



**DETERMINANTES DEL RECAUDO, IMPUESTO PREDIAL, INDUSTRIA Y  
COMERCIO EN LA DORADA, VICTORIA Y MARQUETALIA MUNICIPIOS  
DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS EN EL PERIODO 2008 – 2015**

**JOSE GABRIEL BEDOYA BUITRAGO**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES  
MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL  
TERRITORIO**

**2019**

**DETERMINANTES DEL RECAUDO, IMPUESTO PREDIAL, INDUSTRIA Y  
COMERCIO EN LA DORADA, VICTORIA Y MARQUETALIA MUNICIPIOS  
DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS EN EL PERIODO 2008 – 2015**

**JOSE GABRIEL BEDOYA BUITRAGO**

**JAIME ALBERTO VALENCIA RAMOS**

**TANIA MACKENZIE TORRES**

**RUBENDARIO ARANGO**

**HERNAN PARRA SANCHEZ**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES**

**MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL  
TERRITORIO**

**2019**

## TABLA DE CONTENIDO

1	ÁREA PROBLEMÁTICA	12
2	ANTECEDENTES	16
3	JUSTIFICACIÓN	19
4	OBJETIVOS	20
4.1	GENERAL	20
4.2	ESPECÍFICOS	20
5	REFERENTE TEÓRICO	21
5.1	TEORÍA DE DESARROLLO ENDÓGENO	21
5.2	FEDERALISMO FISCAL	26
5.3	EL DESARROLLO LOCAL COMO OPORTUNIDAD	31
5.4	EL IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN COLOMBIA	36
5.5	DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SUS FUENTES DE FINANCIACIÓN EN COLOMBIA	39
5.6	IMPUESTOS LOCALES.	48
5.6.1	Impuesto predial.	48
5.6.2	Impuesto de industria y comercio.	51
6	METODOLOGÍA	55
6.1	ENFOQUE Y TIPO DE ESTUDIO	55
6.2	UNIDAD DE TRABAJO	58
6.3	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	58

6.4	PROCEDIMIENTOS Y FASES DE INVESTIGACIÓN	59
7	RESULTADOS Y DISCUSIÓN	60
7.1	UBICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LOS MUNICIPIOS ABORDADOS	60
7.2	ANÁLISIS DE LOS ESTATUTOS TRIBUTARIOS DE LOS MUNICIPIOS DE MARQUETALIA, DORADA Y VICTORIA ENTRE EL 2008 – 2015.	61
7.2.1	Análisis de los estatutos tributarios La Dorada	61
7.2.2	Análisis de los estatutos tributarios Municipio De Victoria	65
7.2.3	Análisis De Los Estatutos Tributarios Municipio De Marquetalia	67
7.3	COMPORTAMIENTO DEL RECAUDO DE IMPUESTO PREDIAL E INDUSTRIA Y COMERCIO DE LOS MUNICIPIOS DE DORADA, MARQUETALIA Y VICTORIA.	69
7.3.1	Comportamiento del recaudo de Impuesto Predial e Industria y Comercio en La Dorada.	69
7.3.2	Comportamiento del recaudo de Impuesto Predial e Industria y Comercio del Municipio de Marquetalia.	72
7.3.3	Comportamiento del recaudo de Impuesto predial e industria y comercio Municipio de Victoria	74
7.4	DESCRIPCIÓN DE VARIABLES QUE INTERVIENEN EN EL RECUDO. (ECONÓMICAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS EN LOS MUNICIPIOS DE LA DORADA VICTORIA Y MARQUETALIA).	77
7.4.1	Variables Económicas	77
7.4.2	Ingresos por SGP La Dorada, Marquetalia y Victoria del año 2008 al 2015	78
7.4.3	Estructura Económica de los tres Municipios: La Dorada, Marquetalia y Victoria.	80
7.4.4	Actualización Catastral de los tres Municipios La Dorada, Marquetalia y Victoria.	82

7.5	VARIABLES POLÍTICAS DE LOS MUNICIPIOS : LA DORADA, MARQUETALIA Y VICTORIA.	83
7.5.1	partidos politicos de los Alcalde de los tres municipios	83
7.5.2	Conformación de los concejos municipales y ciclos políticos de los municipios de La dorada Marquetalia y Victoria	85
7.6	VARIABLES ADMINISTRATIVAS	87
7.6.1	Personas encargadas del recaudo en el municipio de LaDorada.	87
7.6.2	Características de las personas encargadas del recaudo en el municipio Marquetalia.	88
7.6.3	Características de las personas encargadas del recaudo en el municipio Victoria.	89
7.7	ANÁLISIS BIVARIADO RECAUDO PREDIAL E INDUSTRIA Y COMERCIO CON LAS TRASFERENCIAS DEL SGP (SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES)	90
7.8	ANÁLISIS BIVARIADO RECAUDO PREDIAL E INDUSTRIA Y COMERCIO REAL CON ACTUALIZACIÓN CATASTRAL.	92
7.8.1	Análisis Bivariado Recaudo Predial e Industria y Comercio Real con Actualización de Estatuto Tributario.	93
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 de impuestos.....	14
Tabla 2 Visiones del desarrollo local .....	32
Tabla 3 Marco Legal Regulatorio Nacional .....	44
Tabla 4 Marco legal Nacional Impuesto de Industria y Comercio.....	46
Tabla 5 Enfoque Respecto a la Incidencia del Gravamen .....	49
Tabla 6 Operacionalización de Variables .....	56
Tabla 7 Municipios Objeto de Estudio .....	58
Tabla 8 Información General de los Municipios Objeto de Estudio .....	61
Tabla 9 Componentes del Tributo Impuesto Predial Unificado Dorada .....	62
Tabla 10 Componentes del Tributo Impuesto Industria y Comercio Dorada .....	64
Tabla 11 Componentes del Tributo Impuesto Predial Unificado Victoria.....	65
Tabla 12 Componentes del tributo Impuesto Industria y Comercio Victoria.....	66
Tabla 13 Componentes del Tributo Impuesto Predial Unificado Marquetalia.....	67
Tabla 14 Componentes del Tributo Impuesto Industria y Comercio Marquetalia.....	68
Tabla 15 Porcentaje de variación del PIB La Dorada Marquetalia y Victoria de los 2008 al 2015 .....	77
Tabla 16 Datos en Miles de los tres Municipios del año 2008 al 2015 .....	79
Tabla 17 Sectores que Predominan en el Territorio .....	81

## LISTA FIGURAS

Figura 1 Departamento de Caldas .....	60
Figura 2 Tendencia del Recaudo del impuesto predial la Dorada 2008 a 2015 .....	69
Figura 3 tendencia del recaudo del impuesto de Industria y Comercio La Dorada 2008 a 2015. ....	70
Figura 4 % De Recaudo de impuesto predial, Industria y comercio en La Dorada año 2008 y 2015 .....	71
Figura 5 tendencia del recaudo del impuesto predial Municipio de Marquetalia 2008 a 2015. ....	72
Figura 6 tendencia del recaudo del impuesto Industria y Comercio Municipio de Marquetalia 2008 a 2015 .....	73
Figura 7 Recaudo impuesto predial, Industria y Comercio en Marquetalia año 2008 y 2015 .....	74
Figura 8 Tendencia del recaudo del impuesto predial Municipio de victoria 2008 a 2015	75
Figura 9 Recaudo industria y Comercio Real y Nominal Marquetalia 2008 a 2015.....	76
Figura 10 Tendencia impuesto predial nominal y real Victoria. ....	77

## RESUMEN

La presente investigación analiza las determinantes del recudo del impuesto predial de industria y comercio en los municipios de Dorada, Victoria y Marquetalia Caldas, en el periodo comprendido entre 2008 a 2015.

Se identifica las relaciones entre la variable dependiente (recaudo) y las variables independientes, (variables económicas, administrativas e institucionales); para ello se utilizó una metodología multicéntrica, descriptiva, correlacional.

Entre los resultados importados se destaca los obtenidos por Sánchez y España (2014), en el artículo “Cobrar como la ley manda: maximizando el potencial del impuesto predial en Colombia. En el cual afirman que a pesar de que la recaudación del impuesto a la propiedad en Colombia es relativamente alta en el contexto de América Latina, representa solo el 28% de los ingresos fiscales locales y su potencial como porcentaje del producto interno bruto (PIB) podría elevarse del 0,6% al 1,46%. Esta última diferencia se explica en parte por el subregistro y la subestimación del número y de los valores de las propiedades. En efecto, el número de predios urbanos registrados en el catastro del IGAC está subestimado en promedio en un 25%, mientras que para las propiedades rurales la subestimación asciende en promedio a un 39%. La subvaloración de los predios urbanos y rurales es en promedio de un 42% y un 51%, respectivamente. Debido a esto, la actualización regular del catastro municipal es un reto continuo para los gobiernos locales.

Para incentivar a los municipios a fin de que lleven a cabo actualizaciones más frecuentes, deben tomarse acciones de política pública, particularmente en los municipios con mayor rezago y más dependientes de las transferencias del gobierno central. Una de las alternativas de política podría ser vincular algunas de las transferencias a acciones de política tributaria que estén bajo directa discreción de las administraciones locales, como la actualización del catastro, en vez de asignar dichos recursos con base en el comportamiento del recaudo de los ingresos propios. Este énfasis podría convertirse en un medio más eficaz de aumentar la capacidad fiscal local de forma permanente. En el campo administrativo, las

fuentes más importantes de ineficiencia provienen de la falta de sistemas de información y recaudación modernos, y de la débil formación de capital humano; también es necesario realizar campañas culturales de pago.

**PALABRAS CLAVES:** Recaudo; Impuestos; Predial

## SUMMARY

The present investigation analyzes the determinants of the recovery of the industrial and commercial property tax in the municipalities of Dorada, Victoria and Marquetalia Caldas, in the period from 2008 to 2015.

The relationships between the dependent variable (collection) and the independent variables (economic, administrative and institutional variables) are identified; For this, a multicentric, descriptive, correlational methodology was used.

Among the imported results highlights those obtained by Sanchez and Spain (2014), in the article "Collect as the law mandates: maximizing the potential of the property tax in Colombia. In which they affirm that although the collection of property tax in Colombia is relatively high in the Latin American context, it represents only 28% of local tax revenues and its potential as a percentage of gross domestic product (GDP) could rise from 0.6% to 1.46%. This latter difference is partly explained by under-registration and underestimation of the number and values of properties. In fact, the number of urban properties registered in the IGAC cadastre is underestimated on average by 25%, while for rural properties the underestimation is on average 39%. The undervaluation of urban and rural properties averages 42% and 51%, respectively. Due to this, the regular updating of the municipal cadastre is a continuous challenge for local governments.

In order to encourage municipalities to carry out more frequent updates, public policy actions should be taken, particularly in the municipalities with the greatest delay and most dependent on transfers from the central government. One of the policy alternatives could be to link some of the transfers to tax policy actions that are under the direct discretion of the local administrations, such as updating the cadastre, instead of assigning said resources based on the behavior of revenue collection. own. This emphasis could become a more effective means of increasing local fiscal capacity permanently. In the administrative field, the most important sources of inefficiency come from the lack of modern information and

collection systems, and from the weak formation of human capital; It is also necessary to carry out paid culture campaigns.

**KEYWORDS:** Collection; Taxes; Predial

## 1 ÁREA PROBLEMÁTICA

El fortalecimiento tributario territorial, 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 propio 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 (Gomez & Jimenez, 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.

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

País / impuesto	Impuesto Predial	Actividad Económica	Nomina	Propiedad Vehículos	TransferenciaPropiedad	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.

Del gobierno nacional a los gobiernos municipales, la descentralización conlleva al conocimiento de la estructura económica local por parte de los gobernantes, especialmente como soporte para los planes de desarrollo y por lo tanto surge la pregunta de investigación ¿cuáles son las variables que determinan el recaudo del impuesto predial e industrial y comercio en los municipios de Dorada, Victoria, y Marquetalia?

## 2 ANTECEDENTES

Para Cadena Ximena (2002), en el estudio, efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia, se estima el efecto de las transferencias, como mecanismo transmisor de la descentralización, sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. Para lo cual se utilizó una metodología de diferencias en diferencias, la cual permite tener en cuenta los cambios en la tendencia de crecimiento de los ingresos, de acuerdo con las características propias de cada municipio, antes y después de la descentralización.

Los hallazgos y conclusiones a los cuales se llegó utilizando de la metodología de diferencias en diferencias ha permitido establecer que, una vez se controla por las tendencias propias de cada municipio, la descentralización, en particular el aumento de las transferencias intergubernamentales, tuvo un efecto positivo sobre los ingresos tributarios municipales.

Sin embargo, el efecto es pequeño y diferencial según el tipo de municipio: es más fuerte para el impuesto predial que para el de industria y comercio, y es independiente de los cambios en la tendencia de las bases catastrales y del gasto municipal. Este resultado sugiere que con la descentralización las autoridades locales prefirieron incurrir en los costos de mejorar el recaudo de impuestos en sus municipios, para obtener los beneficios políticos y sociales de mejorar el gasto y responderle a sus electores.

Sánchez Fabio; España Irina, (2014); en su investigación : Maximizando el potencial del impuesto predial en Colombia; Presentan el análisis del potencial y los desafíos que enfrenta el impuesto predial unificado (IPU) en Colombia. En particular, se propone: i) determinar las causas de las bajas tasas de recaudo, ii) revelar las restricciones de economía política que impiden el incremento de la recaudación, y iii) sugerir opciones de política que ayuden a incrementar el recaudo. Los resultados del estudio arrojan cinco mensajes clave: i. Las tasas efectivas del impuesto están muy por debajo del máximo legal permitido (5x1000 versus 16x1000). ii. Las propiedades urbanas y rurales están sub-registradas y

subestimadas. iii. El principal factor determinante del bajo recaudo es la falta de actualización catastral tanto de las propiedades como de sus valores. iv. La decisión de actualización está relacionada positivamente con el producto interno bruto (PIB) per cápita y la competencia política, y negativamente con las tasas de pobreza y las transferencias del gobierno central. v. Para mejorar la recaudación es fundamental contar con más tecnología y capacitación para los funcionarios encargados de esta actividad, un mejor canal de comunicación entre la Alcaldía y el Concejo Municipal, y reforzar el papel de apoyo técnico, regulatorio y financiero del gobierno nacional.

