George, 1989)	(Hamilton, 1976) (Hamilton, 1975)
DESCRIPCIÓN	Considera que el impuesto recae sobre los dueños de factores inmóviles como la edificación y los	Consideran que el impuesto recae sobre los dueños del capital, suponiendo que el acervo de	Considera que el impuesto a la propiedad puede ser visto como un precio o una tasa

terrenos, trasladándose completamente a los consumidores en forma de precios más altos de la vivienda.	capital es fijo y que todas las localidades escogen una tasa impositiva.	por los bienes públicos recibidos y no como un tributo.
--	--	---

---

*Fuente: Adoptado de (Iregui, Melo, & Saavedra, 2001)*

Corbacho, Cibils, & Lora (2005) dicen que el determinante del evaluó catastral parte de 3 etapas:

- 1 Formación catastral: Se lleva a cabo mediante la obtención de información de cada uno de los predios urbanos y rurales de un municipio con base en criterios de carácter jurídico, fiscal, físico y económico (resolución 2555 de 1988, artículo 28).
- 2 Actualización de la formación catastral: Consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral; la revisión que se da tiene que tener en cuenta los aspectos físicos y jurídico del predio al igual que los aspectos que puedan afectar el evaluó con variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones del mercado inmobiliario (resolución 2555 de 1988, artículo 88).
- 3 Conservación catastral: Busca mantener al día los documentos catastrales de acuerdo con los cambios que experimente la propiedad inmueble, asegurando la debida conexión entre el registro, el catastro y el notario (Resolución 2555 de 1988, artículo 92).

Los elementos del tributo son 1) El Sujeto activo, 2) Sujeto Pasivo, 3) Base Gravable; 4) Hecho Generador y 5) Tarifa.

#### 4.5.2 Impuesto De Industria Y Comercio

Según Tejada (2000) el impuesto de industria y comercio es un gravamen establecido sobre las actividades industriales, comerciales y de servicios, las cuales están a favor de cada uno de los distritos y municipios donde estas se desarrollan.

Según la Secretaria de hacienda el impuesto de Industria y Comercio se genera por el ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios, ya sea que se cumplan de forma permanente u ocasional, en inmueble

determinado, con establecimiento de comercio o sin ellos. Es un impuesto directo por las siguientes razones:

Se encuentra fundamentado en la manifestación inmediata de la riqueza que grava la actividad productora, independiente del uso que se haga de ella. El ejercicio de una actividad industrial, comercial o de servicios se convierte en materia imponible. La base son los ingresos brutos menos algunas deducciones: devoluciones, ingresos que provienen de venta de activos fijos, exportaciones, subsidios percibidos e impuestos recaudados. La base de ingresos no mide la capacidad tributaria real, aunque tome tarifas muy bajas expresadas en miles.

Este impuesto es plurifásico puesto que afecta a todos los agentes económicos involucrados en el proceso de producción, distribución y prestación de servicios, generando el efecto “cascada” porque grava todo el proceso en cada uno de sus pasos, por lo tanto, a mayor número de operadores económicos el precio final será mayor.

Es importante señalar que el impuesto de industria y comercio es gestionado y administrado directamente por los municipios, como fundamento de la autonomía territorial, la limitación de la potestad tributaria es desarrollada especificando en cada caso las actividades sujetas al gravamen con indicación de la tarifa de acuerdo con los intervalos autorizados por la ley. Indicación de la tarifa de acuerdo con los intervalos autorizados por la ley.

La definición que ofrece la Ley 14 de 1983 en el “Artículo 32. Es la siguiente.

*“El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a la 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.”*

En consecuencia, el impuesto de industria y comercio es un gravamen general, aplicable a las actividades industriales, comerciales y de servicios ejercidas con o sin ánimo de lucro.

Contribución local atribuida por la ley a cada uno de los municipios donde se realicen las actividades registradas en la cámara de comercio.

Se encuentra amparado por la Constitución Política Colombiana constituye la base legal de su implementación, los principios rectores de la tributación territorial se encuentran señalados en el Artículo 338 en tiempos de paz, da plena facultad a los Concejos Municipales para que determinen los sujetos pasivos y activos los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

El artículo 287, en el numeral 3, da autonomía a las Entidades Territoriales, para establecer los tributos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones e impide a la Ley establecer excepciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales según lo establece los artículos 294 y 362, dando así plenas facultades a los entes Territoriales sobre las rentas percibidas. Los artículos 300 y 313 establecen las competencias de los Concejos Municipales.

La libertad tributaria de los municipios con respecto al Impuesto de Industria y Comercio también se consagra en la Ley 14 de 1983, donde los municipios tienen autonomía para fijar las tarifas con observancia de los rangos establecidos en el artículo 33 de la ley, así:

“... Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los siguientes límites:  
Del 2 al siete por mil (2 7x1.000) mensual para actividades industriales y, Del 2 al diez por mil (210x1.000) mensual para actividades comerciales y de servicios”

“Los municipios que tengan adoptados como base del impuesto los ingresos brutos o ventas brutas, podrán mantener las tarifas que en la fecha de la promulgación de esta Ley hayan establecido por encima de los límites consagrados en el presente artículo. Las Asambleas y Concejos carecen de iniciativa para tributar, pero son titulares de facultad reglamentaria de las leyes que creen o autoricen impuestos, en aquello que no haya sido reglamentado por esas leyes”.

Los elementos del Impuesto de Industria y Comercio son los mismos cinco (5) elementos de cualquier otro impuesto, a falta de uno de dichos elementos, la obligación tributaria no nace.

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

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

Sujeto pasivo: Es aquella persona natural, jurídica y sociedad de hecho que realizan actividades industriales, comerciales o de servicios dentro de un área o jurisdicción municipal determinada. No resulta relevante si la actividad genera o no lucro, ya que las actividades comerciales, industriales y de servicios están gravadas sin importar el destino de la utilidad.

Sujeto activo: Es el municipio, quien tiene la facultad de exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias, sustanciales y formales, de aquellos sujetos pasivos que realicen actividades gravadas dentro de su jurisdicción. Una de las principales situaciones que se presentan con el sujeto activo es la definición de quién tiene la facultad de exigir el pago del impuesto, ya que en algunos casos el sujeto pasivo realiza actividades gravadas en más de un municipio. En el caso de los servicios de telecomunicaciones, una llamada puede empezar en un municipio y terminar en otro ubicado en el mismo país o fuera de él es por esto, que una de las principales preocupaciones de este trabajo, es identificar el lugar exacto donde se presta el servicio, para así determinar la jurisdicción municipal en la cual el sujeto pasivo debe cumplir las obligaciones tributarias asociadas a este impuesto.

Base gravable: Es la unidad monetaria sobre la cual se aplica una tarifa para determinar el valor del impuesto. En el caso del Impuesto de Industria y Comercio, por disposición del artículo 33 de la Ley 14 de 1983, es “el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda legal nacional obtenidos por las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho”. Este impuesto al tener el efecto “cascada”, afecta a todos los que intervengan en el desarrollo de una actividad, lo que podría calificarse inequitativo y violatorio del principio de neutralidad. En cuanto a los ingresos brutos, la Ley 14 de 1983, no hace precisión en cuanto a que su determinación, por tanto se debe acudir a la definición contenida en el artículo 38 del Decreto 2649 de 1993, el cual establece que: “Los ingresos representan flujos de entrada de recursos, en forma de incrementos del activo o disminución del pasivo o una combinación de ambos, que generan incremento en el patrimonio devengados por la venta de bienes, por la prestación de servicios o por la ejecución de otras actividades realizadas durante un período, que no provienen de los aportes del capital”.

Cualquier entrada de recursos genera incremento en el patrimonio, constituye ingresos de la base gravable en la cuantificación del Impuesto de Industria y Comercio. Las deducciones aceptadas para este impuesto son: a) devoluciones, b) ingresos provenientes de la venta de activos fijos, c) exportaciones, justas por inflación, los ingresos recibidos para terceros y reembolsos de cápita.

La jurisprudencia ha llevado a que varios municipios reclamen del sujeto pasivo el pago de la obligación tributaria generado por un mismo ingreso, lo que finalmente deviene en discusiones y procesos jurídicos bastante onerosos. situación que hace necesaria la adopción de un criterio unificado a nivel nacional para determinar exactamente dónde se entiende prestado el servicio y a quien le corresponde el impuesto, criterio que más adelante podría ser objeto de reglamentación legal.

#### 4.6 MARCO LEGAL REGULATORIO NACIONAL DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES EN COLOMBIA

Considerando los planteamientos de la Constitución Política de Colombia de 1991, tal como se explicó en apartado anterior, si bien se fundamenta en las decisiones en el marco de la descentralización administrativa y fiscal, la estructura tributaria de los municipios se circunscribe a la normatividad, leyes y decretos de orden nacional.

En lo que respecta al impuesto predial, en la tabla 4, se muestra la evolución de las normas más importantes que han implicado características y cambios en la estructura de dicho impuesto:

Tabla 4 Marco Legal Nacional de Impuesto predial

NORMATIVIDAD	CONCEPTO O DESCRIPCIÓN
	Definió disposiciones relativas a: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Catastro</li> </ol>
LEY 14 DE 1983	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Facultad a los concejos para fijar tarifas del impuesto predial dentro de cierto rango</li> <li>3. Definió sobretasas con destinación específica</li> </ol>
DECRETO 1333 DE 1986	Su artículo 194 indicó que podrían ser gravados con impuesto predial a favor del correspondiente municipio, los bienes inmuebles, de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden Nacional.
LEY 44 DE 1990	DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO. <i>Artículo 1º.- Impuesto Predial Unificado. A partir del año de 1990, fusionanse en un solo impuesto denominado "Impuesto Predial Unificado", los siguientes gravámenes:</i>  <i>El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas</i>

*complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986;*

*El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986; El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9 de 1989.*

**BASE GRAVABLE.** *Artículo 3°.- Base gravable. La base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, o el auto avalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado.*

**TARIFA.** *Artículo 4°.- Tarifa del impuesto. Modificado por el art. 23, Ley 1450 de 2011. La tarifa del Impuesto Predial Unificado, a que se refiere la presente Ley, será fijada por los respectivos concejos y oscilará entre el 1 por mil y 16 por mil del respectivo avalúo.*

**AJUSTE ANUAL DE LA BASE.** *Artículo 8°.- Ajuste anual de la base. El valor de los avalúos catastrales, se ajustará anualmente a partir del 1 de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional antes del 31 de octubre del año anterior, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). El porcentaje de incremento no será inferior al 70% ni superior al 100% del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el período comprendido entre el 1 de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.*

*En el caso de los predios no formados al tenor de lo dispuesto en la Ley 14 de 1983, el porcentaje de incremento a que se refiere el inciso*

anterior, podrá ser hasta del 130% del incremento del mencionado índice.

*Parágrafo.* - Este reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante ese año.

INCREMENTO LA TARIFA DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. Artículo 23. Incremento de la tarifa mínima del Impuesto Predial Unificado. El artículo 4° de la Ley 44 de 1990 quedará así:

LEY 1450 DE

2011

"Artículo 4°. La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.

---

*Nota: Elaboración Propia.*

Otro de los impuestos locales más representativos dentro de las finanzas municipales es el impuesto de industria y comercio, a continuación, se muestra su fundamento legal.