Bonet Jaime (2006), propone en su trabajo titulado: Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia; El propósito de esta sección es estudiar, desde una dimensión regional, tres aspectos de la consolidación del proceso de descentralización: los ingresos de los gobiernos subnacionales, las transferencias y el esfuerzo fiscal territorial. Este análisis está basado en la evolución de las ejecuciones presupuestales de los gobiernos subnacionales (departamentos y municipios) en el período 1996-2004. En este documento se demuestra que existen enormes desequilibrios regionales en la política de descentralización colombiana. En particular, se presenta una gran desigualdad en los ingresos fiscales de los entes territoriales, lo cual implica que éstos asumen la responsabilidad de prestación de servicios en condiciones muy diferentes.

Gran parte de esta inequidad en el ingreso se origina en la disparidad observada en los ingresos tributarios, la cual, contrario a lo que se esperaría en un programa de equidad fiscal horizontal, no es corregida por el sistema de transferencias vigente. Además, el escaso vínculo existente entre los recaudos y las decisiones de gasto impiden que se realicen los aumentos en eficiencia que se esperan de una estrategia de descentralización en la política de descentralización colombiana.

Los autores muestran ventajas y desventajas de las políticas de descentralización, políticas que son practicadas en América Latina para atender las demandas de sus ciudadanos, los gobiernos locales requieren recursos financieros. La falta de acción en esta área ha provocado importantes desequilibrios verticales en América Latina, donde la

descentralización ha sido mayor en el gasto que en el ingreso. De acuerdo con Bonet, de la Cruz y Fretes (2013), el gasto de los gobiernos subnacionales latinoamericanos pasó del 20% en 1985 al 30% en 2009 del gasto nacional, mientras que el porcentaje de ingresos propios recaudado por estos gobiernos permaneció estancado alrededor del 10% del total nacional.

### 3 JUSTIFICACIÓN

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.

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 y Bogotá; aun es desconocido para las municipios del centro del país como la Dorada, Victoria y Marquetalia, por lo cual no se identifican las variables que explican el recaudo y cuales los beneficios de conocerlos, en este trabajo se pretende vislumbrar estos factores intentando resolver cuales son los dinamizadores de las variables económicas, políticas y administrativas en estos municipios.

## **4 OBJETIVOS**

### **4.1 GENERAL**

Analizar las variables determinantes del recaudo del impuesto predial e industria y comercio en los municipios de La Dorada, Victoria y Marquetalia del Departamento de Caldas, en el periodo 2008 - 2015.

### **4.2 ESPECÍFICOS**

Analizar el comportamiento del recaudo del impuesto predial e industria y comercio de los municipios de La Dorada, Victoria y Marquetalia del Departamento de Caldas en el periodo 2008 – 2015.

Identificar las variables que inciden en el recaudo de predial e industria y comercio de los municipios de La Dorada, Victoria y Marquetalia del Departamento de Caldas en el periodo 2008 – 2015.

## **5 REFERENTE TEÓRICO**

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.

### **5.1 TEORÍA DE DESARROLLO ENDÓGENO**

La economía del desarrollo, ha logrado en los últimos años, avances importantes en lo que 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 supuesto neoclásicos , sostienen que el factor explicativo del aumento de la riqueza de los Estados - Nación, se encuentra en la dotación de variables productivos como el trabajo y el capital, de los cuales este último constituye el factor dinamizador por excelencia; así mismo el aumento del stock de capital está asociado a las mayores tasas de inversión que su vez dependen de la tasa de ahorro; en este sentido se plantea el círculo virtuoso según el cual, mayor nivel de capital se traduce en mayor producción - ingreso, lo cual posibilita mayor tasa de ahorro y con ello de inversión y nuevamente mayor crecimiento económico.

No obstante, los hechos económicos muestran el incumplimiento de los supuestos de los modelos de crecimiento neoclásicos, ya que uno de las explicaciones centrales planteadas por dicha perspectiva en el sentido de lograr la convergencias económica entre países o regiones no se han logrado, así como el cuestionamiento teórico e empírico a los supuestos de rendimientos decrecientes y competencia perfecta.

Las nuevas perspectivas del desarrollo económico, denominada heterodoxia, replantea los cánones neoclásicos partiendo de la existencia de supuestos como competencia imperfecta

y rendimientos crecientes, lo cual se traduce, entre otras cosas, en un escenario económico caracterizado por la divergencia en el crecimiento entre países y regiones.

La teoría del desarrollo endógeno surgen con fuerza hacia inicios de la década de los 80s, a partir de los aportes teóricos de autores como; Friedman y Douglas, (1978); Sthor, (1981); que propusieron la forma de explicar la noción de desarrollo centrado en los territorios retrazados. Baccatini (1979, Brusco (1982), Fua (1983), Garofoli (1983), Vázquez Barquero (1983); cuyos análisis se centraron en el desarrollo industrial de algunas regiones de Europa (Vázquez, 2007).

Según Vázquez (2007) el termino desarrollo endógeno llama la atención a diversos economistas debido a que se utiliza para interpretar los procesos de desarrollo en territorios y países, en tiempos donde se dan grandes transformaciones en la sociedad y economía resultado del aumento en la integración política, económica y cultural.

Como bien lo conceptúa, Vázquez (2002), “la teoría del desarrollo endógeno considera que la acumulación de capital y el progreso tecnológico son, sin duda, factores clave en el crecimiento económico”. 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” (p.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.

Boisier (2005) Afirma:

*“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” (p.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 falta 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.” (p.8).*

*Fernandez (2007) señala: “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”. (p.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).

Vázquez ( 2007) propone:

*“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”.*  
(p.111)

Vázquez & Garofoli (1995) afirman que el modelo de desarrollo endógeno debe estar fundamentado en 4 condiciones:

- 1) Uso de recursos locales.
- 2) Una habilidad para controlar, localmente los procesos de acumulación.
- 3) Capacidad de innovación.
- 4) Debe existir una habilidad para desarrollar interdependencias intrasectoriales e intersectoriales, productivas, a nivel local.

Mientras que 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, este clasifica los procesos en:

- 1) 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.
- 2) Uso correspondiente y adecuado de los recursos naturales que forman parte del territorio.
- 3) Un adecuado control cultural que permita la toma de decisiones bajo los valores culturales.
- 4) La calidad de vida debe aumentar constantemente, siendo la tarea más importante del desarrollo comunitario.
- 5) 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.
- 6) De manera comunitaria se deben enfrentar los diversos fenómenos económicos externos que afectan la vida productiva.

## 5.2 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: la estabilización macroeconómica, la redistribución del ingreso y la provisión de bienes y servicios. En 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 sí 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 igualación 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, 1.999).

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) eexisten 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.
- 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 desestímulo 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:

- Desconcentración
- Delegación
- Devolución

Los resultados de las reformas anteriormente mencionadas para Colombia son:

- a) Administrativo: El proceso de descentralización a otorgado 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.
- b) 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.
- c) 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.

### **5.3 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 observaremos las diferentes visiones del desarrollo local, así:

**Tabla 2 Visiones del desarrollo local**

Visiones del desarrollo local	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>El desarrollo local como participación:</b></li> </ul>	.Como una visión participacionista. .Es todo aquel proceso en donde participan los actores del territorio determinado. .Todo es posible desde el territorio.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>La visión neoliberal:</li> </ul>	.Impulsada por los organismos multilaterales de créditos (ej.: Banco Mundial) . Están teñidos de una lógica de desarticulación del Estado Nacional. .Su estrategia es el debilitamiento del estado central.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como municipalismo:</li> </ul>	<p>.Fortalecer al municipio, en su rol de actor de desarrollo y no como mero prestador de servicios.</p> <p>.Sí hay un buen municipio habrá desarrollo.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como desarrollo económico local:</li> </ul>	<p>.Es la visión del desarrollo local exclusivamente en su dimensión económica. .Propicia ante todo el desarrollo de PyMes. . Tiene su raíz en la cooperación europea.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como ordenamiento territorial:</li> </ul>	<p>.Es una visión muy reciente, con raíz en la cooperación europea.</p> <p>.Su instrumento son los proyectos de OT. .Su supuesto es que, el territorio no esta ordenado y sin ello no se puede generar desarrollo.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como forma de análisis social:</li> </ul>	<p>.Es una visión más que neutra. Que va al DL como una herramienta de análisis, más que como un instrumento de cambio social. .Usa los SIG, con un carácter más descriptivo.</p>

Tomado de: Aguirre (2009) pg

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:

- a) Económica: Se usan eficientemente los factores productivos, se crean economías de escala y aumenta la productividad.
- b) Sociocultural: La base del proceso de desarrollo son las instituciones locales, los valores y el sistema de relaciones económicas y sociales.
- c) 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 impactara 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 Cárdenas, 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 desarrolllo local se identifica normalmente con desarrollo endogeno, debido a que se constituye adjetivaciones referidas a distintos aspectos del mismo proceso de desarrollo, afirmando tambien que existe una identidad casi perfecta entre desarrollo local, entendido como desarrollo endogeno.

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).

#### **5.4 EL IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN COLOMBIA**

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 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 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 confluír 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-Román, 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 dirigida 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: 1) el capital natural, cultural y patrimonial, 2) el capital social, representado en la sociedad civil con la participación de las comunidades locales, 3) 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; y 4) 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 obligaron 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.

## **5.5 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%.”.*

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 corresponden 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].*

En Colombia el marco legal Nacional de impuesto predial frente al impuesto de industria y comercio se evidencia en la tabla con sus distintas leyes

**Tabla 3 Marco Legal Regulatorio Nacional**

<b>LEY 14 DE 1983</b>	Definió disposiciones relativas a:  · Catastro  · facultad a los concejos para fijar tarifas del impuesto predial dentro de cierto rango  · definió sobretasas con destinación específica
<b>LEY 1430 DE 2010</b>	
<b>SUJETOS PASIVOS DE LOS IMPUESTOS TERRITORIALES</b>	Artículo 54. Sujetos pasivos de los impuestos territoriales. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto. En materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.
<b>LEY 1450 DE 2011</b>	
<b>INCREMENTO LA TARIFA DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO</b>	Artículo 23. Incremento de la tarifa mínima del Impuesto Predial Unificado. El artículo 4° de la Ley 44 de 1990 quedará así:

	"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.
--	---

*Jurisprudencia Nacional Colombiana*

Impuesto de Industria y Comercio (Ica) – Caracterización – Marco Legal Regulatorio Nacional

Autores señalan la importancia del papel preponderante que ha tomado el impuesto de Industria y Comercio en los últimos años:

*“Los municipios, que contribuyen con más del 70% de la recaudación consolidada de las entidades territoriales colombianas, poseen como principal fuente de ingresos tributarios propios al Impuesto de Industria y Comercio (ICA), el cual supera al impuesto predial como principal tributo subnacional en cuanto a recuperación generada, representando este último un 45.2% del total de la recaudación municipal (y un 32% del consolidado subnacional) en el año 2008”[15].*

En Colombia, se tienen presente el marco legal regulatorio, que se enmarca en las diferentes leyes que relacionan en la tabla 4:

**Tabla 4 Marco legal Nacional Impuesto de Industria y Comercio**

<p>LEY 97 DE 1913</p>	
<p>PRECURSORA DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO</p>	<p><i>“Artículo 1º.- El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental:</i></p> <p><i>f. Impuesto de patentes sobre carruajes de todas clases y vehículos en general, incluidos los automóviles y velocípedos; sobre establecimientos industriales en que se usen máquinas de vapor o de electricidad, gas y gasolina; sobre clubs, teatros, cafés cantantes, cinematógrafos, billares, circos, juegos y diversiones de cualquier clase, casas de préstamo y empeño, pesebreras, establos, corrales, depósitos, almacenes y tiendas de expendio de cualquier clase.</i></p> <p><i>k. Impuesto por colocación de avisos en la vía pública, interior y exterior de coches, de tranvía, estaciones de ferrocarriles, cafés y cualquier establecimiento público.</i></p>
<p>LEY 84 DE 1915</p>	
<p>Hizo extensivo el impuesto de ICA a los demás concejos municipales distintos del municipio de Bogotá</p>	<p><i>“Artículo 1º.- Los Concejos Municipales tendrán las siguientes atribuciones, además de las que les confiere el artículo 169 de la Ley 4 de 1913.</i></p> <p><i>a). Las que le fueron conferidas al Municipio de Bogotá por el artículo 1 de la Ley 97 de 1913, excepto la de que trata el inciso b) del mismo artículo, siempre que las asambleas Departamentales los hayan concedido o les concedan en lo sucesivo dichas atribuciones”.</i></p>
<p>LEY 14 DE 1983</p>	

HECHO GENERADOR	<p><i>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.</i></p>
BASE GRAVABLE	<p><i>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.</i></p>
BASES GRAVABLES ESPECIALES	<p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p>
TARIFA	<p><i>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:</i></p> <p><i>1. Del dos al siete por mil (2-7 x 1.000) mensual para actividades industriales, y</i></p>

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

*Fuente: LEY 97 DE 1913 y demás leyes citadas.*

## **5.6 IMPUESTOS LOCALES.**

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).

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

### **5.6.1 Impuesto predial.**

La definición de este impuesto a la propiedad del suelo en Colombia se define como los ilustra:

*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 5 Enfoque Respecto a la Incidencia del Gravamen**

<b>ENFOQUE</b>	<b>TRADICIONAL</b>	<b>NUEVA VISIÓN</b>	<b>BENEFICIO</b>
<b>AUTOR</b>	(Herbert Alexander, 1943)  (George , 2001)	(Mieszkowsky, 1972)  (Mieszkowsky & George, 1989)	(Hamilton, 1976)  (Hamilton, 1975)
<b>DESCRIPCIÓN</b>	Considera que el impuesto recae sobre los dueños de factores inmóviles como la edificación y los terrenos, trasladándose completamente a los consumidores en forma de precios más altos de la vivienda.	Consideran que el impuesto recae sobre los dueños del capital, suponiendo que el acervo de capital es fijo y que todas las localidades escogen una tasa impositiva.	Considera que el impuesto a la propiedad puede ser visto como un precio o una tasa por los bienes públicos recibidos y no como un tributo.

*Tomado 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 avalúo 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).
4. Para Bonet, Muñoz y Pineda (2014), Resumen el tema del impuesto predial unificado así: “Marco legal: La historia legal reciente del impuesto predial en Colombia puede dividirse en tres etapas. La primera corresponde al periodo comprendido entre la Ley 14 de 1983 y Ley 1.333 de 1986, que estableció que la tasa de impuesto puede variar desde el 4x1000 hasta el 12x1000. La segunda etapa se inició con la Ley 44 de 1990, que creó el actual IPU a partir de la unificación de cuatro impuestos: la propiedad y la tierra, parques y arborización, estratificación socioeconómica y de pago catastral. Además, esta Ley estableció que la tasa del impuesto iría desde el 1x1000 hasta el 16x1000, mientras que los lotes urbanos baldíos tendrían una tasa del 33x1000. Con el fin de determinar la tasa, las autoridades locales tendrían en cuenta los estratos socioeconómicos, el uso del suelo y la actualización de la propiedad catastral. Por último, la tercera etapa se deriva del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 que introdujo modificaciones a la Ley 44 de 1990, estableciendo un nuevo rango para la tasa entre 5x1000 y 16x1000 para las propiedades pertenecientes a los segmentos más ricos (estratos 4, 5 y 6). Para los estratos más pobres (1, 2, y 3), la tasa debe mantenerse dentro de 1x1000 a 16x1000, mientras que los lotes urbanos baldíos conservan la tasa impositiva del 33x1000. El IPU es un impuesto municipal que se cobra en función del valor de la propiedad. El tipo y la tasa del gravamen son establecidos por los concejos municipales, de acuerdo con ciertas características y el rango prescrito por la ley. El control y recaudo es asignado a los gobiernos municipales. Sin embargo, el catastro de los bienes inmuebles con sus respectivos avalúos está centralizado en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), al cual

las autoridades municipales deben solicitarle la actualización y pagarle por sus servicios. Existen también algunas entidades territoriales que tienen oficinas de catastro independientes: Bogotá, Cali, Medellín y el Departamento de Antioquia. La regulación actual del catastro fue establecida por la Resolución 2.555 de 1988, que determino las reglas para la formación, actualización y conservación del catastro nacional. De acuerdo con la Ley 14 de 1983 y la Ley 223 de 1995, la actualización catastral debe realizarse al menos cada cinco años. Los costos de la actualización pueden ser cubiertos por el gobierno central, departamental y local. Las autoridades nacionales y municipales desempeñan un papel importante en la fijación del tipo impositivo y de la base imponible del IPU. A través del Congreso, el gobierno nacional establece las leyes que lo regulan. Sin embargo, las autoridades locales son las que, juntamente con el Concejo Municipal, determinan las tasas, las políticas de cobro, las exenciones y exclusiones, los niveles de descuentos y la adopción de actualizaciones catastrales. Este esquema impone numerosas restricciones e intereses locales sobre el tributo, los cuales deben ser analizados con el fin de comprender su funcionamiento local y, en especial, los procesos políticos que lo afectan”.

### **5.6.2 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 distrital 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.

Históricamente en Colombia y desde que se dependía de la corona española se ha implementado impuestos en los territorios relacionados con industria y comercio, donde estos se han modificado a través del tiempo hasta consolidar los que hoy tiene las entidades territoriales en el país, Cita a Quiñones donde dice que “En el año 1826 nace

concretamente el impuesto de industria y comercio, donde se creó un gravamen a las actividades comerciales, industriales, artes y oficios, allí quienes ejercía este tipo de labores se obligan a obtener el financiamiento y ejecución de sus actividades. En 1845 se presentó una reforma donde se estableció una contribución que fue nominada subsidio de industria y comercio, el cual consistió en una división proporcional y fija. La parte fija se aplicaba a las actividades que se ejercían con mayor preponderancia en la sociedad. La parte proporcional gravada por medio de un porcentaje los alquileres de las cedes productoras a las actividades comerciales, industriales que fueran propiedad o no del sujeto quien ejecutaba la actividad productora de renta (Quiñones, 2009)

Este proceso tubo vigencia por mucho tiempo pero las leyes siguieron avanzando en el tema lo que dio lugar a una serie de cambios como menciona Méndez Hoyos y Patiño “Este régimen perduro sin cambios sustanciales hasta 1913, donde con la ratificación de la ley 97 se dio la potestad para la creación del impuesto o las patentes, en una primera instancia esta capacidad se le brindo a Bogotá como distrito capital, pero posteriormente se replicó a los demás municipios mediante la ley 84 de 1915, la ley 72 de 1926 y la ley 89 de 1936 ( Méndez Hoyos y Patiño 2005).

A pesar de las modificaciones se continuaba con muchas falencias es especial lo relacionado con tarifas, bases, periodos grabados y la definición de los sujetos pasivos, lo que obligo hacer más cambios y modificaciones por las malas interpretaciones de la norma como lo afirma Quiñones “lo anterior dio paso a malinterpretaciones y comentarios provenientes de estudiosos de la hacienda, ya que la amplitud de derechos que se le estaban concediendo a los municipios podrían llegar a afectar a la uniformidad, racionalidad y equidad que deben gozar todos los contribuyentes frente al estado. En consecuencia el mismo estado se vio en la necesidad de crear una ley que regulara este aspecto tributario, y con ello nació la ley 14 de 1983, la cual reglamento el régimen actual sobre el cual se tributa en el territorio Colombiano por concepto de industria y comercio. Dentro de este marco, se establecieron las directrices sobre las cuales los consejos municipales emitían cada uno de sus acuerdos reglamentando la forma de recaudo, base, tarifas y declaración de dicho impuesto (Quiñones 2009) páginas 4 y 5

Frente a este mismo aspecto continúa clarificando Restrepo y Urrego (2015) quienes afirman que *con la libertad concedida a los municipios, se puede evidenciar el inicio de una descentralización del poder administrativo, pues es facultad del órgano legislador del Estado la creación, modificación y extinción de tributos (Fajardo Calderón 2012). Pero solo a partir de la Constitución política de 1991 se puede evidenciar claramente la autonomía que tiene los entes territoriales frente a la creación, modificación y extinción de tributos para el cumplimiento de sus funciones. Es decir, se les da la capacidad de ser dueños y administradores de algunas rentas provenientes de la población para financiar sus gastos de funcionamiento.*

De los impuestos en Colombia afirman Restrepo y Urrego (2015) que: *Se puede evidenciar el impuesto de industria y comercio como un fuerte contribuyente a las finanzas territoriales permitiendo que éste perciba más ingresos para poder reinvertir en el bienestar local de la sociedad. La atribución directa o indirecta marco el referente durante la historia pues la evolución tributaria permitió pasar de un sistema netamente dependiente español a una tributación más enfocada a la consecución de los recursos propios para sostener el sistema social (quiñones 2009).*

Por lo tanto se puede afirmar en acuerdo con Restrepo y Urrego (2015) que: *El sistema tributario colombiano se ha dividido en impuestos, tasas y contribuciones de orden Nacional, Departamental y Municipal, con la finalidad de facilitar el recaudo y administración de los recursos públicos, derivados de los tributos asignados por el legislador. A su vez en el artículo 338 de la Constitución Nacional se hace referencia a la constitución de la reserva fiscal donde es potestativo del congreso, las asambleas departamentales, concejos municipales o distritales impone contribuciones fiscales o parafiscales. Según lo dispuesto en el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia los entes territoriales tendrán autonomía para la gestión de los intereses dentro del marco constitucional aplicable en el Estado Colombiano. De manera que, el Impuesto de Industria y Comercio se encuentra constituido como un impuesto de orden Municipal, donde si recaído y gestión de los dineros están a cabeza de los entes territoriales. Adicionalmente en los artículos 294 y 362 se argumenta la autonomía de las rentas que*

*perciben los entes territoriales, así también en el artículo 300 y 313 se establece las competencias de los concejos municipales, lo que determina la legitimización de la libertad tributaria de los Municipios con respecto al impuesto de Industria y Comercio.*

## **6 METODOLOGÍA**

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

### **6.1 ENFOQUE Y TIPO DE ESTUDIO**

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

El carácter correlacional del presente estudio deriva del hecho de establecer la relación de 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 los municipios objeto de estudio, de manera que se pueda establecer su alcance y elementos explicativos.

**Tabla 6 Operacionalización de Variables**

<b>VARIABLES</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>TIPO DE VARIABLE</b>	<b>INDICADOR</b>
	Variable Dependiente: Recaudo	Cuantitativa	miles de pesos
	Variables Independientes		
<b>Económicas</b>	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
<b>Políticas</b>	Partido del alcalde	Cualitativa	0 = A  1= B  2 = c  3 = d  4 = otro
	Conformación del consejo	Cualitativa	0 = mayoría  1 = minoría

			2= coalición
	Ciclo político	Cualitativa	0 = inicio  1=intermedio  2 = final
<b>Administrativas</b>	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 1 = si

*Fuente: propia*

## 6.2 UNIDAD DE TRABAJO

Se trabajó los municipios de La Dorada, Victoria y Marquetalia, los cuales están clasificados en diferentes categorías municipales se puede apreciar en la tabla 5:

**Tabla 7 Municipios Objeto de Estudio**

No.	MUNICIPIO	ZONA GEOGRÁFICA	CATEGORÍA
1	LA DORADA	ORIENTE	QUINTA
2	MARQUETALIA	ALTO ORIENTE	SEXTA
3	VICTORIA	ORIENTE	SEXTA

*Fuente: elaboración propia, tomado del DNP y Gobernación de Caldas*

## 6.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

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 tomará como fuente de información al FUT (Formulario Único Tributario), Estatuto tributario Nacional y territorial, Informes de ejecución presupuestal, Secretarías de hacienda municipales, Informes de entes de control (Contraloría).

Para las variables independientes de tipo cuantitativo, se trabajarán datos desde el DANE, FUT, Informes de ejecución presupuestal de las secretarías de planeación municipal, 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. Para las variables independientes de tipo cualitativo la fuente será una encuesta estructurada dirigida a los encargados de las oficinas de recaudo de los 3 municipios caldenses. 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.

#### **6.4 PROCEDIMIENTOS Y FASES DE INVESTIGACIÓN**

Las etapas del proyecto, fueron: primero, la construcción del referente teórico; en segundo lugar, el diseño metodológico de la investigación, en el que se definieron 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 determinó la población objeto de estudio, se establecieron las técnicas e instrumentos de recolección de información, se elaboró el plan de análisis de la información recaudada (datos cuantitativos) y se efectuó el trabajo de campo.

Finalmente, se realiza el análisis e interpretación de la información recaudada y la elaboración del informe final.

El procesamiento de la información fue elaborado a través del software estadístico SPSS V. 23, y Office, Excel 2.013 como soporte para el análisis de las variables políticas, económicas y administrativas.

## 7 RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### 7.1 UBICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LOS MUNICIPIOS ABORDADOS

El presente trabajo se realizó en tres municipios de Caldas (La Dorada, Victoria y Marquetalia) los cuales se encuentran ubicados en el oriente del departamento, cada uno de los municipios con sus características particulares, así:

Figura 1 Departamento de Caldas



**Tabla 8 Información General de los Municipios Objeto de Estudio**

	<b>La dorada</b>	<b>Victoria</b>	<b>Marquetalia</b>
<b>Ubicación.</b>	Oriente de Caldas	Oriente de Caldas	Alto Oriente de Caldas
<b>Región</b>	Magdalena medio	Magdalena medio	Triangulo del café
<b>Extensión</b>	211.24 Km2	507 Km <sup>2</sup>	163 m2
<b>Población</b>	76.574 habitantes en 2014	8.415 Habitantes (Proyección DANE)	14.992 habitantes. (Proyección DANE a 2016)
<b>Temperatura</b>	35°	34°C	20° C
<b>Categoría</b>	Quinta	Sesta	Sesta
<b>Estructura económica</b>	alquiler de vivienda y servicios inmobiliarios	Café	Ganadería
	Servicios a las empresas	Gobierno	Gobierno
	Comercio	Alquiler de vivienda y servicios inmobiliarios	Comercio

*Fuente: propia*

## **7.2 ANÁLISIS DE LOS ESTATUTOS TRIBUTARIOS DE LOS MUNICIPIOS DE MARQUETALIA, DORADA Y VICTORIA ENTRE EL 2008 – 2015.**

### **7.2.1 Análisis de los estatutos tributarios La Dorada**

En el municipio de la Dorada, durante el periodo de estudio (2008 – 2015), se presentaron tres acuerdos municipales referentes a la normatividad tributaria; el acuerdo 017 de 2008, el acuerdo 051 de 2010 y el acuerdo 053 de 2014, tanto para predial como para industria y comercio. Para cada uno de ellos se analizaron los cuatro elementos constitutivos del tributo, así: Hecho Generador. Base Gravable, tarifa y sujeto pasivo, como se evidencia en la tabla 9