Tabla 5 Marco Legal Nacional de Industria y Comercio

NORMATIVIDAD	CONCEPTO O DESCRIPCION
LEY 14 DE 1983	<p>HECHO GENERADOR. Artículo 32°.- El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.</p> <p>BASE GRAVABLE. Artículo 33°.- El Impuesto de Industria y Comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho indicadas en el artículo anterior, con exclusión de: Devoluciones, ingresos provenientes de venta de activos fijos y de exportaciones, recaudo de</p>

*impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios.*

**BASES GRAVABLES ESPECIALES. Artículo 33°.-** *Parágrafo 2°.- Las Agencias de Publicidad, Administradoras y Corredoras de Bienes Inmuebles y Corredores de Seguros, pagarán el Impuesto de que trata este artículo sobre el promedio mensual de ingresos brutos entendiendo como tales el valor de los honorarios, comisiones y demás ingresos propios percibido para sí.*

*Parágrafo 3°.- Los distribuidores de derivados del petróleo pagarán el impuesto de que trata el presente artículo sobre el margen bruto fijado por el Gobierno para la comercialización de los combustibles.*

**TARIFA. Artículo 33° incisos segundo (2) y tercero (3)-** *Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los siguientes límites:*

- 1. Del dos al siete por mil (2-7 x 1.000) mensual para actividades industriales, y*
- 2. Del dos al diez por mil (2-10 x 1.000) mensual para actividades comerciales y de servicios.*

*Los municipios que tengan adoptados como base del impuesto los ingresos brutos o ventas brutas podrán mantener las tarifas que en la fecha de la promulgación de esta Ley hayan establecido por encima de los límites consagrados en el presente artículo.*

---

*Nota: Elaboración propia*

## **5 OBJETIVOS**

### **5.1 GENERAL**

Analizar las variables determinantes del recaudo del impuesto predial e industria y comercio en el Municipio de Manizales (caldas) en el periodo 2008 - 2015.

### **5.2 ESPECÍFICOS**

- Identificar las variables que inciden en el recaudo de impuesto predial e industria y comercio para el municipio de Manizales (caldas) periodo 2008 - 2015.
- Analizar el comportamiento del recaudo de impuesto predial e industria y comercio en el Municipio de Manizales, en el periodo 2008 – 2015

## 6 DISEÑO METODOLÓGICO

### 6.1 ENFOQUE Y TIPO DE ESTUDIO

Este trabajo de investigación hace parte del Macro proyecto “Determinantes del recaudo de impuesto predial e industria y comercio en los gobiernos territoriales de Caldas, para el periodo 2008 – 2015”.

Para alcanzar los objetivos propuestos en la presente investigación se desarrolló el estudio bajo la siguiente metodología

Se trata de un estudio, descriptivo, relacional, con un enfoque empírico-analítico.

Descriptivo busca especificar las características del comportamiento del recaudo y sus variables en el municipio de Manizales.

Relacional, en el sentido de establecer la relación entre variables (bivariado); en el caso de la investigación la relación entre el recaudo y las otras variables del estudio. El presente estudio deriva del hecho de establecer la relación entre una variable dependiente (Recaudo) con variables independientes (PIB, ingreso por transferencia, Estructura económica del municipio, Actualización catastral, actualización del estatuto tributario, partido político del alcalde, conformación del consejo, ciclo político, No de personas encargadas del recaudo, nivel de formación de las personas encargadas del recaudo, carrera administrativa, facilidad de pago para el recaudo, medios de pago, asesoría al contribuyente, medio de asesoría, fiscalización).

La investigación tiene un enfoque empírico-analítico porque contempla, en primer lugar una fundamentación teórica que explora la relación entre los determinantes del recaudo del impuesto predial e industria y comercio, y los resultados del municipio frente a la descentralización, fundamentación que sirve también como condición para la interpretación de los datos y la toma de posición teórica en el marco del estudio; en segundo lugar, porque requiere de una contrastación empírica para comprobar la ocurrencia de dicha relación, en el municipio objeto de estudio, de manera que se pueda establecer su alcance y elementos explicativos.

## 6.2 OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

Tabla 6 Clasificación de variables

VARIABLES	VARIABLES	TIPO DE VARIABLE	INDICADOR
	Variable Dependiente: Recaudo	Cuantitativa	miles de pesos
	Variables Independientes		
Económicas	PIB	Cuantitativa	miles de pesos
	Ingreso por transferencia	Cuantitativa	miles de pesos
	Estructura Económica del municipio	Cualitativa	
	Actualización catastral	Cualitativa	0= no 1= si
	Actualización estatuto tributario	Cualitativa	0= no 1= si
Políticas	Partido del alcalde	Cualitativa	0 = A 1= B 2 = c 3 = d 4 = otro
	Conformación del concejo	Cualitativa	0 = mayoría 1 = minoría 2= coalición

	Ciclo político	Cualitativa	0 = inicio 1=intermedio 2 = final
Administrativas	No. De personas encargadas del recaudo	Cuantitativa	No.de personas
	Nivel de formación de las personas encargadas del recaudo	Cualitativas	0 = Bachiller 1= universitario 2 = Postgrado 3 = otro
	Número de funcionarios encargados del recaudo en carrera administrativas	Cuantitativa	No de personas
	Facilidad de pago para el recaudo	Cualitativa	0 = no 1 = si
	Cuáles son los dos medios de pago que predominan.	Cualitativa	
	Asesoría al contribuyente	Cualitativa	0= no 1 = si
	Medio de asesoría	Cualitativa	0 = punto de atención 1 = página web 2 = telefónica 3 = otros

	Fiscalización	Cualitativa	0 = no = si
--	---------------	-------------	----------------

### 6.3 POBLACIÓN

La investigación se realizó en el municipio de Manizales zona centro del Departamento de Caldas, municipio de primera categoría.

### 6.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN

Para identificar las variables que determinan el recaudo de impuesto predial e industria y comercio, se utilizó información de tipo cuantitativo y cualitativa, así:

Para la medición del recaudo (variable dependiente) se tomó como fuente de información al FUT (Formulario Único Tributario), Estatuto tributario Nacional y territorial, Informes de ejecución presupuestal, Secretaría de hacienda municipal, Secretaría de Servicios Administrativos, e Informes de entes de control (Contraloría).

Para las variables independientes de tipo cuantitativo, se trabajaron datos desde el DANE, FUT, Informes de ejecución presupuestal de las secretarías de Hacienda y planeación municipal, información de la Secretaría de Servicios Administrativos del municipio de Manizales, Informes de entes de control, informes de gestión, estados financieros, o cualquier otro del que se pueda extraer los indicadores pertinentes sobre sus resultados financieros, comerciales y operacionales. A ellos se sumarán documentos científicos y literatura especializada sobre los variables determinantes del recaudo, no solamente a efectos de nutrir el marco teórico y definir las variables, sino como referente para el análisis de los hallazgos y resultados del estudio.

### 6.5 PROCEDIMIENTOS Y FASES DE INVESTIGACIÓN

Las etapas del proyecto, son: primero, la construcción del referente teórico; en segundo lugar, el diseño metodológico de la investigación, en el que se definen las variables dependiente (Recaudo) y las independiente (PIB, ingreso por transferencia, Estructura

económica del municipio, Actualización catastral, actualización del estatuto tributario, partido político del alcalde, conformación del consejo, ciclo político, No de personas encargadas del recaudo, nivel de formación de las personas encargadas del recaudo, carrera administrativa, facilidad de pago para el recaudo, medios de pago, asesoría al contribuyente, medio de asesoría, fiscalización), se determina la población objeto de estudio, se establecen las técnicas e instrumentos de recolección de información, se elabora el plan de análisis de la información recaudada (datos cuantitativos) y se efectúa el trabajo de campo.

Finalmente, se procederá al análisis e interpretación de la información recaudada y a la elaboración del informe final, que contendrá el marco teórico en su versión definitiva, la descripción detallada de la metodología empleada, la presentación de los hallazgos encontrados, junto con su análisis y discusión, las conclusiones y limitaciones del estudio, las recomendaciones para estudios futuros, la bibliografía y los anexos de rigor.

El procesamiento de la información se hizo a través del software estadístico SPSS V. 23 como soporte para el análisis de las variables políticas, económicas y administrativas.

Como análisis bibariado se establecieron coeficientes de correlación que permitieran identificar la relación entre las variables.

## 7 RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### 7.1 ANÁLISIS DEL ESTATUTO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE MANIZALES PERIODO 2008 AL 2015

El análisis se hace al impuesto predial e industria y comercio, con base en los elementos del tributo: Sujeto pasivo, Sujeto activo, Hecho generador, Base gravable y Tarifa.

#### 7.1.1 Predial

Marco Regulatorio del Impuesto Predial unificado en el Municipio de Manizales:

Tabla 7 Marco regulatorio del Impuesto predial Unificado en el Municipio de Manizales

NORMATIVIDAD	CONCEPTO O DESCRIPCION
• ACUERDO 704 de 2008	• Estatuto Tributario Municipal
• ACUERDO 729 DE 2009	• Exoneración del impuesto predial por 10 años a los predios ubicados en la zona franca
• ACUERDO 752 DE 2010	• Exoneración del impuesto predial a los propietarios de inmuebles con comodato a favor del municipio de Manizales
• ACUERDO 760 DE 2011	• Exoneración del impuesto predial a los predios de estratos 1, 2 y 3 cuyo avalúo catastral sea menor o igual a 39 SMLMV
• ACUERDO 772 DE 2011	• Exoneración del impuesto predial a inmuebles de juntas de acción comunal, empresas y hoteles nuevos
• ACUERDO 774 DE 2011	• Exoneración del impuesto predial a bienes de interés cultural
• ACUERDO 776 DE 2011	

- ACUERDO 763 DE 2011
  - Aumento del impuesto predial a partir del año 2012 no podrá incrementarse en más del 8% del valor facturado por este concepto en el año 2011
  - Lavado o pulido de fachadas darán un descuento del 10% en el pago del impuesto predial

*Nota:* Elaboración propia

Como se puede observar a partir de la tabla anterior, el Municipio de Manizales, en el periodo de análisis 2008 – 2015, presentó, al menos entre el 2008 y 2011, una serie de normas tributarias, que buscaban, principalmente para el impuesto predial, generar exenciones y limitar los incrementos en una tasa del 8%, de un año a otro.

Tabla 8 Marco regulatorio del Impuesto predial Unificado en el Municipio de Manizales

HECHO GENERADOR – ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULO 3	“El impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes inmuebles ubicados en el Municipio de Manizales y se genera por la existencia del predio”.
SUJETO ACTIVO – ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULO 6	“El Municipio de Manizales es el sujeto activo del impuesto predial unificado que se cause en su jurisdicción, y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, devolución y cobro”.
SUJETO PASIVO – ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULO 6	“Es sujeto pasivo del impuesto predial unificado la persona natural, jurídica, o sociedad de hecho propietaria o poseedora de predios ubicados en la jurisdicción del Municipio de Manizales.  Cuando se trate de predios sometidos al régimen de comunidad serán sujetos pasivos del gravamen los

	<p>respectivos propietarios, cada cual en proporción a su cuota, acción o derecho del bien indiviso.</p> <p>Si el dominio del predio estuviere desmembrado, como en el caso del usufructo, la carga tributaria será satisfecha por el usufructuario.</p>														
<p>BASE GRAVABLE – ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULO 8</p>	<p>“La base gravable para liquidar el impuesto predial unificado será el avalúo Catastral fijado por las autoridades catastrales correspondientes, o el auto avalúo declarado por el propietario o poseedor, si así lo decidiere”.</p>														
<p>TARIFA– ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULO 9</p>	<p>Las cuales se encuentran en su totalidad ajustadas a los límites establecidos en la Ley 44 de 1990 y en la Ley 1450 de 2011 analizada en precedencia. Dice la norma en comento así:</p> <p>A partir de la vigencia fiscal 2009, las siguientes serán las tarifas para el cobro del Impuesto Predial Unificado en el Municipio de Manizales.</p> <table data-bbox="706 1150 1177 1522"> <thead> <tr> <th>DESTINACION</th> <th>TARIFA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2"><b>RESIDENCIAL</b></td> </tr> <tr> <td>Estratos I y II</td> <td>5.0 por mil</td> </tr> <tr> <td>Estrato III</td> <td>5.5 por mil</td> </tr> <tr> <td>Estrato IV</td> <td>6.0 por mil</td> </tr> <tr> <td>Estrato V</td> <td>8.0 por mil</td> </tr> <tr> <td>Estrato VI</td> <td>8.5 por mil</td> </tr> </tbody> </table> <p>Todo predio residencial cuyo avalúo catastral sea superior a 392.5 SMMLV e inferior o igual a 625 SMMLV, pagará a la tarifa del 9.5 por mil y los mayores a 625 SMMLV pagaran a la tarifa del 10.5 por mil sin importar el estrato al que corresponda.</p>	DESTINACION	TARIFA	<b>RESIDENCIAL</b>		Estratos I y II	5.0 por mil	Estrato III	5.5 por mil	Estrato IV	6.0 por mil	Estrato V	8.0 por mil	Estrato VI	8.5 por mil
DESTINACION	TARIFA														
<b>RESIDENCIAL</b>															
Estratos I y II	5.0 por mil														
Estrato III	5.5 por mil														
Estrato IV	6.0 por mil														
Estrato V	8.0 por mil														
Estrato VI	8.5 por mil														

	<p><b>NO RESIDENCIAL</b></p> <p>Avaluó hasta 154 SMMLV 8.2 por mil</p> <p>Avaluó mayor a 154 y Menor o igual a 500 SMMLV 10.4 por mil</p> <p>Avaluó Mayor a 500 SMMLV 12.5 por mil</p> <p><b>ESPECIAL</b> 16.0 por mil</p> <p><b>LOTES</b> 20.0 por mil</p> <p><b>RURALES Recreacional</b> 9.0 por mil</p> <p>No Recreacional avalúo hasta 375 SMMLV 4.0 por mil</p> <p>Avaluó Mayor a 375 SMMLV 6.5 por mil</p> <p><b>PARÁGRAFO I:</b> Es predio residencial el destinado exclusivamente a vivienda; predio Especial, es todo aquel destinado total o parcialmente a una o varias de las siguientes actividades: Financiera, Juegos de Suerte y Azar, Discotecas, Bares, Grilles, Lenocinio, Cafés, Cantinas y/o Billares, Prenderías o casas de empeño).</p> <p><b>PARÁGRAFO II:</b> Establecer para la protección del medio ambiente, con destino a la Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS, una sobretasa equivalente al uno punto cinco por mil</p>
--	---

	(1.5 x mil) sobre el avalúo catastral de los bienes sobre los que recae el impuesto predial.
--	--

El ACUERDO 729 DE 2009, Establece la acusación y periodo gravable del IPU para el Municipio de Manizales en sus artículos 4 y 5 como sigue:

El impuesto Predial Unificado se causa el 1° de enero del respectivo año gravable. El período gravable del impuesto predial unificado es anual, y está comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del respectivo año.

#### Análisis del impuesto predial en Manizales:

En atención a lo establecido en el artículo 317 de la Constitución Política de 1991, el impuesto predial es una renta que el constituyente primario cedió a favor de los municipios, así:

Artículo 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble (...)

No obstante, en atención al principio de legalidad del tributo, el legislador define el marco legal de los impuestos en Colombia. Esto como consecuencia de que nuestro país es por definición un Estado Unitario.

Conforme a ello, en ejercicio de la función atribuida por el constituyente al legislador según el artículo 150 numeral 11, 1 este es el encargado de establecer el marco legal para, entre otros, el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio, y en aquellas situaciones que el legislador ha previsto que puedan ser reguladas por los municipios a través de sus concejos municipales, es posible lograr una regulación territorial de estas rentas.

En cuanto a los sujetos pasivos de los impuestos territoriales, el artículo 54 de la ley 1430 de 2010 ha indicado que en cuanto a dichas entidades constituyen sujetos pasivos de

---

<sup>1</sup> **Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

impuestos municipales las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas a quienes se realice el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho del impuesto.

Así las cosas, la base gravable del impuesto predial ha sido definida por el legislador en el artículo 3 de la ley 44 de 1990 indicando que su base será el avalúo catastral o el auto avalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado.

En lo atinente al municipio de Manizales, la base gravable del impuesto IPU ha sido definida por el artículo 8 del acuerdo municipal 704 de 2008 que dice:

“La base gravable para liquidar el impuesto predial unificado será el avalúo Catastral fijado por las autoridades catastrales correspondientes, o el auto avalúo declarado por el propietario o poseedor, si así lo decidiere”.

En el municipio de Manizales, son sujetos pasivos del impuesto predial Establece el SUJETO PASIVO del IPU para el Municipio de Manizales, en su artículo 6 que dice:

“Es sujeto pasivo del impuesto predial unificado la persona natural, jurídica, o sociedad de hecho propietaria o poseedora de predios ubicados en la jurisdicción del Municipio de Manizales.

Para el caso Manizales, la tarifa fue definida por el artículo 9 del acuerdo 704 de 2009 que dividió el cobro entre estratos, I y II en la primera categoría, III en la segunda, IV en la tercera, V en la cuarta, y VI en la quinta; asignando una tarifa que va entre el 5.0 X 1000 para la primera categoría del estrato I y II, hasta el 8.5 X 1000 para la quinta categoría compuesta por el estrato VI.

Terminamos este análisis sobre el IPU en el municipio de Manizales, indicando que, las exoneraciones en el pago de los impuestos municipales no pueden decretarse por más de 10 años, según como lo establece el artículo 38 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 258 del Decreto extraordinario 1333 de 1986, razón por la cual el acuerdo municipal número 772 de 2011 y 774 de 2011 que establecen exoneraciones de impuestos para juntas de acción comunal, empresas y hoteles nuevos, y bienes de interés cultural, deben ajustarse a la norma en comento, puesto que nada se indicó sobre su límite temporal en los acuerdos transcritos.

No obstante, el acuerdo municipal que más impacta el recaudo del impuesto predial en el municipio de Manizales es el 776 de 2011, que prohíbe el aumento del impuesto en más del 8% del valor facturado por este concepto para el año 2011, esto, considerando que el impuesto predial está atado al avalúo catastral, y en caso de un aumento o actualización del avalúo catastral, esta situación del aumento resultaría inícua frente a la norma del acuerdo 776 de 2011 que prohíbe un aumento por encima del 8%.

### 7.1.2 Industria Y Comercio

Marco Regulatorio del Impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Manizales.

Tabla 9 Marco regulatorio del Impuesto Industria y comercio en el Municipio de Manizales

NORMATIVIDAD	CONCEPTO O DESCRIPCION
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ACUERDO 688 DE 2008</li> </ul>	<i>Comercio actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales,</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ACUERDO 704 DE 2008</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• DECRETO REGLAMENTARIO 0111 DE 2009</li> </ul>	<i>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.</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• DECRETO REGLAMENTARIO 70564 DE 2010</li> </ul>	

*Fuente elaboración propia*

Tabla 10 Elementos del impuesto Industria y Comercio

<p>HECHO GENERADOR – ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULO 11</p>	<p>El hecho generador del impuesto de industria y comercio está constituido por el ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en la jurisdicción del Municipio de Manizales, ya sea que se cumplan de forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimiento de comercio o sin él.</p>
<p>ACTIVIDADES INDUSTRIALES – ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULO 11</p>	<p>Las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, maquila, transformación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes, y en general cualquier proceso de transformación por elemental que este sea, y las demás descritas como actividades industriales en el Código de Identificación Internacional Unificado (CIU).</p>
<p>ACTIVIDADES COMERCIALES – ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULO 11</p>	<p>Las destinadas al expendio, compraventa o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, las demás definidas como tales por el Código de Comercio, siempre y cuando no estén consideradas por el mismo o por las leyes vigentes como actividades industriales o de servicios; las demás descritas como actividades comerciales en el Código de Identificación Internacional Unificado (CIU).</p>
<p>ACTIVIDADES DE SERVICIOS – ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULO 11</p>	<p>Es toda tarea, labor o trabajo dedicado a satisfacer necesidades de la comunidad, ejecutado por persona natural o jurídica, por sociedad de hecho o por cualquier otro sujeto pasivo, sin que medie relación laboral con quien lo contrata, que genere una contraprestación en dinero o en especie y que se concrete en la obligación de hacer, sin importar que en ella predomine el factor material o intelectual, mediante la realización de una o varias de las siguientes actividades: expendio de bebidas y comidas; servicio de restaurante, cafés,</p>

	<p>casas de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos, los mandatos y la compraventa, la administración de inmuebles; la publicidad, interventoría, construcción, urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquería, servicios de portería y vigilancia, servicios funerarios, servicios notariales, servicios de curadurías, talleres de reparaciones eléctricas, mecánicas, lavado, limpieza y teñido, salas de cine, arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contengan audio y video, los servicios profesionales prestados a través de sociedades regulares o de hecho, servicios de salud prestados por particulares, servicios de seguridad social integral, servicios públicos, telecomunicaciones, computación y las demás descritas como actividades de servicios en el Código de Identificación Internacional Unificado (CIU) y demás actividades análogas.</p>
<p>SUJETO PASIVO – ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULO 16</p>	<p>Es sujeto pasivo del Impuesto de Industria y Comercio la persona natural, jurídica, o sociedad de hecho que realice el hecho generador de la obligación tributaria.</p>
<p>TARIFA – ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULO 19</p>	<p>INDUSTRIA</p> <p>Tarifa Menor: 3.5 * 1000</p> <p>Tarifa Mayor: 7.0 * 1000</p> <p>COMERCIO</p> <p>Tarifa Menor: 3.5 * 1000</p> <p>Tarifa Mayor: 8.0 * 1000</p> <p>SERVICIOS</p> <p>Tarifa Menor: 3.0 * 1000</p>

	Tarifa Mayor: 1.0 * 1000
<p>PERCEPCION DEL INGRESO – ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULO 13</p>	<p>Se entienden percibidos en el Municipio de Manizales, como ingresos originados en la actividad industrial, los generados en la venta de bienes producidos en el mismo, sin consideración a su lugar de destino o a la modalidad que se adopte para su comercialización.</p> <p>Se entienden percibidos en el Municipio de Manizales, como ingresos originados en la actividad comercial, cuando su negociación y/o facturación se realiza dentro de la jurisdicción del Municipio, sin consideración al destino de la mercancía, o al lugar donde se realiza el pago.</p> <p>Se entienden percibidos en el Municipio de Manizales, como ingresos originados en la actividad de servicios, cuando el servicio se presta o realiza dentro de la jurisdicción del Municipio de Manizales, sin consideración al lugar donde se realice la facturación, contratación o el pago.</p> <p>En la prestación del servicio de transporte intermunicipal de carga y de pasajeros, se entiende causado el impuesto de Industria y comercio en el lugar o Municipio de despacho de las personas o mercancías.</p> <p>En la prestación del servicio de transporte urbano de carga y de pasajeros, se entiende causado el impuesto de Industria y comercio en el Municipio donde se presta el servicio.</p> <p>Los contribuyentes que realicen actividades industriales, comerciales o de servicios en más de un municipio, deberán llevar registros contables que permitan la determinación de</p>

	<p>los ingresos obtenidos por las operaciones realizadas en cada uno de ellos.</p>
<p>ACTIVIDADES NO SUJETAS – ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULO 14</p>	<p>La producción primaria agrícola, ganadera y avícola sin que se incluyan la fabricación de productos alimenticios o de toda industria donde haya un proceso de transformación, por elemental que éste sea.</p> <p>La producción nacional de artículos destinados a la exportación.</p> <p>La explotación de canteras y minas diferentes de sal, esmeraldas y metales preciosos, cuando las regalías o participaciones para el municipio sean iguales o superiores a lo que corresponderá pagar por concepto del Impuesto de Industria y Comercio.</p> <p>La educación pública, las entidades de beneficencia, culturales y/o deportivas, las actividades desarrolladas por los sindicatos, por las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, por los partidos políticos y los servicios prestados por los hospitales adscritos o vinculados al Sistema Nacional de Salud.</p> <p>La primera etapa de transformación realizada en predios rurales cuando se trate de actividades de producción agropecuaria, con excepción de toda industria donde haya transformación, por elemental que ésta sea.</p> <p>Las de tránsito de los artículos de cualquier género que atraviesen por el territorio del Municipio de Manizales encaminados a un lugar diferente del municipio consagrado en la ley 26 de 1904.</p> <p>PARÁGRAFO. Cuando las entidades a que se refiere el numeral 4) de este artículo realicen actividades industriales o comerciales, serán sujetos del Impuesto de Industria y comercio respecto de tales actividades.</p>