**Tabla 9 Componentes del Tributo Impuesto Predial Unificado Dorada**

Elemento del tributo	ACUERDO MUNICIPAL		
	017 DEL AÑO 2008	051 DEL AÑO 2010	053 DEL AÑO 2014
<b>Hecho generador</b>	Graba la propiedad inmueble.	Graba la propiedad inmueble.	El impuesto Predial Unificado se genera por la existencia del predio
<b>Base Gravable</b>	Valor catastral por parte del IGAC	Valor catastral por parte del IGAC.	Valor catastral por parte del IGAC
<b>Tarifa</b>	Predios de uso residencial entre el 0 y 12 x mil.	Predios de uso residencial  Entre el 0 y 9 x mil.	Predios de uso residencial  la tarifa se encuentra tipificada por estratos del 1 al 6 aplicándoles una tarifa que oscila entre el 3 y 9 x mil, a los predios cuyo avalúo se calcula en SMLMV.
	Destinación a la actividad comercial está entre el 8 y 11 x mil	Destinación a la actividad comercial está entre el 8 y 11 x mil.	Destinación a la actividad comercial, esta entre el 6 y 9.5 x mil, a los predios cuyo avalúo se calcula en SMLMV.
	Destinados a uso institucional, esta entre el 7 y 9 x mil.	Destinados a uso institucional, esta entre el 7 y 9 x 1.000.	Destinados a uso institucional esta entre el 6 y 8 x mil, a los predios cuyo avalúo se calcula en SMLMV.
	Lotes urbanizados no edificados y urbanizables no urbanizados, el 23 x mil.	Lotes urbanizados no edificados y urbanizables no urbanizados, el 23 x mil.	Lotes urbanizados no edificados y urbanizables no urbanizados, el 23 x mil, a los predios cuyo avalúo no se calcula en SMLMV.
	Predios rurales esta entre el 7 y el 12 x mil	Predios rurales esta entre el 7 y el 12 x mil	Predios rurales esta entre el 5,5 y el 11 x mil
<b>Sujeto pasivo</b>	Persona Natural o Jurídica, propietaria o poseedora de predios	Persona Natural o Jurídica, propietaria o poseedora de predios	Persona Natural o Jurídica, propietaria o poseedora de predios

*Fuente: propia tomado como base datos de la secretaria de hacienda municipal*

En el municipio de La Dorada, en los tres acuerdos municipales, en el periodo 2008 – 2015, que modifican los estatutos tributarios dentro del rango de años del presente estudio, se encuentra que en materia de impuesto predial, cada uno de ellos se ajusta a lo que establecían en su momento las normas nacionales, presentan el criterio de progresividad en la medida en que se establecen tarifas mas altas según rangos de avalúos superiores y según destinación.

En la tarifa se presentaron variaciones en los tres acuerdos municipales así, para los predios de uso residencial, en el acuerdo 017 de 2008, la tasa osciló entre el cero y el doce por mil; en el acuerdo 051 de 2010, el rango disminuyó pasando a un rango entre cero a el nueve por mil; en el 2014 el acuerdo 053 se ajusta a la normas nacionales vigentes, teniendo en cuenta los estratos socioeconómicos del 1 al 6, la tarifa entre el tres y el nueve por mil, y los avalúos se establecen en salarios mínimos; es decir, se presenta un reducción de la tarifa máxima y un aumento de la tarifa mínima para predios urbanos.

En los predios de uso comercial la tarifa esta entre el ocho y el once por mil en los dos primeros estatutos (017 de 2008 y el 051 de 2010) mientras que en el acuerdo 053 de 2014 oscila entre el 6 y el 9.5 por mil, y también calculado el avaluó en salarios mínimos. Los predios de uso institucional para los tres estatutos tributario no varían en el acuerdo 017 y el 053 con la tarifa del siete por mil, en el acuerdo 053 está entre el seis y ocho por mil según estrato y avaluó catastral en salarios mínimos.

Las tarifas de los predios rurales oscilan entre el siete y el doce por mil en los acuerdos 017 del 2008 y el 051 2010, mientras que en el acuerdo 053 del 2014, esta ente el cinco punto cinco y el once por mil, es decir se presenta una reducción en el rango de tarifas de impuesto predial para predios rurales

Con respecto al impuesto de industria y comercio, en la siguiente tabla se muestra las características según los elementos constitutivos del tributo en el periodo 2008 – 2015, asi:

**Tabla 10 Componentes del Tributo Impuesto Industria y Comercio Dorada**

Elemento del tributo	ACUERDO MUNICIPAL		
	017 DEL AÑO 2008	051 DEL AÑO 2010	053 DEL AÑO 2014
<b>Hecho generador</b>	Actividad económica	Actividad económica con o sin establecimiento de comercio	Actividad económica con o sin establecimiento de comercio
<b>Base gravable</b>	Ingresos brutos anual	Ingresos brutos anual	Ingresos brutos anual
<b>Tarifa</b>	<b>Actividades Industriales</b> está entre el 4 y 10 x mil.	<b>Actividades Industriales</b> está entre el 4 y 8 x mil.	Se adoptan las tarifas para el impuesto de Industria y Comercio desde el 3 al 10 x mil pero no tiene una clasificación de las actividades Industriales, comerciales, de servicios y financieros
	<b>Actividades comerciales</b> está entre el 3 y 10 x mil.	<b>Actividades comerciales</b> está entre el 5 y 10 x mil.	
	<b>Actividades de Servicios</b> está entre el 4 y el 10 x mil	<b>Actividades de servicios</b> está entre el 5 y 10 x mil.	
	<b>Actividades del sector financiero</b> está solo por el 5 x mil.	<b>Actividades del sector financiero</b> la tarifa impositiva no se encuentra tipificada en el estatuto tributario.	
<b>Sujeto pasivo</b>	sociedades económicas o personas naturales	Sociedades económicas o personas naturales.	sociedades económicas o personas naturales

*Fuente: propia tomado como base datos de la secretaria de hacienda municipal*

En el municipio de la Dorada, los elementos constitutivos del impuesto de industria y comercio, en los diferentes acuerdos municipales, durante el periodo 2008 – 2015, mantiene las características que le otorga la normatividad nacional, considerando la actividad económica, en los aspectos comercial, industrial, servicios y financiera como fuente generadora del tributo; así mismo, parte de considerar los ingresos brutos como la base gravable para la liquidación del impuesto.

Los rangos de tarifas impositivas, se establecieron según los rangos permitidos por las leyes, especialmente la ley 14 de 1986, no obstante se evidencia que si bien la normatividad permite una tasa hasta del 7 por mil para la actividad financiera, en los estatutos, al menos en el 017 del 2008, la tarifa estipulada para esta actividad fue del 5 por mil.

Como se observa, en el caso de la Dorada, las reformas en el estatuto tributario municipal han permitido poner en concordancia los elementos constitutivos del tributo con las normatividad nacional, lo cual como lo plantean las teorías referentes al desarrollo endógeno y al desarrollo local, permitirá optimizar los recaudos tributarios para la generación de recursos necesarios que financien las inversiones en bienes públicos locales. Así mismo, en el modelo de descentralización fiscal adoptado en Colombia, las leyes determinan, en materia tributaria, los grados de autonomía en los cuales se pueden mover las autoridades municipales en términos del establecimiento de las tarifas.

### 7.2.2 Análisis de los estatutos tributarios Municipio De Victoria

La siguiente tabla muestra, para el periodo comprendido entre el año 2008 y 2015, los acuerdos municipales vigentes que reglamentaron el impuesto predial en el municipio de Victoria.

**Tabla 11 Componentes del Tributo Impuesto Predial Unificado Victoria**

Elemento del tributo	ACUERDO MUNICIPAL
	017 DEL AÑO 2005
<b>Hecho generador</b>	Lo constituye la posesión o propiedad de un bien inmueble urbano o rural.
<b>Base gravable</b>	Valor catastral por parte del IGAC. O el autoevaluó por el propietario o poseedor del inmueble
<b>Tarifa</b>	Predios del área Urbana en general  Entre el 4 y 10 x mil.
	Predios del área Rural en general  Entre el 5 y 8 x mil.
<b>Sujeto pasivo</b>	Persona Natural o Jurídica, propietaria o poseedora de predios

*Fuente: propia tomado como base datos de la secretaria de hacienda municipal*

El municipio de Victoria presentó un solo estatuto tributario para el periodo de estudio comprendido entre el año 2008 y 2015, lo cual evidencia un rezago frente a los cambios en la normatividad nacional.

*En el mismo sentido, se evidencia como se muestra en la tabla siguiente, la normatividad municipal vigente en Victoria en el caso del impuesto de industria y comercio.*

**Tabla 12 Componentes del tributo Impuesto Industria y Comercio Victoria**

Elemento del tributo	ACUERDO MUNICIPAL
	017 DEL AÑO 2005
<b>Hecho generador</b>	actividades industriales, comerciales y de servicios
<b>Base gravable</b>	Se liquida con base al promedio mensual de ingresos bruto del año anterior.
<b>Tarifa</b>	<b>Actividades Industriales</b> está del 7 x mil.
	<b>Actividades comerciales y de servicios</b> está del 10 x mil.
	<b>Actividades del sector financiero</b> está entre el 3 y el 5 x mil.
<b>Sujeto pasivo</b>	sociedades económicas o personas naturales

*Fuente: propia tomado como base datos de la secretaria de hacienda municipal*

Como se observa, para el caso del Municipio de Victoria, en el periodo comprendido entre el año 2008 y 2015, no se presentó actualización o modificación del estatuto tributario, tanto en términos de la reglamentación de impuesto predial como de impuesto de industria y comercio. Lo anterior está evidenciando una brecha normativa frente a lo que las leyes de orden nacional han formalizado en los últimos años; dando lugar, en el municipio de victoria, a unas tasas impositivas para predial e industria y comercio, que están por debajo de los mximos permitidos por las normas nacionales.

### 7.2.3 Análisis De Los Estatutos Tributarios Municipio De Marquetalia

El municipio de Marquetalia en el periodo estudiado (2008 – 2015) presenta dos estatutos tributarios el acuerdo 033 del año 2001 y el 068 del 2011, con la información reflejada en las siguientes tablas.

**Tabla 13 Componentes del Tributo Impuesto Predial Unificado Marquetalia**

Elemento del tributo	ACUERDO MUNICIPAL	
	033 DEL AÑO 2001	068 DEL AÑO 2011
<b>Hecho generador</b>	Bienes inmuebles rurales y urbanos.	Bienes inmuebles rurales y urbanos.
<b>Base gravable</b>	Valor catastral por parte del IGAC	Valor catastral por parte del IGAC.
<b>Tarifa</b>	Predios de uso residencial entre el 4 y 8 x mil.	Predios de uso residencial Entre el 4 y 9 x mil.
	Destinación a la actividad comercial está entre el 5 y 10 x mil.	Destinación a la actividad comercial está entre el 9 y 11 x mil.
	Destinados a uso institucional, esta entre el 4 y 5 x mil.	Lotes urbanizados no edificados y urbanizables no urbanizados, está entre el 6 y el 11 x mil.
	Lotes urbanizados no edificados y urbanizables no urbanizados, está entre el 6 y el 10 x mil.	Predios rurales esta entre el 4 y el 9 x mil
	Predios rurales esta entre el 3 y el 6 x mil	
<b>Sujeto pasivo</b>	Persona Natural o Jurídica, propietaria o poseedora de predios	Persona Natural o Jurídica, propietaria o poseedora de predios

*Fuente: propia tomado como base datos de la secretaria de hacienda municipal*

Como se muestra en la tabla anterior, el municipio de Marquetalia, presenta dos acuerdos el 033 de 2001 y el acuerdo 068 de 2011, el primero vigente para el periodo 2008 – 2011 y el segundo vigente para el periodo 2012 – 2015, en términos de los años objeto de estudio, se observa que ambos acuerdos estaban ajustados con la normatividad nacional vigente.

En términos de las tarifas impositivas de predial se observa un incremento en los rangos, tanto en el límite inferior como en el límite superior de la tarifa, no obstante son marginales estas variaciones, se evidencia para el caso de los lotes urbanizables no urbanizados o no edificados unas tasas impositivas que no superan el 11 por mil, lo cual denota un nivel muy

por debajo de lo máximo permitido por la norma en estos predios, que puede llegar a estar en el 23 por mil.

Con respecto al impuesto de industria y comercio, la siguiente tabla muestra los elementos jurídicos del mismo a partir de los estatutos tributarios vigentes durante el periodo de estudio 2008 – 2015, en el municipio de Marquetalia.

**Tabla 14 Componentes del Tributo Impuesto Industria y Comercio Marquetalia**

Elemento del tributo	ACUERDO MUNICIPAL	
	033 DEL AÑO 2001	068 DEL AÑO 2011
<b>Hecho generador</b>	Cualquier actividades industriales, comerciales y de servicios	Cualquier actividades industriales, comerciales y de servicios
<b>Base gravable</b>	Se liquida con base al promedio mensual de ingresos bruto del año anterior.	Ingresos brutos ordinarios y extraordinarios obtenidos en el respectivo periodo gravable.
<b>Tarifa</b>	<b>Actividades Industriales</b> está entre el 6 y el 7 x mil.	<b>Actividades Industriales</b> está entre el 5 y el 7 x mil.
	<b>Actividades comerciales</b> está el 6 y el 9 x mil.	<b>Actividades comerciales</b> está el 6 y el 9 x mil.
	<b>Actividades de servicios</b> está el 6 y el 10 x mil.	<b>Actividades de servicios</b> está el 5 y el 10 x mil.
<b>Sujeto pasivo</b>	sociedades económicas o personas naturales	sociedades económicas o personas naturales

*Fuente: propia tomado como base datos de la secretaria de hacienda municipal*

Como se observa, en el caso de impuesto de industria y comercio, el municipios de Marquetalia, los elementos constitutivos del tributo estaban ajustados a la normatividad nacional mediante dos acuerdos municipales, el 033 de 2001 y el 068 del 2011, los cuales daban cubrimiento dentro en el periodo de estudio 2008- 2015, el primero para los años 2008 – 2011 y el segundo para los años 2012 – 2015.

En términos del hecho generador, la base gravable y el sujeto pasivo, la estructura del impuesto de industria y comercio se mantiene según las normas nacionales, con respecto a la tarifa aplicada a las actividades económicas, industrial, comercial y de servicios, tampoco presentan cambios importantes.