<p>IMPUESTO COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS – ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULO 21</p>	<p>El impuesto de avisos y tableros deberá ser liquidado y pagado por todos los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio que posean cualquier modalidad de aviso o anuncio expuesto hacia el espacio público dentro de la jurisdicción municipal. El impuesto complementario de Avisos y Tableros es el 15% del impuesto de industria y comercio.</p>
<p>SISTEMA DE COBRO – ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULO 22</p>	<p>Determinase la siguiente forma de cobro para el Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de avisos y tableros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) La cuantía total del Impuesto causado en cada periodo gravable para el sector urbano será cobrado en 12 cuotas mensuales a partir del año inmediatamente siguiente al de su causación; siempre y cuando el contribuyente se encuentre a paz y salvo a diciembre 31 del año inmediatamente anterior; de lo contrario, la Administración podrá exigirle el pago anticipado del año respectivo.</li>   <li>2) La cuantía total del Impuesto causado en cada periodo gravable para el sector rural, y para los contribuyentes pertenecientes al régimen simplificado según la clasificación que establezca el Ejecutivo, será cobrado en una sola cuota, en el mes de abril de cada año. Se entenderá vencida la obligación tributaria, a partir de la fecha de pago notificada en la respectiva factura de cobro, y el vencimiento producirá automáticamente la mora, cuyos intereses serán liquidados de conformidad con las normas vigentes sobre la materia.</li> </ol>

<p>PERIODO GRAVABLE Y FACTURACION DEL IMPUESTO – ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULOS 12 Y 23</p>	<p>ARTÍCULO 12. PERÍODO GRAVABLE. En el Municipio de Manizales el periodo gravable es anual.</p> <p>ARTICULO 23. FACTURACIÓN DEL IMPUESTO: Al iniciar cada vigencia fiscal, la Unidad de Rentas enviará la factura de cobro con el mismo valor que se venía cobrando en el año inmediatamente anterior, hasta tanto se efectúe la liquidación definitiva de acuerdo con la declaración y liquidación privada presentada y/o la liquidación oficial.</p>
<p>SISTEMAS DE RETENCION – ACUERDO 704 DE 2008 ARTÍCULO 25</p>	<p>A partir del segundo bimestre de la vigencia fiscal 2009, las Entidades del orden Nacional, Departamental o Municipal, sus Entes descentralizados, las Sociedades de Economía Mixta, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Empresas Sociales del Estado, y los grandes contribuyentes catalogados por la DIAN cuyo domicilio principal se la ciudad de Manizales, están obligados a efectuar Retención a Título del impuesto de Industria y comercio, sobre todos los pagos o abonos en cuenta superiores a un (1) SMMLV que constituyan para quien los percibe, ingresos por actividades industriales, comerciales, de servicio o financieros sometidos al impuesto de industria y comercio en el Municipio de Manizales. También son Agentes retenedores las empresas de transporte cuando presten servicios bajo la modalidad de encargo para terceros, caso en el cual deberán practicar retención sobre el total de los pagos que efectúen a los propietarios de los vehículos.</p>

Análisis del impuesto de Industria y comercio en Manizales:

En ejercicio de la función atribuida por el constituyente al legislador según el artículo 150 numeral 11, 2 este es el encargado de establecer el marco legal para, entre otros, el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio, y en aquellas situaciones que el legislador ha previsto que puedan ser reguladas por los municipios a través de sus concejos municipales, es posible lograr una regulación territorial de estas rentas.

La tarifa para el impuesto de industria y comercio ha sido definida por el legislador a través del artículo 4° de la ley 44 de 1990, modificada por el artículo 23 de la ley 1450 de 2011 que indica que su tarifa será entre el 5X 1000 y el 16 X 1000 del avalúo catastral según como lo defina cada concejo municipal.

En cuanto a los sujetos pasivos de los impuestos territoriales, el artículo 54 de la ley 1430 de 2010 ha indicado que en cuanto a dichas entidades constituyen sujetos pasivos de impuestos municipales las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas a quienes se realice el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho del impuesto.

El impuesto de Industria y Comercio, su hecho generador ha sido establecido por el legislador en el artículo 32 de la ley 14 de 1983 como sigue: “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”.

En el municipio de Manizales, el impuesto de Industria y Comercio en cuando a su hecho generador ha sido establecido por el concejo municipal a través del artículo 11 del acuerdo municipal 704 de 2008 que indica: “El hecho generador del impuesto de industria y comercio está constituido por el ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en la jurisdicción del Municipio de Manizales,

---

<sup>2</sup> **Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

ya sea que se cumplan de forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimiento de comercio o sin él”.

Este artículo, además, describe cuáles son las actividades que a nivel de industriales comerciales y de servicios se tienen en cuenta para gravar el impuesto.

Así, se indica que se entienden actividades industriales aquellas dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, maquila, transformación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes, y en general cualquier proceso de transformación por elemental que este sea, y las demás descritas como actividades industriales en el Código de Identificación Internacional Unificado (CIIU).

Se indica además que se entienden como actividades de comercio las destinadas al expendio, compraventa o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, las demás definidas como tales por el Código de Comercio, siempre y cuando no estén consideradas por el mismo o por las leyes vigentes como actividades industriales o de servicios; las demás descritas como actividades comerciales en el Código de Identificación Internacional Unificado (CIIU).

Por último indica este artículo 11 que se entienden como actividades de servicio Es toda tarea, labor o trabajo dedicado a satisfacer necesidades de la comunidad, ejecutado por persona natural o jurídica, por sociedad de hecho o por cualquier otro sujeto pasivo, sin que medie relación laboral con quien lo contrata, que genere una contraprestación en dinero o en especie y que se concrete en la obligación de hacer, sin importar que en ella predomine el factor material o intelectual, mediante la realización de una o varias de las siguientes actividades: expendio de bebidas y comidas; servicio de restaurante, cafés, casas de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos, los mandatos y la compraventa, la administración de inmuebles; la publicidad, interventoría, construcción, urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquería, servicios de portería y vigilancia, servicios funerarios, servicios notariales, servicios de curadurías, talleres de reparaciones eléctricas, mecánicas, lavado, limpieza y teñido, salas de cine, arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contengan audio y video, los servicios profesionales prestados a través de sociedades regulares o de hecho, servicios de salud prestados por particulares, servicios de seguridad social integral,

servicios públicos, telecomunicaciones, computación y las demás descritas como actividades de servicios en el Código de Identificación Internacional Unificado (CIIU) y demás actividades análogas.

Este artículo 11 del acuerdo 704 de 2008 refleja las actividades descritas por el legislador como industriales, comerciales y de servicios, descritas en los artículos 34, 35 y 36 de la ley 14 de 1983.

La base gravable del impuesto de industria y comercio ha sido definida por el legislador a través del artículo 33 de la ley 14 de 1983 como sigue: Artículo 33°.- El Impuesto de Industria y Comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho indicadas en el artículo anterior, con exclusión de: Devoluciones, ingresos provenientes de venta de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios.

La tarifa, por su parte, ha sido regulada por el artículo 33 en sus incisos 2 y 3 que indican: Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los siguientes límites:

Del dos al siete por mil (2-7 x 1.000) mensual para actividades industriales, y

Del dos al diez por mil (2-10 x 1.000) mensual para actividades comerciales y de servicios.

Los municipios que tengan adoptados como base del impuesto los ingresos brutos o ventas brutas podrán mantener las tarifas que en la fecha de la promulgación de esta Ley hayan establecido por encima de los límites consagrados en el presente artículo.

En atención a la facultad otorgada por el legislador a los concejos municipales a través del artículo transcrito, el municipio de Manizales ha establecido su tarifa para el impuesto de industria y comercio, en el artículo 19 del acuerdo municipal 704 de 2008, así:

- **INDUSTRIA**  
Tarifa Menor: 3.5 \* 100  
Tarifa Mayor: 7.0 \* 1000

- **COMERCIO**  
 Tarifa Menor: 3.5 \* 1000  
 Tarifa Mayor: 8.0 \* 1000
  
- **SERVICIOS**  
 Tarifa Menor: 3.0 \* 1000  
 Tarifa Mayor: 1.0 \* 1000

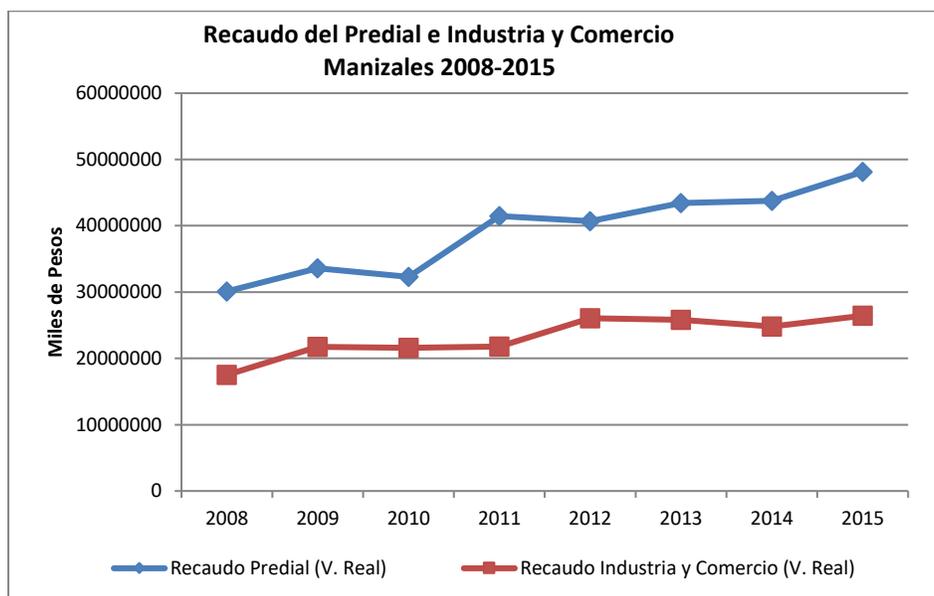
En cuanto al sujeto pasivo del impuesto, igual previsión se toma en atención a lo dispuesto en el artículo 54 de la ley 1430 de 2010 que indicó que en cuanto a dichas entidades constituyen sujetos pasivos de impuestos municipales las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas a quienes se realice el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho del impuesto.

Para el caso del impuesto de industria y comercio, el artículo 16 del acuerdo 704 de 2008, establece como sujeto pasivo la persona natural, jurídica, o sociedad de hecho que realice el hecho generador de la obligación tributaria.

## 7.2 ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL Y DE INDUSTRIA Y COMERCIO FRENTE A LA REGLAMENTACIÓN NACIONAL Y MUNICIPAL

Se analizó el comportamiento del recaudo del municipio de Manizales, tanto para el impuesto predial como para el de industria y comercio, durante el período 2008 – 2015, encontrando que las cifras muestran una tendencia ascendente en ambas series (ver figura 1), pero mucho más fuerte en el caso del recaudo del predial el cual presentó un incremento del 102% en el 2015 con respecto al 2008; el incremento de industria y comercio fue del 51% durante el mismo período.

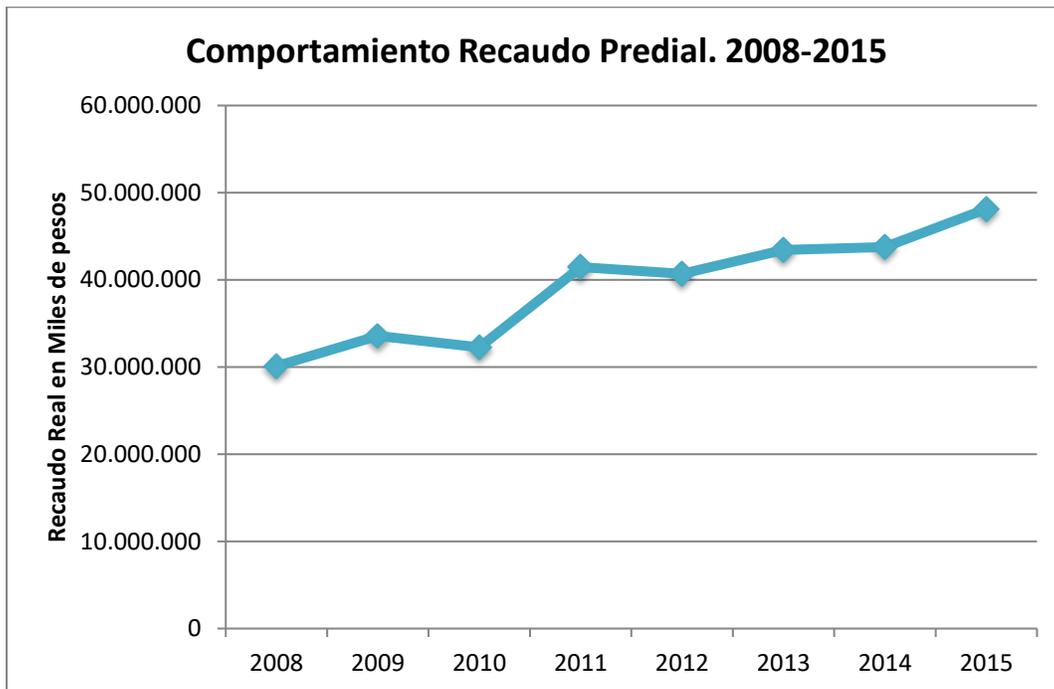
Figura 1 Recaudo del Predial e Industria y Comercio. Manizales 2008-2015



*Fuente: Datos tomados de la unidad de Rentas del Municipio de Manizales*

De la figura 2, se destaca que el más bajo recaudo real del impuesto predial unificado se presentó en el primer año de la serie correspondiente a la vigencia fiscal 2008, dicho recaudo estuvo cercano a los 30.000 millones de pesos; de igual manera se observó una tendencia creciente en los siguientes años alcanzando su pico más alto en 2015 con un recaudo real de más de 48.000 millones de pesos.

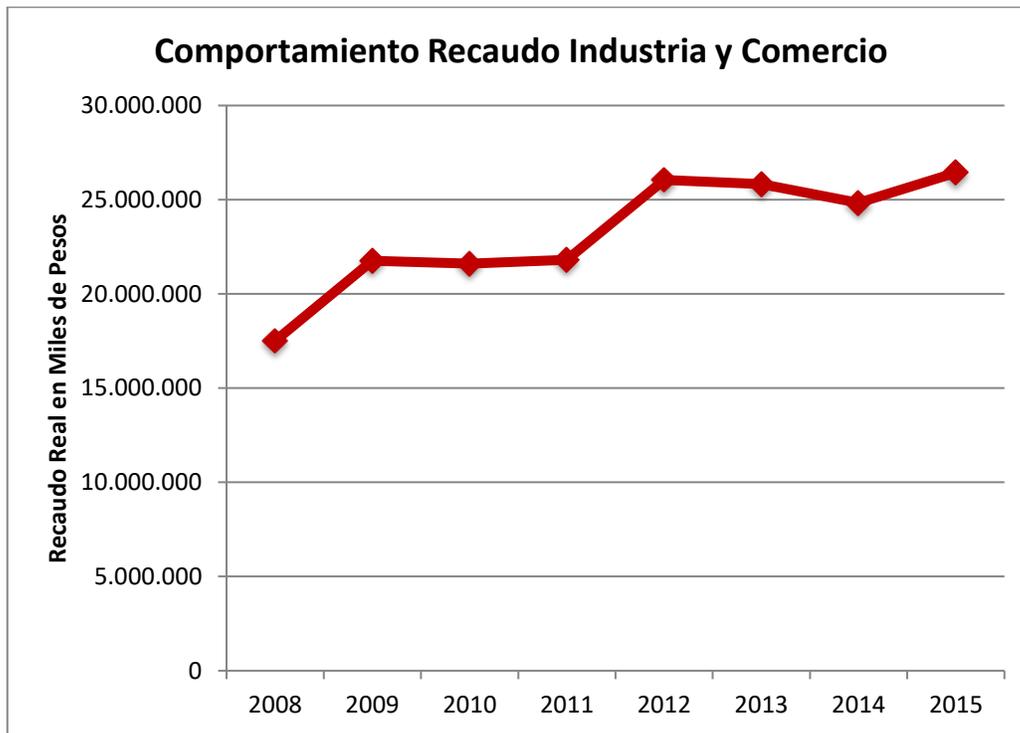
Figura 2 Comportamiento del recaudo Impuesto Predial municipio de Manizales



*Fuente: Datos tomados de la Unidad de Rentas del Municipio de Manizales.*

De acuerdo con la figura 3, el comportamiento del recaudo de Industria y Comercio muestra una tendencia creciente; el menor monto aparece en el año 2008 con un recaudo por debajo de los 18.000 millones de pesos. De otro lado, en los años 2012 y 2015 se obtuvo el mayor recaudo real con un valor cercano a los 26.000 millones.

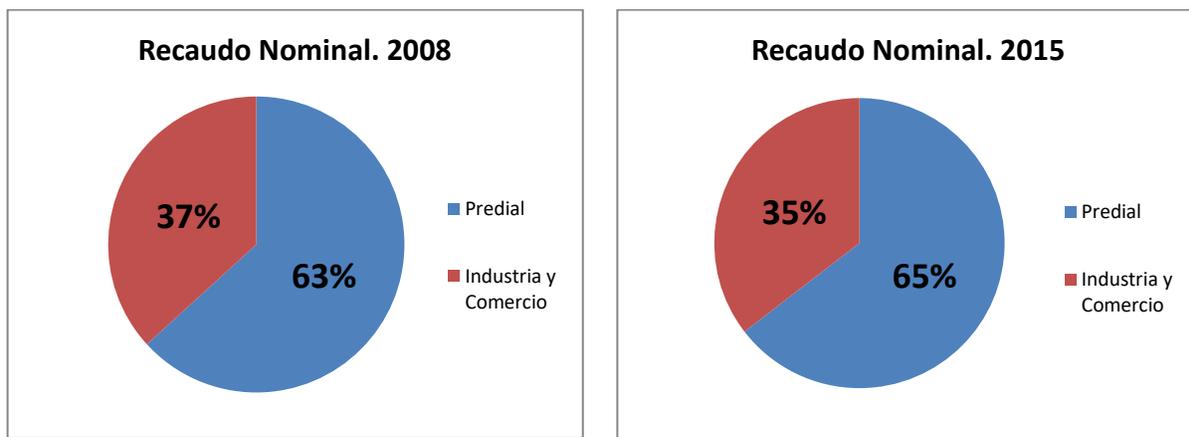
Figura 3 Comportamiento del recaudo impuesto industria y comercio municipio de Manizales



Fuente: Datos tomados de la Unidad de Rentas Municipio de Manizales.

Frente a la participación del recaudo de cada uno de los impuestos con respecto al total recaudado, se evidencia que el impuesto predial es el más significativo con el 63% en 2008 y el 65% en 2015; entre tanto el impuesto de industria y comercio representa el 37% y 35% en 2008 y 2015 respectivamente (ver figura 4).

Figura 4 Participación porcentual del recaudo Nominal municipio de Manizales

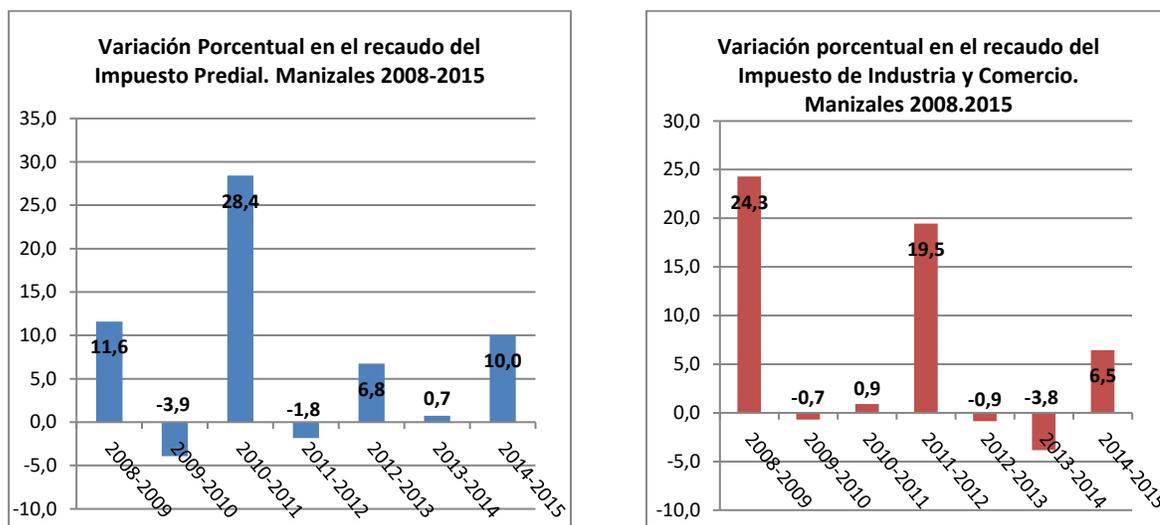


Fuente: Datos tomados de la Unidad de Rentas del Municipio de Manizales

Se calcularon las variaciones porcentuales entre un año y otro, los resultados permitieron destacar que en el caso del recaudo del impuesto predial en el período 2009-2010 hubo una disminución del 3,9%, mientras que en período siguiente (2010-2011) hubo un incremento del 28,4%, el más alto de todos los años (figura 5).

De otro lado, el impuesto de industria y comercio obtuvo su mayor incremento entre los años 2008-2009 (24,3%), seguido por el período 2011-2012 con el 19,5%; mientras que entre el 2013 y el 2014 se presentó una disminución del 3,8% (figura 5).

Figura 5 Variación porcentual en el recaudo de Impuesto Predial y de Industria y Comercio



Fuente: Datos tomados de la Unidad de Rentas del Municipio de Manizales.

En los ocho años de estudio, el recaudo promedio del predial se situó en 39.180 millones de pesos y el de industria y comercio en 23.227 millones. A manera de ilustración, en la siguiente tabla se deja el registro de las principales estadísticas descriptivas para cada uno de los impuestos.

Tabla 11 Estadísticos descriptivos para las variables de recaudo de impuestos

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
Recaudo Predial en miles (real)	8	30104263,27	48132232,47	39179653,7650	6413444,61038
Recaudo Industria y Comercio en miles (real)	8	17506818,28	26434903,48	23227225,7363	3095571,92540
N válido (por lista)	8				

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la investigación

### 7.3 DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES QUE INTERVIENEN EN EL RECAUDO

Las variables siguientes corresponden a las analizadas para así dar respuesta a la pregunta de investigación formulada.

#### 7.3.1 Variables Económicas

##### 7.3.1.1 *Producto Interno Bruto- PIB.*

Para el estudio el PIB es importante para cada municipio desde el punto de vista económico pues es la capacidad para generar ingresos valiosos por parte de las empresas locales, si el PIB de una localidad es alto se asume que la economía de este también es buena y por lo tanto esto propicia a que las personas o contribuyentes cuentan con empleo que les genera recursos necesarios para cancelar sus obligaciones tributarias, es así como en el Municipio de Manizales según los valores reales tomados de los resultados de la investigación, Vallecilla ( 2017) se observa que el promedio por concepto del PIB mantiene una constante de \$ 3.000.000.000,000; también se observa que en el año 2009 se obtuvo el valor más bajo con un PIB de \$3.058.338.000,000 y en el año 2012 obtiene el valor más alto con \$3.493.906.000,000 durante el periodo de objeto del este estudio.

Las anteriores cifras son coherentes desde el punto de vista de los dinamismos económicos y características poblacionales de cada localidad, dando como resultado que posiblemente, las medidas adoptadas con el Acuerdo Municipal número 0772 del año 2011, que estableció beneficios tributarios en la exoneración de impuestos de industria y

comercio para las empresas y hoteles nuevos que se establecieran en el municipio de Manizales, impulsa con ello un desarrollo local que impactó directamente el indicador mencionado.