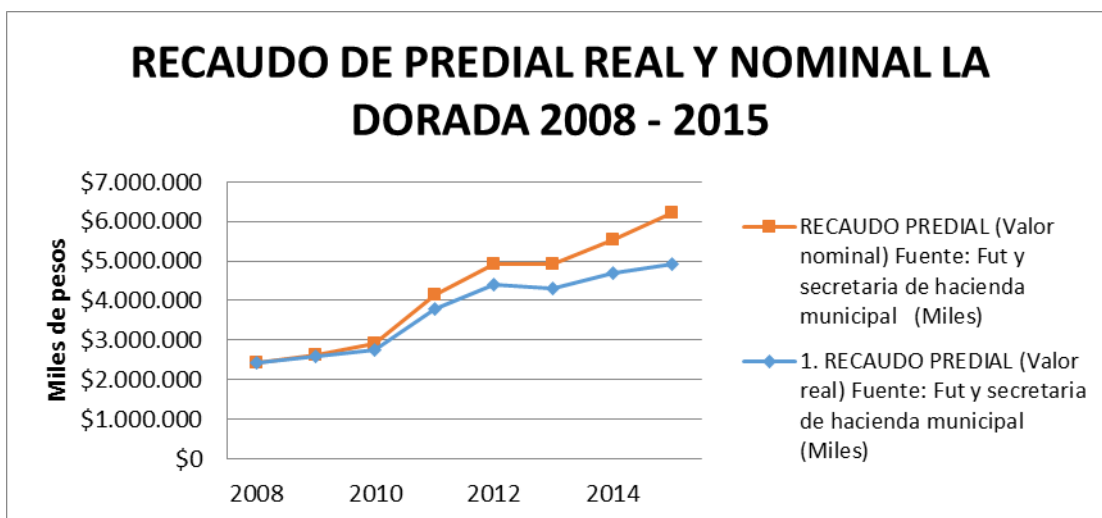
### 7.3 COMPORTAMIENTO DEL RECAUDO DE IMPUESTO PREDIAL E INDUSTRIA Y COMERCIO DE LOS MUNICIPIOS DE DORADA, MARQUETALIA Y VICTORIA.

En esta sección se muestra el comportamiento del recaudo tributario en los tres municipios objeto de estudio en el periodo 2008 – 2015, con respecto a impuesto predial e impuesto de industria y comercio.

#### 7.3.1 Comportamiento del recaudo de Impuesto Predial e Industria y Comercio en La Dorada.

En el siguiente Gráfico se muestra el comportamiento del recaudo del impuesto de predial de La Dorada 2008 a 2015

Figura 2 Tendencia del Recaudo del impuesto predial la Dorada 2008 a 2015

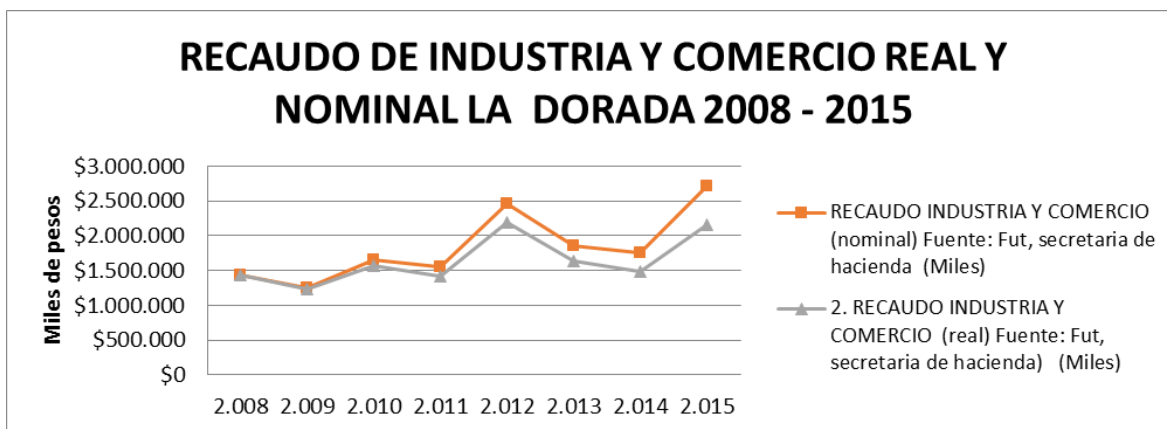


Fuente: Elaboración propia con base en datos FUT.

Como se muestra en la gráfica anterior, el recaudo del impuesto de predial en el Municipio de La Dorada presentó una tendencia al alza entre los años 2008 y 2015, tanto en términos nominales como en términos reales, se destaca el crecimiento importante entre los años 2013 y 2015. Es de anotar que dicho crecimiento se da en el marco a una reforma del estatuto tributario, que mediante el acuerdo 053 del año 2014 incrementó las tarifas impositivas del impuesto predial en rangos superiores, así mismo estableció la base gravable de acuerdo a rangos de avalúos en salarios mínimos y progresividad de la tasa impositiva según estratos socioeconómicos.

Con respecto al recaudo de impuesto de industria y comercio, la siguiente gráfica muestra el comportamiento en términos nominales y reales, entre los años 2008 – 2015.

**Figura 3 tendencia del recaudo del impuesto de Industria y Comercio La Dorada 2008 a 2015.**



*Fuente: Elaboración Propia con bas en datos FUT*

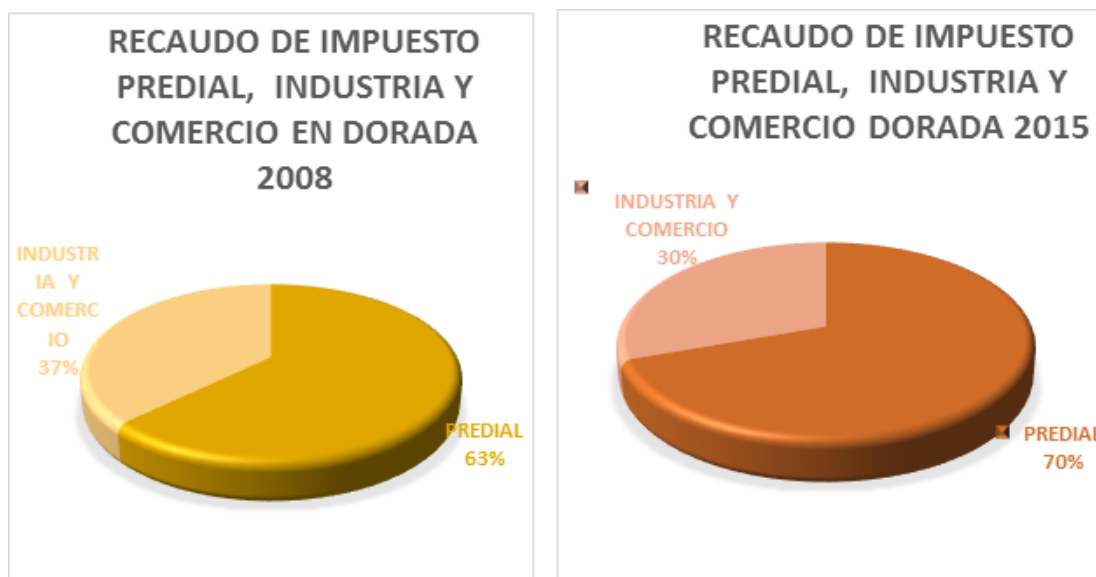
El recaudo de impuestos por concepto de industria y comercio, en La Dorada, presenta las siguientes características, un periodo que va del 2009 al 2012 con tenencia creciente, en el periodo 2012 – 2014 el recaudo es decreciente, pero en el 2015 se evidencia un crecimiento importante, incluso por encima del promedio de los años anteriores.

El crecimiento en el recaudo presentado entre el 2014 y 2015 se da en el marco de un nuevo estatuto tributario, el acuerdo municipal 053 del año 2014; sin embargo, en materia

de industria y comercio, las modificaciones reglamentadas e implementadas fueron mínimas.

La siguiente gráfica muestra la estructura del recaudo del impuesto predial e industria y comercio, de forma comparativa entre los años 2008 y 2015, para el municipio de La Dorada.

**Figura 4 % De Recaudo de impuesto predial, Industria y comercio en La Dorada año 2008 y 2015**



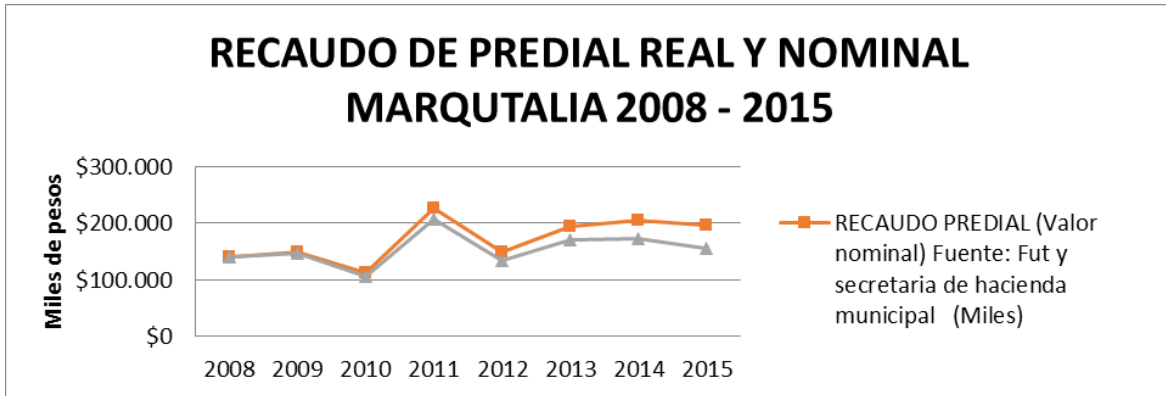
Fuente: Datos tomados del Ministerio de Hacienda. [http://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf](http://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf)

En el municipio de La Dorada el recaudo que mayor valor representa es el de Impuesto Predial, con un 63% del recudo en el año 2008 y el 70% en el año 2015, mostrando un aumento, en entre dichos año, de 7 puntos en la estructura de recaudo; entre tanto, industria y comercio tiene un porcentaje de recaudo del 37% y el 30% en los años 2008 y 2015, respectivamente. Se evidencia una dependencia del impuesto predial en el municipio de la Dorada y una perdida de participación del recaudo por concepto de industria y comercio, lo cual esta en consonancia con las características de los municipios pequeños y medianos, los cuales derivan su mayor porcentaje de ingresos tributarios de los impuestos la propiedad inmueble.

### 7.3.2 Comportamiento del recaudo de Impuesto Predial e Industria y Comercio del Municipio de Marquetalia.

En la gráfica siguiente se puede observar el comportamiento del recaudo nominal y real de impuesto predial, en el municipio de Marquetalia en el periodo 2008 - 2015.

Figura 5 tendencia del recaudo del impuesto predial Municipio de Marquetalia 2008 a 2015.



Fuente propia

Como se observa en la gráfica anterior, se puede identificar un recaudo de predial que entre 2008 y 2015 bordeó un promedio de \$150.000.000; en el periodo 2008 - 2010 el recaudo tendió a la baja, con un pico en el 2011, para luego estabilizarse entre 2012 y 2013; a modo general, en el caso del municipio de Marquetalia, en el periodo de análisis, el recaudo de impuesto predial no presentó una dinámica de crecimiento importante.

Es de anotar, que dicho comportamiento, se presentó en el marco de un estatuto tributario, el acuerdo 068 del 2011, que no tuvo mayores cambios en la estructura del impuesto predial.

Por otro lado el recaudo de industria y comercio, en términos nominales y reales, se puede observar en la siguiente gráfica.

Figura 6 tendencia del recaudo del impuesto Industria y Comercial Municipio de Marquetalia 2008 a 2015

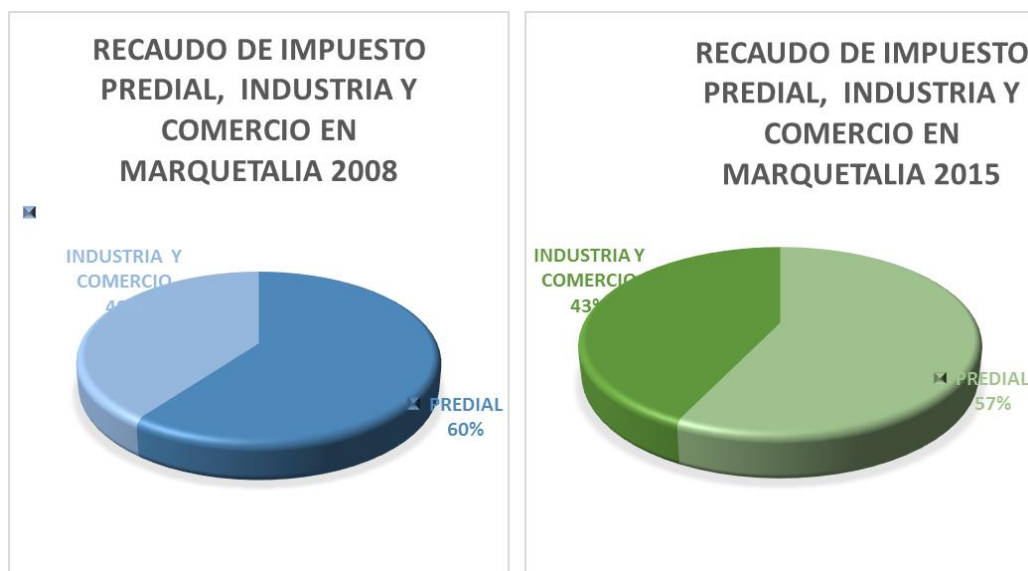


Fuente: Elaboración propia con base en datos FUT.

Entre los años 2008 y 2015, se pueden identificar dos fases en el recaudo de impuesto de industria y comercio en el municipio de Marquetalia, la primera que va desde el 2008 al 2011, de cierta estabilidad en el recaudo con un promedio de \$100.000.000, y una segunda fase 2012 – 2015 en la cual el recaudo de industria y comercio presentó un comportamiento favorable llegando a niveles cercanos de \$150.000.000. Este crecimiento se presentó en el marco de una modificación del estatuto tributario en el año 2011, que mediante el acuerdo 068 propició una ampliación marginal en las tasas impositivas para las actividades económicas, especialmente la actividad industrial.