#### *7.3.1.2 Estructura Económica del Municipio.*

En el Municipio de Manizales se evidencia que todos los 8 años de estudio la actividad económica principal es la industria, seguida por la actividad de servicios y ubicada en último lugar la actividad de comercio.

Según el informe de la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas publicado en: <http://www.ccmpe.org.co/ccm/contenidos/293/Informe%20Economico%20Manizales%20y%20Caldas%202017.pdf>, el sector que predomina no solo en Manizales sino en el Departamento de Caldas es la industria manufacturera, las actividades financieras, seguros inmobiliarias y servicios a las empresas y actividades sociales comunales y personales.

Desde la estructura económica del Municipio de Manizales puede observarse, que esta ciudad no tiene como fuente fuerte de recaudo el impuesto de industria y comercio, puesto que la actividad comercial que se grava con el impuesto mencionado, se ubica en el último lugar en todos los años estudiados. En efecto, las cifras de recaudo del impuesto de industria y comercio frente al impuesto predial, indican una diferencia de más del 50% entre ambos impuestos, siendo el más alto el impuesto predial, en contravía con la tendencia de ciudades más grandes como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

#### *7.3.1.3 Actualización Catastral.*

Con respecto a la variable actualización catastral se pudo establecer que durante los 8 años del análisis solo una vez se realizó actualización catastral para el municipio de Manizales, hecho que ocurrió en el año 2011 y que, el recaudo por concepto de impuesto predial no varía significativamente cuando se lleva a cabo una actualización catastral, que cuando no se realiza.

No obstante lo anterior, se resalta la expedición del Acuerdo Municipal número 776 del año 2011, “Por medio del cual se adoptan unas medidas fiscales en el municipio de Manizales” a través del cual se indicó que el aumento del impuesto predial a partir del año 2012 no podrá incrementarse en más del 8% del valor facturado por este concepto para el

año 2011, lo que a todas luces impacta y hace inicu cualquier aumento en el avalúo catastral, porque en el Municipio de Manizales no podrá aumentarse en más de la cifra mencionada.

#### *7.3.1.4 Actualización Del Estatuto Tributario.*

Durante los 8 años del análisis solo una vez se realizó actualización para el municipio de Manizales en el año 2008. Las reformas de los años 2009, 2010 y 2011 consistentes en la expedición de los Acuerdos Municipales 729 de 2009, 752 de 2010, 760 de 2011, 772 de 2011, 774 de 2011, 776 de 2011 y 763 de 2011, que ubican a la mayoría de ellos en exoneraciones al pago del impuesto predial en el Municipio de Manizales, no impactaron significativamente el recaudo.

En efecto, puede observarse para los años 2011 y 2012 un recaudo de \$45.241.267,623 y \$ 45.498.581,727 respectivamente. Puede concluirse entonces, que sobre la variable actualización del estatuto tributario, igualmente puede decirse que no varía significativamente cuando se lleva a cabo una actualización del estatuto tributario.

#### *7.3.1.5 Ingresos por Transferencias.*

Estas transferencias generan ingresos para el municipio para atender necesidades en sectores como Educación, saneamiento entre otros, estarán para el cumplimiento de los fines del estado.

Así, en materia de transferencias se pudo observar que los ingresos promedio por transferencias nacionales del SGP en el municipio de Manizales fueron en promedio de \$ 135.000.000.000, registrándose la suma más baja por transferencias de \$ 109.387.093.422 para el año 2009, y la suma más alta por transferencias de \$ 159.071.164,319.

Dichos valores referenciados son valores nominales en los cuales se puede evidenciar que el nivel por concepto de ingresos del SGP es mucho más alto que el de cada impuesto local, esto significa que el municipio cuenta con cierto nivel de dependencia de las transferencias del orden nacional.

De todas las variables que incluyó el estudio 3, de tipo cuantitativo, mostraron tener una incidencia en el recaudo del impuesto predial. Una de ellas con una relación muy fuerte que tiene que ver con los ingresos del Sistema General de Participación (SGP).

### 7.3.2 Variables Políticas.

#### 7.3.2.1 *Partido Político Del Alcalde.*

El estudio objeto de investigación se evidencia que siempre el mismo partido político fue quien determinó la elección del alcalde municipal, para los 8 años.

Se evidencia entonces que esta variable no tuvo mayor influencia en el recaudo del impuesto de industria y comercio, ni en el recaudo del impuesto predial, puesto que al ser un mismo partido político el que implementó las políticas públicas de la administración municipal en relación con la política fiscal del municipio, no se esperaban cambios de fuerte impacto en el recaudo.

#### 7.3.2.2 *Conformación Del Concejo.*

Durante los 8 años no hay diferencias al analizar la variable pues existió coalición en la conformación del concejo municipal.

Esto indica, que el ejecutivo siempre contó con el apoyo de la coalición para impulsar las reformas en materia fiscal que presentara y nunca contó con una oposición fuerte que determinara un impacto significativo en el recaudo del impuesto predial, ni en el de industria y comercio.

#### 7.3.2.3 *Ciclo Político*

En este aspecto podemos indicar que el promedio del recaudo es mayor en el periodo final, es decir, que en el municipio de Manizales se realizan mejores y mayores acciones durante el año 4 de gobierno que durante los ciclos políticos de inicio e intermedio.

En efecto, para el año 2008 que inicia la administración de Juan Manuel Llano Uribe se tiene un recaudo de 30 mil millones de pesos para el impuesto predial, siendo el recaudo de 34 mil millones y 33 mil millones para los ciclos intermedios, con un aumento en el recaudo de 45 mil millones para el año final de gobierno que es el 2011.

Esta misma tendencia se observa en la administración de Jorge Eduardo Rojas que presenta un recaudo de 45 mil millones en impuesto predial para el primer año de gobierno (2012), cifra que se ubica en los 49 mil millones y 51 mil millones para los ciclos intermedios con aumento en el recaudo que se ubica en 60 mil millones para el año final de gobierno que es el 2015.

El impuesto de industria y comercio las tendencias son semejantes. En efecto, la administración de Juan Manuel Llano Uribe presenta un recaudo para el año inicial 2008 de 17 mil millones de pesos, con una constante de 22 mil millones para los años intermedios 2009 y 2010, con un repunte en el recaudo que se ubica en 23 mil millones para el último año de gobierno 2011.

Igual tendencia marca la administración de Jorge Eduardo Rojas, que presenta un recaudo de 29 mil millones para el primer año de gobierno que es el año 2012, cifra que permanece constante en los años intermedios 2013 y 2014 con una cifra de 29 mil millones, para mostrar un aumento para el último año de gobierno de 33 mil millones para el 2015.

Se muestra entonces, que esta variable es significativa e impacta directamente el recaudo del impuesto de industria y comercio y el impuesto predial, puesto que en los dos mandatos constitucionales analizados la tendencia fue de incremento del recaudo en el último año de gobierno en ambos casos.

### 7.3.3 Variables Administrativas.

#### 7.3.3.1 *Personas Encargadas del Recaudo.*

Esta variable indicó que para el Municipio de Manizales el número de personas encargadas del recaudo se ubicó en 24 para el año 2008 cifra que fue constante hasta el año 2010, para rebajar a 22 personas encargadas del recaudo para los años 2011, 2012 y 2013 para ubicarse en 21 personas para los años restantes, cifra esta última que terminó siendo constante en el último año analizado.

Los resultados permitieron establecer que las variables número de personas encargadas del recaudo, en industria y comercio, y en impuesto predial, no presentan un impacto significativo frente al recaudo.

### *7.3.3.2 Formación de las Personas Encargadas del Recaudo.*

Las personas encargadas del recaudo son en general bachilleres en toda la muestra analizada, indicando que para los años 2008, 2009 y 2010 la mayoría de las personas en cantidad de 18 presentan este nivel de formación.

Ya para el año 2011 el número de personas con formación de bachiller disminuye a 15, cayendo a 13 para el año 2012 para terminar en 14 para el último año analizado.

Estas cifras muestran un incremento en las personas con formación universitaria para los años 2011 con 4, 2012 con 6, 2013 con 5, para ubicarse en 4 para el 2015.

Estas cifras indican cambios significativos en el recaudo del impuesto de industria y comercio ni en el impuesto predial, por lo que podemos concluir que las variables número de personas en recaudo con nivel de formación en industria y comercio ni en impuesto predial, presentan un impacto significativo frente al recaudo.

### *7.3.3.3 Funcionarios Encargados del Recaudo en Carrera Administrativa.*

Las cifras para el Municipio de Manizales indican que para los años 2008 y 2009 presentan el índice más alto de funcionarios de carrera administrativa encargados del recaudo con 15 de ellos.

Esta cifra cae en el año 2010 con 14, para ubicarse en 13 y 12 funcionarios entre los años 2011 a 2014 obteniendo su cifra más baja para el año 2015 con 9 funcionarios

El número de personas en carrera administrativa encargadas del recaudo mostraron la existencia de una relación inversa fuerte con el recaudo.

### *7.3.3.4 Facilidad de Pago para el Recaudo.*

En el Municipio de Manizales el impuesto predial se causa de manera anual el 1 de enero de cada anualidad, pero se divide en cuotas bimensuales, situación que se mantuvo constante en todo el periodo analizado pero no impacta el recaudo.

Para el impuesto de industria y comercio también hay facilidades de pago al dividir sus cuotas a lo largo del año fiscal, así, se mostraron cuotas mensuales para el año 2008, y 4 cuotas en los meses de mayo, julio, septiembre y noviembre desde el 2009, situación que se presentó constante hasta el último año analizado.

El porcentaje de descuento por pronto pago, mostraron la existencia de una relación inversa fuerte con el recaudo.

La variable método de facturación y/o pago solo registró dos categorías (Mensual y cuatrimestral), y su análisis lleva a concluir que el recaudo del impuesto no varía de manera significativa cuando se factura por períodos mensuales, de cuando se factura por períodos cuatrimestrales.

#### *7.3.3.5 Medios de Pago.*

Se puede evidenciar que existen diferentes medios para que el contribuyente haga el pago del impuesto predial y del impuesto de industria y comercio.

No obstante, los corresponsales bancarios, los bancos, los pagos a través de página web y los medios de pago electrónico, no resultaron ser determinantes en el recaudo del impuesto.

#### *7.3.3.6 Asesoría al Contribuyente.*

La variable Asesoría al Contribuyente no resultó ser determinante al momento de impactar el recaudo, porque en todo el periodo analizado del 2008 al 2015 se conservó siempre la misma, razón por la cual no puede indicarse que esta variable haya resultado ser significativa frente al recaudo.

#### *7.3.3.7 Medios de Asesoría.*

La muestra en esta variable indicó una constante en el periodo analizado del 2008 al 2015 en atención permanente a través de página web, asesoría telefónica y asesoría en puntos de atención, razón por la cual no puede indicarse que esta variable haya resultado ser significativa frente al recaudo.

#### *7.3.3.8 Fiscalización Tributaria.*

La muestra en esta variable indicó una constante en el periodo analizado del 2008 al 2015 en atención permanente a través de página web, asesoría telefónica y asesoría en puntos de atención, razón por la cual no puede indicarse que esta variable haya resultado ser significativa frente al recaudo.

De lo anterior, podemos concluir que las variables cualitativas sector económico 1, sector económico 2, sector económico 3, partido político del Alcalde, conformación del Concejo, método de facturación y/o pago de impuesto predial, facilidad en el pago de impuestos por medio electrónico, descuento por pronto pago en el predial, descuento por pronto pago en industria y comercio, asesoría al contribuyente (en punto de atención, página Web, telefónica y otros medios) y fiscalización, son variables que no influyeron significativamente en el recaudo del impuesto de industria y comercio.

Por el contrario, las variables ingresos por SGP, número de personas en recaudo con formación universitaria y número de personas en carrera administrativa encargadas del recaudo, presentaron una relación fuerte con el recaudo del impuesto de industria y comercio; las dos primeras con una dependencia de tipo lineal y directa y la tercera de tipo lineal inversa.