Seguidamente se muestra el porcentaje de recaudo de impuesto predial e industria y comercio entre 2008 – 2015 en el municipio de Marquetalia.

**Figura 7 Recaudo impuesto predial, Industria y Comercio en Marquetalia año 2008 y 2015**



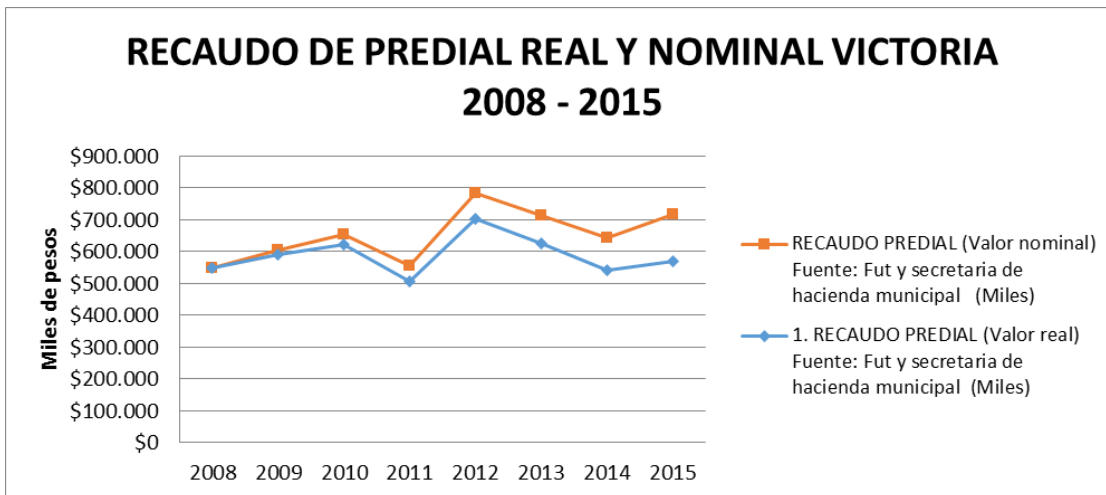
**Fuente:** Datos tomados del Ministerio de Hacienda. [http://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf](http://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf)

El recaudo por concepto de Predial es el que mayor porcentaje representa con el 60% en el 2008 y el 57% en el año 2015, mientras que el recaudo por industria y comercio representa el 40% y el 43% en los respectivos años analizados, para el caso de Marquetalia la tendencia es incrementar el porcentaje de recaudo por concepto de Industria y comercia y disminuir el recaudo por concepto de predial, pasando del 60% del 2008 al 57% en el año 2015. El hecho de que el recaudo de predial tenga las mayores participaciones esta en encordancia con lo que la literatura ha identificado en el sentido que la fuente mas representativa de impuestos en los municipios de sexta categoría lo constituye el predial.

### **7.3.3 Comportamiento del recaudo de Impuesto predial e industria y comercio Municipio de Victoria**

En el siguiente gráfico se muestra el comportamiento del recaudo del impuesto predial en el municipio de victoria, así:

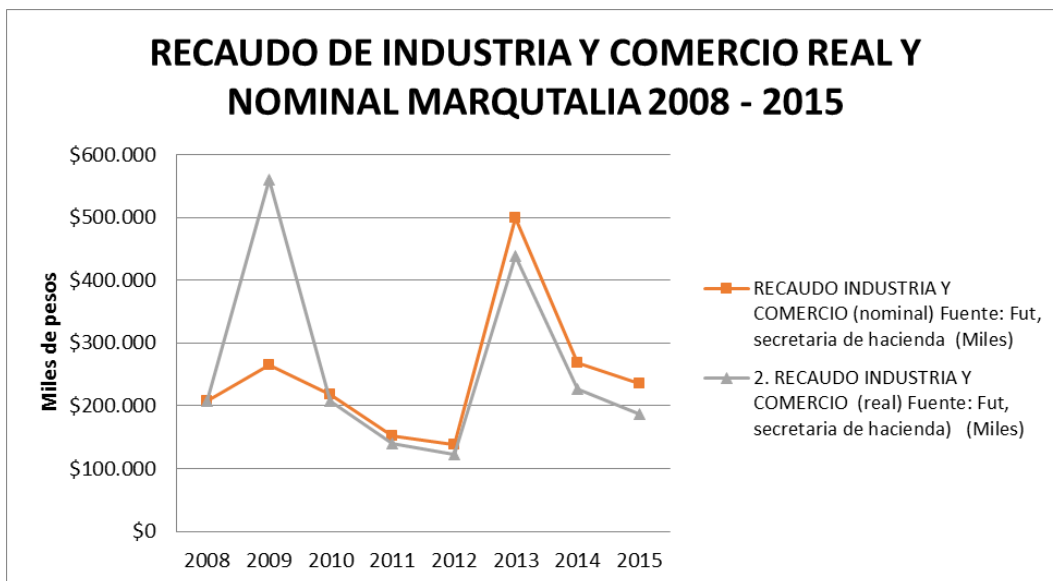
Figura 8 Tendencia del recaudo del impuesto predial Municipio de victoria 2008 a 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de FUT.

Del 2008 al 2010 el municipio de victoria tubo una tendencia a subir el recaudo por concepto de impuesto predial, en el año 2011 baja este recaudo, pero se recupera significativamente en el año 2012, vuelve a la tendencia a la baja hasta el 2014, año en la cual se presenta una actualización catastral que entra en vigencia en el año 2015 y precisamente para este año vuelve a subir el recaudo por impuesto predial, comprobando con esto la norma Nacional que si los municipios realizan ecualizaciones catastrales mejora el recaudo de impuestos de predial.

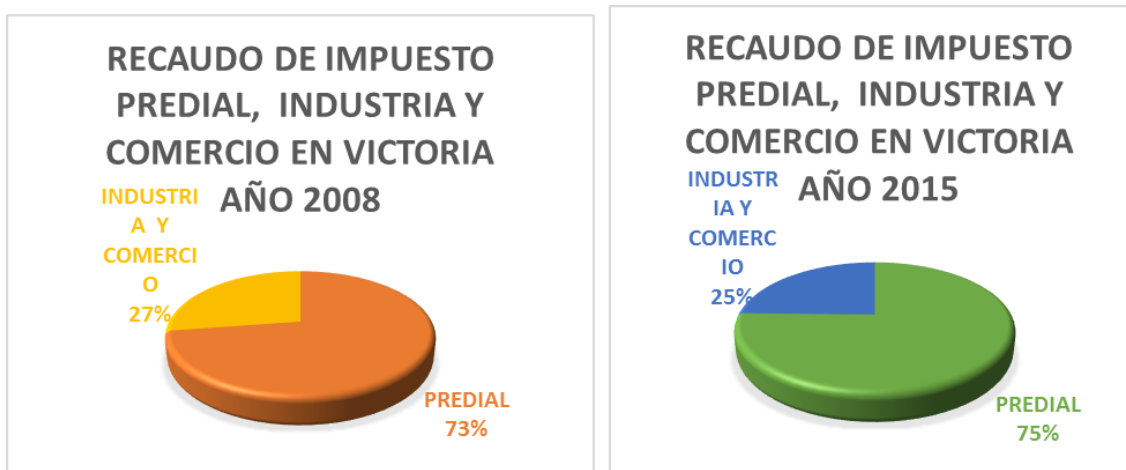
Figura 9 Recaudo industria y Comercio Real y Nominal Marquetalia 2008 a 2015



Fuente: Elaboración Propia con base en datos FUT.

En el municipio de Victoria es muy inestable la tendencia del recaudo de impuesto por concepto de industria y comercio, haciendo el analisis desde el año 2008. Para el 2009 sube un poco el recaudo, del 2009 al año 2012 tiene un baja considerable en estos años, en el año 2013 sube significativamente pero vuelve a bajar notoriamente para el año 2014 y con la tendencia a seguir bajando para el año 2014. Cabe aclarar que este municipio no presenta actualización del estatuto tributario desde el año 2005 por lo tanto no aplica la normatividad Nacional para mejorar el recaudo de sus impuestos.

**Figura 10 Tendencia impuesto predial nominal y real Victoria.**



Fuente: Datos tomados del Ministerio de Hacienda. [http://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf](http://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf)

Las gráficas muestran que es mayor la cantidad del recaudo por concepto de predial que el de Industria y Comercio, haciendo la comparación entre el recaudo de los años 2008 y el 2015, se evidencia que el impuesto predial aumento en un 2% mientras que el de Industria y Comercio bajo el mismo porcentaje, pasando el predial del 73% al 75% mientras que Industria y Comercio 27% al 25% en los respectivos años.

#### **7.4 DESCRIPCIÓN DE VARIABLES QUE INTERVIENEN EN EL RECUDO. (ECONÓMICAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS EN LOS MUNICIPIOS DE LA DORADA VICTORIA Y MARQUETALIA).**

##### **7.4.1 Variables Económicas**

##### **Producto Interno Bruto**

**Tabla 15 Porcentaje de variación del PIB La Dorada Marquetalia y Victoria de los 2008 al 2015**

MUNICIPIO	2008 - 2009	2009 - 2010	2010-2011	2011-2012
Dorada	-3%	-4%	6%	-1%
Victoria	9%	-3%	5%	4%
Marquetalia	3%	-6%	3%	-3%

*Fuente: Elaboración Propia con base en datos de Jaime Vallecilla.*

El producto interno bruto del municipio de La Dorada en los años del 2008 al 2012 tuvo las siguientes variaciones: entre los años 2008 y 2009 tuvo una variación del -3% , el 2009 al 2010 es variación se sigue reduciendo con el -4%, y para los años 2010 y 2011 la variación tuvo un incremento del recaudo del 6%, para los años 2011 al 2012 vuelve a tener una variación del -1%.

Para el municipio de Victoria la variación es mas positiva puesto que del año 2008 al 2009 su variación es del 9%, en los años 2009 al 2010 la variación fue negativa del -3% pero en los años 2010 – 2011 y 2011 – 2012 su variación fue positiva con el 5% y el 4% respectivamente.

El municipio de Marquetalia presenta una variación positiva del PIB en los años 2008 – 2009 con un 3%, en los años 2009 2010 su variación es negativa con el -6%, en los años 2010 – 2011 vuelve a ser positiva la variación con el 3% pero en los años 2011 al 2012 vuelve a tener una variación negativa del -3%.

Como bien lo plantea Heat (2012), el Producto Interno Bruto es una variable relevante, dado que la recaudación de impuestos, en las regiones o en las naciones, depende del consumo, los ingresos y la riqueza de los habitantes, lo cual a su vez se asocia con la dinámica del PIB; en tal sentido, cabría esperar unos mejores recaudos de impuestos en la medida que aumente en el PIB.

Sin embargo, en los tres municipios objeto de estudio no se evidencian, a partir de los datos, un buen desempeño económico en el periodo de análisis, exceptuando los años 2010 – 2011, en los cuales se presentaron crecimientos positivos.

#### **7.4.2 Ingresos por SGP La Dorada, Marquetalia y Victoria del año 2008 al 2015**

Los ingresos percibidos por el Sistema General de Participaciones o también Ingresos por transferencias para los municipios de La Dorada, Marquetalia y Victoria tienen una destinación específicas para ser invertidos en educación, Salud y propósito General, tales como agua potable y saneamiento básico.

Para los tres municipios referidos los ingresos por SGP en los años 2008 – 2015 se evidencia de la siguiente manera.

**Tabla 16 Datos en Miles de los tres Municipios del año 2008 al 2015**

<b>MUNICIPIO / AÑO</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>1014</b>	<b>2015</b>
<b>LADORADA</b>	11.401.564	16.084.742	14.996.261	19.741.838	8.824.162	6.158.564	5.582.270	5.582.270
<b>MARQUETALIA</b>	3.661.480	3.476.361	2.408.318	1.678.194	1.653.066	2.168.167	1.853.555	1.896.355
<b>VICTORIA</b>	2.803.000	2.381.474	2.995.420	2.775.983	1.695.329	1.525.760	1.515.575	1.735.657

Explicar Fuente: Elaboracion propia con datos FUT

Los mayores niveles se encuentra en los primeros años abordados en este estudio que esta entre el 2008 y el 2011, después de este y apartir del 2012 comienza a descender el nivel de ingresos, en los tres municipios, por concepto de sistema general de participaciones.

Para el caso del municipio de la dorada entre los años 2008 y el 2011 los ingresos por trasferencias estaban entre \$11.401.564(miles) y \$19.741.838 (miles) y entre los años 2012 y el 2015 oscilan entre\$ 8.824.162(miles) y \$5.582.270 (miles) mostrando una reducción significativa.

El municipio de Marquetalia presenta notables variación en las trasferencias, entre los años 2008 al 2011 las trasferencias se ubicaban entre \$3.661.480(miles) y \$1.678.194(miles) y en los años 2012 al 2015 oscilaron entre \$ 2.168.167(miles) y \$ 1.896.355 (miles), lo cual es indicativo de una disminución en el periodo de análisis.

El Municipio de Victoria las trasferencia tienen un comportamiento similar a los dos municipios anteriores puesto que de los años del 2008 al 2011 percibe unos ingresos entre el \$2.803.000 (miles) y el \$2.775.983 (miles) seguidamente entre los años 2012 a 2015 el valor de las trasferencias esta entre \$1.695.329(miles) y \$1.735.657(miles), lo cual es indicativo de una disminución considerable de trasferencias SGP a los tres municipios en los últimos 4 años abordados el presente estudio.

La disminución significativa de las transferencias del SGP a los municipios después del 2011 se enmarca en las políticas Nacionales administrativas donde el Gobierno decide girar los recursos que financian al Régimen Subsidiado de Salud, con el fin de darle celeridad a los giros y desvíos de recursos. Por otro lado los giros de los recursos de la Nación por medio del SGP depende del crecimiento de los ingresos de Estado y la ley 715 del 2001 que regula la distribución de las transferencias del SGP.

Con respecto a las transferencias, Bahl (2000), plantea que esta fuente de ingresos es representativa en los entes territoriales, especialmente en países en vía de desarrollo, y corresponden a una parte de los ingresos del gobierno nacional que son entregados a los gobiernos subnacionales, los cuales pueden tener dos efectos, o bien potencializar las capacidades locales y con ello fortalecer el recaudo propio, o contrariamente desincentivar las acciones de recaudo tributario configurando la denominada pereza fiscal.

Bonet, Perez y Ricciulli (2017); establecen que en Colombia, el proceso de descentralización fiscal desde la perspectiva del ingreso ha sido menor que la del gasto público, indicando que en la medida en que la actividad económica está más concentrada en ciertos territorios, estos tienen mayores potencialidades de generación de recursos tributarios propios y por ende reducir la dependencia por el Sistema General de Participaciones, contrario pasa con municipios de menor tamaño o nivel económico, para quienes la dependencia del SGP es mayor.

#### **7.4.3 Estructura Económica de los tres Municipios: La Dorada, Marquetalia y Victoria.**

Los tres municipios abordados en el presente estudio, La Dorada, Marquetalia y Victoria, presentan estructuras económicas según la ubicación geográfica, topografía y piso térmico; el Municipio de La Dorada, está ubicado en la rivera del río Magdalena y es el polo de desarrollo de los municipios aledaños de los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Antioquia, Boyacá y el mismo Caldas, mientras que los municipios de Victoria y Marquetalia su población es más rural y se encuentra más hacia la cordillera. Se muestra la estructura productiva de los tres municipios así:

**Tabla 17 Sectores que Predominan en el Territorio**

MUNICIPIO	SECTORES QUE PREDOMINAN EN EL TERRITORIO		
	PRINCIPAL	SEGUNDA	TERCERA
LA DORADA	Alquiler de vivienda y servicios inmobiliarios	Servicios a las empresas	Comercio
MARQUETALIA	Café	Gobierno	Alquiler de vivienda y servicios inmobiliarios
VICTORIA	Ganadería	Gobierno	Comercio

Fuente: Jaime Vallecilla. Observatorio Económico de Caldas.

Los tres sectores que predominan en la estructura económica de los municipios de La Dorada, Marquetalia y Victoria, se presenta según la clasificación que hace el estudio realizado por el Observatorio Económico de Caldas en el documento Dinámica y estructura del PIB de Manizales y los Municipios de Caldas,.

Como se muestra en la tabla anterior, el municipio de la Dorada presenta una estructura económica centrada en actividades inmobiliarias, servicios y comercio; lo cual es característicos de territorios que tienen una tendencia a los procesos de urbanización; se esperaría que dichos procesos mejoren las posibilidades de recaudo de impuesto para predial e industria y comercio.

Por otro lado, los municipios de Marquetalia y Victoria, presentan una estructura económica cuya actividad principal se básicamente rural, café para el primero y ganadería para el segundo, lo cual en cierta forma deberá repercutir en la capacidad de recaudo de impuestos tanto de predial como de industria y comercio.

Adison y Jorgen (2012), establecen que entre los determinantes económicos del recaudo de impuestos locales se encienden la estructura productiva, considerando que en la medida en que mas grande sea la participación del sector primario menor será la recaudación de impuesto predial.

#### **7.4.4 Actualización Catastral de los tres Municipios La Dorada, Marquetalia y Victoria.**

Según la normatividad Nacional “Las autoridades Catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de periodos de 5 años en todos los municipios del País”. En el presente estudio en los tres municipios abordados, la Dorada, Marquetalia y Victoria no realizaron actualizaciones catastrales según la norma.

Durante los ocho años analizados, se encontró que el municipio de La Dorada, solo realizó una actualización catastral en el año 2008, lo que permite entender que durante muchos años no se actualiza el catastro, creando una brecha entre la realidad en el valor catastral de los predios y la base gravable que utiliza el municipio para el cobro del impuesto predial.

El municipio de Marquetalia muestra que se encuentra desactualizado en el catastro puesto que en los 8 años analizados no presenta ninguna actualización y por ende deja de percibir recurso por el concepto de impuesto predial, no solo por la no valorización de los predios existentes, si no por no estar al día con las mejora de los existentes y el reconocimiento de las nuevas construcciones y propiedades durante tanto años.

El municipio de Victoria presentó una actualización catastral en el año 2014, la cual tenia un rezago de 10 años, evidenciando con ello que en materia de actualización catastral no se han realizado las acciones administrativas en coherencia con la normatividad nacional.

Como lo han planteado Iregui, Melo y Ramos (2004), en un gran número de municipios los recaudos de predial son inferiores al potencial, explicado por los rezagos en las actualizaciones catastrales.

## 7.5 VARIABLES POLÍTICAS DE LOS MUNICIPIOS : LA DORADA, MARQUETALIA Y VICTORIA.

### 7.5.1 partidos políticos de los Alcaldes de los tres municipios

La siguiente tabla muestra los diferentes partidos políticos que ejercieron el gobierno en el periodo 2008 – 2015, para los tres municipios: La Dorada, Marquetalia y la Victoria.

MUNICIPIO	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015
<b>LA DORADA</b>	PARTIDO LIBERAL	PARTIDO LIBERAL	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL LA "U"	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL LA "U"	CAMBIO RADICAL	CAMBIO RADICAL	CAMBIO RADICAL	CAMBIO RADICAL
<b>MARQUETALIA</b>	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL LA "U"	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL LA "U"	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL LA "U"	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL LA "U"	PARTIDO CONSERVADOR	PARTIDO CONSERVADOR	PARTIDO CONSERVADOR	PARTIDO CONSERVADOR
<b>VICTORIA</b>	PARTIDO LIBERAL	PARTIDO LIBERAL	PARTIDO LIBERAL	PARTIDO LIBERAL	PARTIDO DE UNIDAD NACIONAL LA "U"	PARTIDO DE UNIDAD NACIONAL LA "U"	PARTIDO DE UNIDAD NACIONAL LA "U"	PARTIDO DE UNIDAD NACIONAL LA "U"

En el municipio de la Dorada en los 8 años analizados, que corresponde a 2 periodos constitucionales 2008 – 2011 y 2012 – 2015; para primer periodo, este municipio presenta una relativa estabilidad política y de gobierno, puesto que el alcalde, por el partido liberal, solo gobernó durante los dos primeros años del periodo constitucional, posteriormente y mediante elecciones democráticas, el gobierno entre el 2010 y 2011, estuvo representado por un alcalde del partido de Unidad Nacional.

En el periodo 2012 - 2015, el gobierno municipal estuvo representado por un alcalde avalado por el partido cambio radical, el cual ejecuto funciones durante todo el periodo constitucional, evidenciándose para dicha época una estabilidad política.

El municipio de Marquetalia aunque muestra una estabilidad política, refleja una alternancia de poderes en los partidos políticos en sus gobiernos de los dos periodos constitucionales estudiados, el primer periodo 2008 – 2011, gobernó un alcalde que representó el partido de Unidad Nacional “La U”. pero al siguiente periodo 2012 – 2015 gana las elecciones el candidato del partido Conservador, cumpliendo con sus 4 años del periodo constitucional.

El Municipio de Victoria en los dos periodos de gobierno analizados, han estado liderados por dos partidos, el primer periodo por el partido Liberal (2008 – 2011) que tradicionalmente ha gobernado este municipio y el segundo periodo (2012 – 2015) por el Partido Social de Unidad Nacional o Partido de la “U” (2012 – 2015) conllevando a un cambio en la estructura política y tradición en el municipio; ambos partidos en los dos periodos constitucionales culminaron con su periodo constitucional de 4 años.

Al respecto, autores como Nordhaus (1975), plantean que los políticos controlan variables económicas, entre ellas las fiscales, con el propósito de generar ambientes favorables su propia reelección o a la de su partido en el gobierno.

Sin embargo en el estudio de Iregui, Melo y Ramos (2004), no se muestran evidencias de que la variable partido político del alcalde tuviera una relación significativa con las decisiones fiscales que este toma en materia tributaria.

En el caso del municipio de la Dorada, se muestra que en el periodo 2008 – 2009, en el cual el gobierno estuvo representado por alcalde del partido liberal, el recaudo promedio de predial en términos reales se ubicó en \$2.501.848 (miles), seguidamente en el periodo 2010 – 2011, con alcalde del partido de la U, el recaudo promedio se ubicó en \$3.285.354 (miles); en el periodo 2012 – 2015, con alcalde del partido Cambio Radical, el recaudo promedio de predial se ubicó en \$4.578.856 (miles)

En el mismo municipio el recaudo de industria y comercio, en el gobierno del partido liberal el recaudo se ubico en un promedio de \$1.334.978 (miles); en el gobierno del

partido de la U, el recaudo fue en promedio de \$1.497.315 (miles), y para el gobierno de Cambio Radical, el recaudo promedio se ubicó en \$1.867.001 (miles). Es decir, en el municipio de la Dorada el promedio de recaudo en el periodo de análisis fue superior para ambos impuesto en el gobierno de Cambio Radical.

En el municipio de Marquetalia, que estuvo gobernado en el primer periodo constitucional 2008 – 2011, por alcalde del partido de la U y en el segundo periodo constitucional 2012 – 2015 por alcalde del partido conservador, se encuentra que el recaudo real de predial se ubicó en un promedio de \$150.425 (miles), y \$158.110 (miles), en el pimer y segundo periodo respectivamente; asi mismo el recaudo real promedio de industria y comercio para Marquetalia, se ubicó en \$87.418 (miles) en el primer periodo constitucional, y en \$117.819 (miles) en el segundo periodo constitucional. Si bien el recaudo promedio de industria y comercio fue superior en el gobierno de alcalde del partido conservador, no se pude decir lo mismo con respecto al recaudo de predial, el cual en términos reales solo se incremento en 8 millones de pesos entre un gobierno y otro.

En el municipio de Victoria en el primer periodo constitucional, 2008 – 2011, cuyo gobierno fue ejercido por un alcalde del partido liberal, encontramos que el recaudo promedio de predial fue de \$567.820 (miles) y el recaudo real promedio de industria y comercio se ubicó en \$203.372 (miles); para el seguno periodo constitucional, con alcalde del partido de la U, el recaudo de predial fue en promedio \$609.999 (miles) y de industria y comercio fue de \$243.468; es decir que los recaudos de ambos impuestos fueron superiores en el gobierno del partido de la U.

### **7.5.2 Conformación de los concejos municipales y ciclos políticos de los municipios de La dorada Marquetalia y Victoria**

La conformación del concejo en el municipio de La Dorada en el primer periodo de mandato (2008 a 2011) presento variaciones por la inestabilidad política y cambios de gobiernos los primeros dos años (2008 y 2009) hubo mayorías del consejo representado por el Partido Liberal quien estaba en el gobierno local, pero en los dos años restantes (2010 y 2011) se presenta una minoría en el concejo, puesto en el gobierno local esta el partido de

la “U” pero el concejo en su mayoría estaba representado por el partido Liberal. En el periodo constitucional de gobierno 2012 – 2015 el partido de cambio radical obtiene el poder y el concejo municipal queda conformado en su mayoría por el mismo partido.

De los tres ciclos políticos (inicio, intermedio y final por cada periodo de gobierno) abordados en el presente estudio (2008 – 2012) la Dorada presenta variaciones en especial en el primer periodo de gobierno (2008 – 2012) donde el partido liberal tubo el ciclo de inicio y parte del intermedio (2008 y 2009) y el partido de la “U” parte del intermedio y el ciclo final. Ya en el periodo 2012 al 2015 el gobierno del partido Cambio Radical presenta los tres ciclos, inicio, intermedio y final llevando con esto a la estabilidad de gobernabilidad al municipio.

El municipio de Marquetalia y el municipio de Victoria presenta un panorama diferente al de La dorada en el tema de estabilidad en sus gobiernos. Marquetalia en el periodo 2008 – 2015 gobernado por el partido de la “U” con un concejo conformado por mayorías del mismo partido y presento los tres ciclos políticos inicio, intermedio y final. Para el periodo constitucional 2012 – 2015 las cosas cambian un poco en Marquetalia, puesto que presenta un cambio de partido en su gobierno donde el partido Concertador obtiene el poder pero el consejo esta conformado por minorías con relación al partido que tiene el gobierno local, dado que es el partido de la “U” quien tiene mayor numero de representantes en el concejo. El partido conservador cumple con sus tres ciclos políticos en el pedido constitucional de Inicio intermedio y final en el Municipio de Marquetalia.

Para el municipio de Vitoria los dos periodos constitucionales abordados en este estudio (2008 – 2015) presenta cambio de partido de los gobiernos en los respectivos periodos, del 2008 al 2011 el partido Liberal tiene el poder durante todo su periodo constitucional con un concejo conformado por mayoría del mismo partido, así mismo cumplen con los tres ciclos políticos inicio intermedio y final en su periodo constitucional. Para el periodo 2012 – 2015 cambia de partido político obteniendo el gobierno el partido de la “U” con un concejo conformado también por mayoría del mismo partido, de la misma forma cumpliendo con los tres ciclos políticos inicio, intermedio y final.

Como lo plantean Veuga y Veiga(2007), existe un comportamiento racional oportunista por parte de las autoridades, quienes se muestran a favor de medidas como reducción de los impuestos, aumento del gasto público y redistribución de este, especialmente en el momento anterior de las elecciones, con el propósito de garantizar la continuidad en el gobierno.