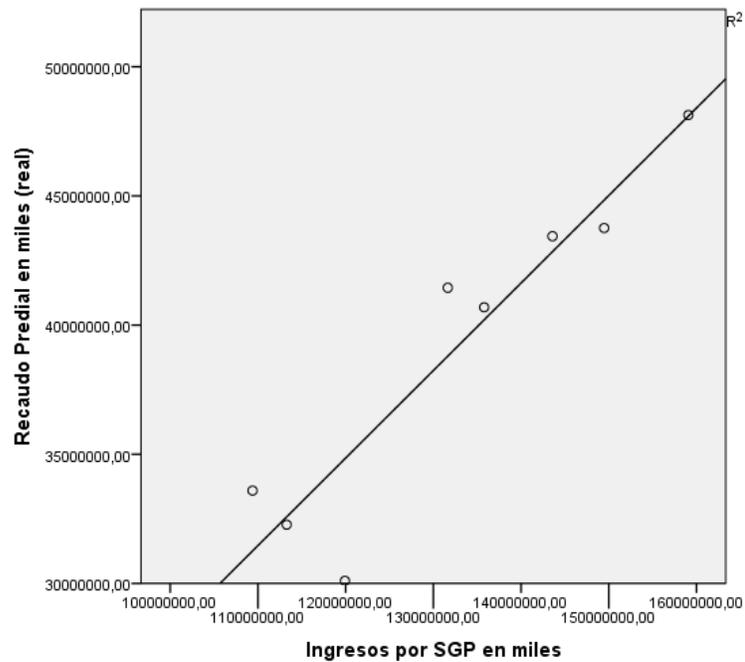
#### 7.4 ANÁLISIS DE VARIABLES

#### 7.5 ANALISIS BIVARIADO

##### Recaudo del Impuesto Predial vs SGP

Realizando la aplicación del análisis estadístico de correlación de Pearson se observó, para el municipio de Manizales, que al contrastar la variable recaudo de impuesto predial con la variable ingresos por SGP existe una relación de linealidad directa, es decir, a medida que aumenta los ingresos por SGP, aumentan el recaudo de predial (ver figura 6).

Figura 6 Diagrama de Dispersión – Recaudo Impuesto Predial versus Ingresos por SGP



Fuente: Datos tomados de la Unida de Rentas del Municipio de Manizales.

Si bien como se indicó, la relación es lineal y directa, también se aprecia que el coeficiente de correlación es muy fuerte; en otras palabras, la variable ingresos por SGP está altamente relacionada con el recaudo de impuesto predial a razón de un coeficiente  $r=0,934$  (ver tabla 12).

Tabla 12 Correlaciones – Recaudo Predial e Ingresos por SGP

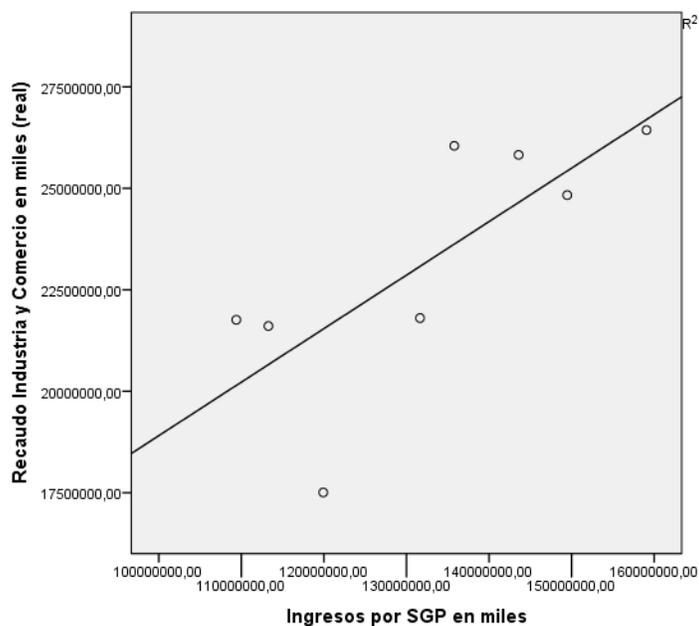
		Recaudo Predial en miles (real)	Ingresos por SGP en miles
Recaudo Predial en miles (real)	Correlación de Pearson	1	,934**
	Sig. (bilateral)		,001
	N	8	8
Ingresos por SGP en miles	Correlación de Pearson	,934**	1
	Sig. (bilateral)	,001	
	N	8	8

\*\* . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

Recaudo del Industria y comercio vs SGP

También se establece la relación existente entre el recaudo de industria y comercio y los ingresos por SGP, encontrando que según la figura 7, existe una relación lineal y directa entre estas dos variables.

Figura 7 Diagrama de Dispersión – Recaudo Impuesto Industria y Comercio versus Ingresos por SGP



*Fuente: Datos tomados de la Unida de Rentas del Municipio de Manizales.*

Los resultados del coeficiente de correlación de Pearson reafirman lo anterior, indicando que entre las variables recaudo de industria y comercio e ingresos por SGP existe una relación estadísticamente significativa, según lo indica el coeficiente de correlación  $r=0,753$ ; esta afirmación está asociada a un p-valor de 0,031 (menor a 0,05). Ver tabla 13.

Tabla 13 Correlaciones Recaudo Industria y Comercio – Ingresos por SGP

		Recaudo Industria y Comercio en miles (real)	Ingresos por SGP en miles
Recaudo Industria y Comercio en miles (real)	Correlación de Pearson	1	,753*
	Sig. (bilateral)		,031
	N	8	8
Ingresos por SGP en miles	Correlación de Pearson	,753*	1
	Sig. (bilateral)	,031	
	N	8	8

\*. La correlación es significativa en el nivel 0,05 (2 colas).

#### Recaudo predial vs Actualización Catastral.

La variable que más impacto debió haber generado en el recaudo, es la de actualización catastral, que se realizó en el año 2011. No obstante, lo anterior, por decisión política de la administración municipal de turno, la misma no se implementó, por lo que, a pesar de su importancia en el recaudo, este no se reflejó en los indicadores de recaudo.

En efecto, los resultados estadísticos muestran para el caso de la variable actualización catastral, que la prueba no es significativa (p-valor = 0,660 es decir  $> 0,05$ ) y por tanto no se puede confirmar que existan diferencias significativas entre los grupos comparados (0: no se realizó actualización catastral; 1: se realizó actualización catastral). Dicho de otra forma, el recaudo del impuesto no varía significativamente cuando se lleva a cabo una actualización catastral, que cuando no se realiza.

Otras variables que inciden en el recaudo de impuesto predial e industria y comercio

Respecto al recaudo del impuesto predial, el estudio también mostró que:

Según se aprecia en la tabla 14, entre la variable número de personas en carrera administrativa encargadas del recaudo y el recaudo de impuesto predial existe una relación muy fuerte de tipo lineal inversa ( $r = -0,886$  y  $p = 0,003$ ).

De otro lado, el porcentaje de descuento por pronto pago en el predial presentó una relación lineal inversa ( $r = -0,792$  y  $p = 0,019$ ) con el recaudo de impuesto predial (ver tabla 14).

Tabla 14 Variables que inciden en el recaudo del impuesto predial

Variable	Prueba	Hipótesis	r de Pearson	p-valor	Decisión
Ingresos por SGP	Pearson	<b>H<sub>0</sub></b> : Las dos variables en estudio son independientes <b>H<sub>a</sub></b> : Las dos variables en estudio están relacionadas	0,934	0,001	Relación muy fuerte  Lineal directa
Número de personas en carrera administrativa encargadas del recaudo	Pearson	<b>H<sub>0</sub></b> : Las dos variables en estudio son independientes <b>H<sub>a</sub></b> : Las dos variables en estudio están relacionadas	-0,886	0,003	Relación muy fuerte  Lineal inversa
Porcentaje de descuento por pronto pago	Pearson	<b>H<sub>0</sub></b> : Las dos variables en estudio son independientes <b>H<sub>a</sub></b> : Las dos variables en estudio están relacionadas	-0,792	0,019	Relación fuerte  Lineal inversa

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la investigación

Respeto a otras variables que inciden en el recaudo del impuesto de industria y comercio, los resultados mostraron que:

Al contrastar la hipótesis de independencia para el recaudo de industria y comercio frente al número de personas en recaudo con nivel de formación universitario, se observó una relación de dependencia con un  $r = 0,736$  y una significancia de  $0,038$  ( $p\text{-valor} < 0,05$ ). Ver figura 15.

Tabla 15 Variables que inciden en recaudo del impuesto de industria y comercio

Variable	Prueba	Hipótesis	r de Pearson	p-valor	Decisión
Ingresos por SGP	Pearson	<b>H<sub>0</sub></b> : Las dos variables en estudio son independientes <b>H<sub>a</sub></b> : Las dos variables en estudio están relacionadas	0,753	0,031	Relación fuerte  Lineal directa
Número de personas en recaudo con formación universitaria	Pearson	<b>H<sub>0</sub></b> : Las dos variables en estudio son independientes <b>H<sub>a</sub></b> : Las dos variables en estudio están relacionadas	0,736	0,038	Relación fuerte  Lineal directa
Número de personas en carrera administrativa encargadas del recaudo	Pearson	<b>H<sub>0</sub></b> : Las dos variables en estudio son independientes <b>H<sub>a</sub></b> : Las dos variables en estudio están relacionadas	-0,729	0,040	Relación fuerte  Lineal inversa

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la investigación*

Otra variable contrastada con el recaudo de industria y comercio fue el número de personas en carrera administrativa encargadas del recaudo, encontrándose que existe una relación inversa con un  $r = -0,729$  y un p-valor de 0,04 (menor a 0,05). Ver figura 15.

En resumen, las variables ingresos por SGP, número de personas en recaudo con formación universitaria y número de personas en carrera administrativa encargadas del recaudo, presentaron una relación fuerte con el recaudo del impuesto de industria y comercio; las dos primeras con una dependencia de tipo lineal y directa, y la tercera de tipo lineal inversa.

De otro lado, el porcentaje de descuento por pronto pago en el predial presentó una relación lineal inversa ( $r = -0,792$  y  $p = 0,019$ ) con el recaudo de impuesto predial (ver tabla 14).

Tabla 16 Variables que inciden en el recaudo del impuesto predial

Variable	Prueba	Hipótesis	r de Pearson	p-valor	Decisión
Ingresos por SGP	Pearson	<p><b>H<sub>0</sub></b>: Las dos variables en estudio son independientes</p> <p><b>H<sub>a</sub></b>: Las dos variables en estudio están relacionadas</p>	0,934	0,001	<p>Relación muy fuerte</p> <p>Lineal directa</p>
Número de personas en carrera administrativa encargadas del recaudo	Pearson	<p><b>H<sub>0</sub></b>: Las dos variables en estudio son independientes</p> <p><b>H<sub>a</sub></b>: Las dos variables en estudio están relacionadas</p>	-0,886	0,003	<p>Relación muy fuerte</p> <p>Lineal inversa</p>
Porcentaje de descuento por pronto pago	Pearson	<p><b>H<sub>0</sub></b>: Las dos variables en estudio son independientes</p> <p><b>H<sub>a</sub></b>: Las dos variables en estudio están relacionadas</p>	-0,792	0,019	<p>Relación fuerte</p> <p>Lineal inversa</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la investigación

## 8 CONCLUSIONES

Entre el periodo 2008 – 2015, el municipio de Manizales realizó varias actualizaciones tributarias consistentes fundamentalmente en brindar incentivos para ciertas actividades económicas y a la restauración y mantenimiento de inmuebles; no obstante, si bien no se presentaron cambios la estructura impositiva esta estuvo en los marco que establece la normatividad nacional.

El comportamiento del recaudo en terminos reales de impuesto predial e industria y comercio en el Municipio de Manizales, en el periodo 2008 – 2015, muestra un comportamienro con tendencia al alza, no obstante el recaudo de impuesto predial ha sido mas dinámico que el de industria y comercio, comparativamente entre el año 2008 y el año 2015 el recaudo de impuesto predial mostró un crecimiento real del 102%, entre tanto en el industria y comercio fue del 51%; lo cual refurza la característica de la estructura tributaria del municipio, según la cual, el 65% del recaudo esta representado por el predial, entra tanto el 35% por el recaudo de industria y comercio.

Al calcular las variaciones porcentuales entre un año y otro, se pudo observar que el recaudo del impuesto predial que en el período 2009-2010 presentó la mayor disminución del 3,9%, contrariamente en el período siguiente (2010-2011) se presentó un incremento del 28,4%, el más alto de todos los años. De otro lado, el impuesto de industria y comercio obtuvo su mayor incremento entre los años 2008-2009 (24,3%), seguido por el período 2011-2012 con el 19,5%; mientras que entre el 2013 y el 2014 se presentó una disminución del 3,8%.

Las variables que más inciden en el recaudo de predial e industria y comercio en el Municipio de Manizales, en el periodo 2008 – 2015, son: ingresos por SGP, número de personas en recaudo con formación universitaria y número de personas en carrera administrativa encargadas del recaudo.

Las demás variables como estructura económica, actualización catastral, actualización del estatuto tributario, comportamiento político, personas encargadas del recaudo y método de facturación no incidieron de manera significativa en comportamiento del recaudo.

El ciclo político, partido político del alcalde y conformación del concejo municipal tampoco han influido significativamente en el recaudo del impuesto, puesto que se han mantenido constantes en el periodo analizado (2008-2015).

El número de personas encargadas del recaudo ha disminuido de 24 en el año 2008 a 21 en el año 2015, su vinculación a través de la carrera administrativa también disminuyó de 15 en el año 2008 a 10 en el año 2015. Esta situación tampoco parece afectar el recaudo, que, como ya se indicó aumentó en un porcentaje aproximado del 26% y del 24% para Predial, e Industria y Comercio, respectivamente.

## 9 RECOMENDACIONES

### Recomendaciones para el municipio de Manizales frente a los hallazgos

- Proponer e implementar un proceso de actualización catastral que impactaría positivamente el recaudo del impuesto predial.
- Derogar el acuerdo municipal número 776 de 2011 “Por medio del cual se adoptan unas medidas fiscales en el municipio de Manizales” que limita el incremento del impuesto de industria y comercio en un 8% del valor facturado por el municipio por este concepto para el año 2011, puesto que desliga el impuesto predial de su aumento por actualización catastral.
- Revisar la legalidad de sus acuerdos municipales que van en contravía de la prohibición de establecer exenciones y exoneraciones tributarias por más de 10 años, contenidas en los acuerdos municipales 752 de 2010 “por medio del cual se establece una exención en el pago del impuesto predial” a los propietarios de inmuebles cuyo comodato se haya hecho a favor del municipio de Manizales, 772 de 2011 “Por medio del cual se establecen unos beneficios tributarios” que exonera del impuesto entre otros a las juntas de acción comunal, empresas y hoteles nuevos, y 774 de 2011 que exonera del pago del impuesto predial a los inmuebles de interés cultural.
- Incentivar la actividad comercial, ello impactaría positivamente el recaudo del impuesto de industria y comercio.
- Incentivar la actividad industrial en la modalidad de sede fabril, ello impactaría positivamente el recaudo del impuesto de industria y comercio en la ciudad.
- La normativa municipal regulatoria del impuesto del IPU, y del ICA, conoce su génesis en el año 2008 a través del acuerdo 704 del mismo año, aún vigente, sin que se hayan hecho cambios normativos significativos en cuanto a su estructura básica. Se recomienda actualizar el estatuto de rentas del municipio de Manizales, con miras a mejorar el recaudo.
- Considerando que las variables ingresos por SGP, número de personas en recaudo con formación universitaria y número de personas en carrera

administrativa encargadas del recaudo, son las que más impactan el recaudo del impuesto de predial e industria y comercio, se recomienda al Municipio de Manizales dedicar más personas con formación universitaria en el grupo de trabajo de la Unidad de Rentas para incentivar el recaudo.

- Así mismo, se recomienda fortalecer el grupo de trabajo que se dedica a las actividades de los recursos de SGP.

#### Recomendaciones para la universidad

- Realizar análisis, como el que se hizo en el presente trabajo, sobre los demás impuestos municipales y departamentales y socializarlos con las entidades territoriales para el mejor logro de los objetivos de la descentralización administrativa.
- Vincular la academia con la praxis institucional de las entidades territoriales con el fin de orientar la construcción de políticas públicas que mejoren las finanzas de los municipios.

#### Recomendaciones para el programa

- Realizar acompañamientos a las entidades públicas con el fin de intervenir positivamente en la política fiscal de los municipios.
- Asesorar a los concejos municipales, en la implementación y regulación de las normas sobre tributación territorial.
- Incluir en el programa académico el análisis de modelos estadísticos para que el trabajo de grado se facilite a los estudiantes que no contamos con formación en dicha área del conocimiento.

## 10 BIBLIOGRAFIA

- A. I., J. R., & L. S. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Borradores Banco de la Republica.
- Aghon, G. (1999). Descentralización fiscal: tendencias y tareas pendientes. Estudios de economía y ciudad.
- Aguirre, J. F. (2009). Desarrollo local en contextos metropolitanos. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana.
- Arandia, L. I. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. Reflexión Política(8).
- AleánPic, A., Acosta, R., & Matos, R., (2009) Evolución y algunos determinantes del recaudo de los impuestos Predial e Industria y Comercio en el Distrito de Cartagena de Indias.
- BERNAL P., C. (2005) El derecho de los derechos: Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales. Universidad Externado de Colombia.
- Boisier, S. (1999). Desarrollo local. ¿De que estamos hablando? Santiago de Chile.
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la CEPAL(86), 167-191. Recuperado el 30 de 10 de 2016, de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/22211/G2282eBoisier>
- Bonet, J. (2004). Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana. Documentos de trabajo sobre economía regional.
- Bonet, J., Muñoz, A., & Pineda, C. (2014). El potencial oculto. Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina. BID.
- Camacho, C., Hurtado, K., Navarro, E., Hurtado, J., & Nieves, S., (2016) Factores que inciden en el recaudo del Impuesto Predial Unificado en el distrito de Barranquilla C. Tomado de <http://www.scielo.org.co/pdf/prosp/v15n1/1692-8261-prosp-15-01-00064.pdf>
- Camelo, R. M. (2012). UN MODELO DE GASTO PÚBLICO LOCAL: RECONSIDERANDO EL MODELO DE TIEBOUT. Tendencias, XIII(2), 176-198.
- Cardenas, N. (2002). El desarrollo local, conceptualización y procesos. Provincia, 53-76.

- Corbacho, A., & Fretes, C. y. (2012). Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de Desarrollo. New York, Estados Unidos: BID
- CEPAL. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2006). Financiamiento para el desarrollo América Latina desde una perspectiva comparada. CEPAL.
- Consultorio Contable EAFIT. (n). Notas de clase 65. Medellín.
- Corbacho, A., & Fretes, C. y. (2012). Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de Desarrollo. New York, Estados Unidos: BID.
- Corbacho, A., Cibils, F. V., & Lora, E. (2005). Recaudar no basta. Washington D.C: Desarrollo en las Americas.
- Departamento Nacional de Planeación . (Febrero de 2013). Departamento Nacional de planeación. Comité especial interinstitucional. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DEFINICI%C3%93N%20LEGAL%20Y%20FUNCIONAL%20DE%20LOS%20ESQUEMAS%20ASOCIATIVOS%20DE%20ENTIDADES%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf>
- Diaz, L. M., & Forero, E. S. (2006). El rol del capital social en los procesos de desarrollo local, límites y alcance. *Economía, sociedad y territorio*, 781-819.
- Espitia, L. I., & Román, J. J. (2015). Descentralización Fiscal y Crecimiento Económico: Evidencia Regional en Panel de Datos para Colombia. Borradores de economía.
- Fernandez, A. J. (2007). Desarrollo local y educación. Caso ciudad Guayana. Tesis de doctorado. Tenerife: Universidad de la Laguna. Recuperado el 10 de 08 de 2016, de <https://jfernandar.com/2013/03/08/desarrollo-local-y-educacion-caso-ciudad-guayana/>
- Fretes, C., & Ter-Minassian, T. (2016). Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina. Por qué? y Cómo?
- G. Z. (2001). The property tax as a capital tax: A room with three views. *National Tax Journal*, 139-156.

- Garcia, G. J. (2004). ¿Por qué la descentralización fiscal? Mecanismos para hacerla efectiva. Documentos de trabajo sobre economía regional.
- Gaviria, P. J. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. Economía y desarrollo.
- Gomez, S., & Jimenez, J. C. (2011). El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: Un análisis de casos. CEPAL.
- Guerrero, J., & Noriega, H. (2015) Impuesto predial: factores que determinan su recaudo. Universidad Popular del Cesar. Tomado de: <file:///C:/Users/Gloria/Downloads/Dialnet-ImpuestoPredial-5156211.pdf>
- H. S. (1943). The incidence of a tax on urban real property. *Quarterly Journal of Economics*, 398-420.
- Iregui, A., Melo, L., & Ramos, J. (2005). El impuesto predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo. *Revista de economía* .
- Iregui, a., Ramos, J., & Saavedra, L. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia.
- Maldonado, A. (22 de 02 de 2000). Descentralización y desarrollo económico local. Una visión general del caso de Colombia. Santiago, Chile.
- Maldonado, A. (2005). El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia. Alberto Maldonado. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos Proyecto CEPAL (ROA/28), “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe” medio ambiente y desarrollo Santiago de Chile.
- Martin, J. C. (2001). Desarrollo local en los espacios rurales. *Polis, Revista de la universidad Bolivariana*.
- Musgrave, R. y. (1992). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. McGrawHill.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), págs. 1120-1149. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/2564874>
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 1120-1149.

- Paredes, L. S., & Balcázar, A. P. (2013). Desarrollo endógeno y clausura operativa territorial. Una aproximación al estudio del desarrollo desde la perspectiva sistémica. *Revista de economía del caribe*, 144-180.
- Perry, G., & Rodríguez, J. A. (1991). Las finanzas intergubernamentales en la Constitución de 1991. *Coyuntura económica*, 65-83.
- Quete, S., & Cuellar, D. (Septiembre de 2010). Obtenido de Catastro latino: [http://www.catastrolatino.org/documentos/sta\\_cruz\\_2010/impuesto\\_predial\\_catastro\\_colombia.pdf](http://www.catastrolatino.org/documentos/sta_cruz_2010/impuesto_predial_catastro_colombia.pdf)
- Quispe, F. G. (2016). Visiones del desarrollo endógeno desde las comunidades locales. *Perspectivas*, mayo(37), 95-122. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425946304006>
- Red Adelco. (Diciembre de 2011). Ministerio de comercio, industria y turismo. Obtenido de Ministerio de comercio, industria y turismo.: [http://www.mincit.gov.co/mipymes/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=4123&name=Cartilla\\_guia.pdf](http://www.mincit.gov.co/mipymes/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=4123&name=Cartilla_guia.pdf)
- Tejada, M. R. (2000). *Diccionario Contable Integrado Fiscal*. Centro interamericano juridico-financiero.
- Vásquez B. A. y Madoery, O. (2001). *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario, España: Homo Sapiens. Recuperado el 25 de 10 de 2016, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=438965>
- Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *Eure*, 47-65.
- Vázquez Barquero, A., & Garofoli, G. (1995). Desarrollo económico local en Europa. 53-71.
- Vázquez, B. A. (2002). *Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions, and Cities*. London: Routledge. Recuperado el 23 de 09 de 2016, de [http://www.yorku.ca/ishd/LED/CD.SP/Links%20BQ/V3\\_VAZQUEZ.pdf](http://www.yorku.ca/ishd/LED/CD.SP/Links%20BQ/V3_VAZQUEZ.pdf)
- Vázquez, B. A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*(11), 183-210.
- Vázquez, B. A. (2009). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. *Universitas Forum*, 1-11.