Sin embargo, se puede evidenciar que en el caso del municipio de la Dorada, en el primer ciclo político del primer periodo 2008 – 2009, el recaudo de predial alcanzó niveles promedio de \$2.501.848 (miles), en el primer ciclo del segundo periodo constitucional el recaudo de predial fue de \$4.802.652 (miles), entre tanto en los segundos ciclo del primer periodo y segundo periodo constitucional fueron mayores comparativamente así: 2011 – 2012, el recaudo fue de \$3.285.354 (miles) promedio y en el periodo 2014 – 2015 el recaudo promedio se ubicó en \$4.802.652.

Con respecto al recaudo de industria y comercio, en el municipio de la Dorada, se evidencia un promedio de recaudo real en el primer ciclo del periodo constitucional 2008 – 2011 de \$1.334.978, en el segundo ciclo se ubicó en \$1.497.315; entre tanto para el segundo periodo constitucional 2012 – 2015, el recaudo promedio real del mismo impuesto se ubicó en el primer ciclo en \$1.915.797 y desciende para el segundo ciclo a \$1.818.206.

En el caso del municipio de Marquetalia, el recaudo promedio real de impuesto predial e industria y comercio fue superior en el ciclo dos de ambos periodos constitucionales en comparación con el ciclo uno, en efecto en el ciclo uno del primer periodo constitucional el recaudo de predial fue de \$143.771 (miles) y en ciclo dos del mismo periodo fue de \$157.079 (miles), así mismo en el segundo periodo encontramos un recaudo de predial para el primer ciclo de \$151.826 (miles) y un recaudo en el segundo ciclo del mismo periodo de \$164.395 (miles). Es decir, en el municipio de Marquetalia los recaudos de predial fueron mayores en el segundo ciclo de cada periodo constitucional.

## **7.6 VARIABLES ADMINISTRATIVAS**

### **7.6.1 Personas encargadas del recaudo en el municipio de LaDorada.**

El número de personas encargadas del recaudo tanto de Industria y Comercio como de Predial durante los ocho años fue de seis (6); su nivel de formación, profesionales universitarios, de ellos dos son nombrados en carrera administrativa o dicho de otra manera por contrato de planta, los otros cuatro son nombrados con otras modalidades de contratación.

### **Modelo de facturación de los impuestos predial e Industria y Comercio en La Dorada**

El periodo de facturación del impuesto predial para el municipio de la Dorada es bimensual, el periodo de facturación del impuesto de industria y comercio es de cada año basado en las ventas realizadas en el año del respectivo impuesto; a los contribuyentes no se les facilita el pago por medio diferente a la presencial con factura física. Existió los descuentos por pronto pago tanto en el impuesto de predial como el de industria y comercio; para ambos impuestos van desde el 15% en el mes de enero, 12% en el mes de febrero y 8% en el mes de marzo; las asesorías a los contribuyentes por medio de punto de atención, pagina web, telefónicamente y reuniones programadas con la comunidad.

### **Fiscalización en La Dorada**

El proceso de fiscalización al recaudo en el municipio de Dorada no se efectúa o no se presenta para ambos impuestos fuera de los entes de control del Estado.

#### **7.6.2 Características de las personas encargadas del recaudo en el municipio Marquetalia.**

Durante los 8 años abordados en este estudio, una sola persona fue la encargada de hacer el recaudo del impuesto Predial, Industria y Comercio, su nivel de formación académico bachiller, el tipo de contrato nombramiento en carrera administrativa.

## **Modelo de facturación de los impuestos predial e Industria y Comercio en**

### **Marquetalia.**

La facturación del impuesto predial es de metodo trimestral, el metodo de facturación del impuesto de industria y comercio es de cada año; el único medio de pago para los contribuyentes es la factura física, por lo tanto no se les facilita el pago por método diferente ya sea virtual u otro medio; el municipio de Marquetalia brindó la alternativa de descuentos por pronto pago tanto en el Impuesto de Predial como el de Industria y comercio; en el caso del predial el 20% de descuento en el mes de marzo, 10% de descuento en el mes de abril y para el de industria y comercio de 20% de descuento hasta el mes de marzo.

La asesorías a los contribuyentes se dio por medio de punto de atención en las oficinas de la Secretaria de Hacienda Municipal, pagina web con la que cuenta el Municipio, telefónicamente y reuniones programadas con la comunidad a través de las Juntas de Acción Comunal.

### **Fiscalización en Marquetalia**

La fiscalización en el recaudo de los impuestos en Marquetalia es un procesos que no se presenta debido a que el recaudo de los dos Impuestos Tanto de Predial como de Industria y Comercio en el municipio de Marquetalia están fiscalizados por entidades externas a la Administración Municipal como las Estatales.

#### **7.6.3 Características de las personas encargadas del recaudo en el municipio Victoria.**

Una sola persona es la encargada del recaudo durante los ocho años abordados del Impuesto de Predial, Industria y Comercio, su nivel de formación académico era de bachiller, el tipo de contrato nombramiento en carrera administrativa.

## **Modelo de facturación de los impuestos predial e Industria y Comercio en Victoria**

El periodo de facturación del impuesto predial fue trimestral, el periodo de facturación del impuesto de industria y comercio fue anual. A los contribuyentes solo se les facilita el pago por forma presencial por medio de factura física; el Municipio de Victoria brindó diferentes alternativas de descuentos por pronto pago, tanto en el impuesto de predial como el de industria y comercio; para el predial es de 35% en el mes de enero, 25% en el mes de febrero y 15% en el mes de marzo; y para el impuesto de industria y comercio del 15% hasta el treinta de abril de cada año. En el Municipio de Victoria los contribuyentes tenían asesoría en el punto de atención ubicado en la oficina de la Secretaria de Hacienda Municipal, pagina web, telefónicamente y reuniones programadas con los líderes comunitarios tanto a nivel rural como urbano.

### **Fiscalización en Victoria.**

El proceso de fiscalización en el Municipio de Victoria en el recaudo tanto como de Predial como par Industria y Comercio no se presentó por parte de las administraciones de este municipio durante el 2008 al 2015.

## **7.7 ANÁLISIS BIVARIADO RECAUDO PREDIAL E INDUSTRIA Y COMERCIO CON LAS TRASFERENCIAS DEL SGP (SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES)**

### **Recaudo de impuesto predial con ingresos SGP municipio de La dorada**

En el caso del municipio de la Dorada al hacer la relación recaudo de impuesto predial con ingresos por SGP, arroja un coeficiente correlación de de - 0,664, lo cual es indicativo de una asociación negativa o inversa entre estas variables en dicho municipio.

### **Recaudo de impuesto predial con ingresos SGP municipio de Marquetalia.**

El mismo resultado que en el Municipio de La Dorada sucedió en el Municipio de Marquetalia donde el coeficiente de correlación es de -0,374, mostrando una asociación

negativa o inversa, en el periodo de análisis, entre el recaudo de predial y los ingresos por SGP.

### **Recaudo de impuesto predial con ingresos SGP municipio de Victoria**

El Municipio de Victoria presenta un coeficiente de correlación de 0,720, indicando una que la asociación entre la variable de recaudo de impuesto predial y los ingresos por SGP es positivo.

### **Recaudo de impuesto de Industria y Comercio con ingresos SGP Municipio de la Dorada**

Al relacionar estas variables, el coeficiente correlación es de - 0,553, lo cual es indicativo de una relación negativa o inversa entre el recaudo de industria y comercio y los ingresos por concepto de SGP.

### **Recaudo de impuesto Industria Comercio con ingresos SGP municipio de Marquetalia.**

De igual manera que en el Municipio de La Dorada también en el Municipio de Marquetalia el coeficiente de correlación es de -0,597, mostrando una relación negativa o inversa, en el periodo de análisis, entre los recaudos de impuesto de Industria y Comercio y los ingresos por SGP.

### **Recaudo de impuesto Industria y Comercio con ingresos SGP municipio de Victoria**

El Municipio de Victoria presenta un coeficiente de correlación de Pearson de 0,391, la relación entre la variable de recaudo de impuesto de Industria y Comercio y los ingresos por SGP es positivo.

## **7.8 ANÁLISIS BIVARIADO RECAUDO PREDIAL E INDUSTRIA Y COMERCIO REAL CON ACTUALIZACIÓN CATASTRAL.**

### **La Dorada**

El análisis bivariado entre el recaudo por concepto de Impuesto predial y la actualización catastral realizada en el Municipio de La Dorada se encuentra que los años entre 2008 al 2010 en la cual se hizo la actualización catastral en esta municipio encontramos que el promedio del recaud fue de \$2.589.895 (miles); en el periodo 2010 al 2015, años en los cuales no se hizo actualización catastral el promedio de recaudo se ubicó en \$4.424.028 (miles) , mostrando un aumento significativo en el recaudo.

### **recaudo de predial con actualización catastral: Victoria**

En el municipio de Victoria el análisis bivariado realizado evidencia que en el periodo 2008 al 2012, sin actualización catastral, el promedio de recaudo de predial se ubicó en \$594.517 (miles), entre tanto en el periodo 2012 – 2015 con actualización catastral, el promedio de recaudo se ubico en \$610.000(miles); indicando que el promedio de recaudo de impuesto predial es mayor en los años en que se hizo actualización catastral.

### **recaudo de predial con actualización catastral: Marquetalia**

Marquetalia no prestante ninguna actualización catastral en los años abordados para el presente estudio, siendo incoherente con la Normatividad Nacional puesto que se encuentra en los periodos 2008 al 2015 un promedio \$154.268 (miles) de recaudo en el análisis bivariado realizado.

### **Análisis bivariado del recaudo Industria y comercio con actualización catastral la dorada.**

El recaudo del impuesto de industria y comercio con actualización catastral en el Municipio de La Dorada, entre los años 2008 al 2010, se ubicó en \$ 1.415.240 (miles) en promedio y

en los años 2010 al 2015, periodo sin actualización catastral, el promedio de recaudo fue de \$1.777.734 (miles).

### **Análisis bivariado del recaudo Industria y comercio con actualización catastral victoria**

Para el municipio de victoria el análisis bivariado entre Industria y comercio, sin actualización catastral, en el periodo 2008 al 2012, da como resultado \$187.278 (miles) en promedio y en el periodo 2012 al 2015, con actualización catastral, el resultado es \$243.468(miles) en promedio recaudado, mostrando un incremento en el recaudo de industria y comercio en el marco de una actualización catastral.

### **Análisis bivariado del recaudo Industria y comercio con actualización catastral Marquetalia**

Marquetalia no muestra actualización catastral en los años analizados (2008 – 2015) por lo tanto se toma el promedio de los 8 años abordados en el estudio, arrojando un promedio de \$102.619(miles) lo que no permite hacer un análisis como los demás municipios (Victoria y La Dorada) evidenciando que, en el periodo de análisis, Marquetalia esta mas distante en la aplicación de la Normatividad Nacional en relación a la actualización catastral.

#### **7.8.1 Análisis Bivariado Recaudo Predial e Industria y Comercio Real con Actualización de Estatuto Tributario.**

#### **Análisis bivariado del recaudo de predial con actualización estatuto tributario: la dorada.**

La Dorada es el Municipio que más actualizaciones de Estatuto Tributario Presento en los tres municipios analizados (la Dorada, Victoria y Marquetalia) , mostrando actualizaciones de los estatutos tributarios en los años 2008, 2010 y 2014, lo que le permite estar en el marco de la normatividad nacional, con base en el análisis bivariado de recaudo de predial

con actualización de estatuto Tributario se evidencia que entre los años 2008 al 2010 presentó \$2.589.895(miles) en promedio de recaudo, entre los años 2010 al 2014 su recaudo promedio se ubicó en \$3.992.671(miles), y entre los años 2014 al 2015 su promedio fue de \$4.802.653(miles) de recaudo, evidenciando un crecimiento continuo en los promedio de recaudo de predial para cada uno de los periodos en los cuales se realizó actualización de los estatutos tributarios.

**Análisis bivariado del recaudo de predial con actualización estatuto tributario: victoria.**

El Municipio de Victoria no presenta actualización del estatuto tributario desde el año 2005 por lo tanto el Análisis bivariado del recaudo de predial no se logró realizar considerando la no actualización de su estatuto tributario en el periodo 2008 – 2015.

**Análisis bivariado del recaudo de predial con actualización estatuto tributario: marquetalia**

El recaudo de predial con la actualización del estatuto tributario realizado en el municipio de Marquetalia entre los años 2008 al 2011 muestra \$87.419(miles) en promedio de recaudado y con la actualización realizada entre los años 2011 al 2015 presenta \$113.880(miles) en promedio de recaudo de impuesto predial. Se evidencia un crecimiento en el recaudo promedio de predial en el marco de la actualización del estatuto tributario.

**Análisis bivariado del Industria y comercio con actualización estatuto tributario la dorada**

Durante los años de estudios 2008 – 2015, el municipio de la Dorada realizó tres actualizaciones de su estatuto tributarios; el recaudo entre los años 2008 al 2010 se ubicó en promedio en \$1.415.240 (miles), entre los años 2010 al 2014 su promedio fue de \$1.662.085(miles) y entre los años 2014 al 2015 el recaudo fue de \$1.818.206(mils) en promedio. Se evidencia un crecimiento importante en el recaudo de impuesto de industria y comercio en el municipio de la Dorada en el marco de las actualizaciones tributarias.

### **Análisis bivariado Industria y comercio con actualización estatuto tributario victoria**

Durante el periodo de análisis, 2008 – 2015, el municipio de victoria no realizó actualizaciones a su estatuto tributario; indicando con ello la existencia de una brecha con respecto a lo que estableció, para dichos años, la normatividad de orden nacional.

### **Análisis bivariado Industria y comercio con actualización estatuto tributario marquetalia**

En el municipio de Marquetalia el recaudo de industria y comercio entre los años 2008 y 2011, sin actualización del estatuto tributario el promedio de recaudo de industria y comercio se ubicó en \$87.419 (miles) y entre los años año 2012 al 2015, durante los cuales se aplicó la actualización del estatuto realizada en el 2011, el promedio de recaudo de industria y comercio se ubicó en \$113.880 (miles); es decir el promedio de recaudo mejoro en los años de actualización del estatuto tributario en comparación con los años en los cuales no se tuvo actualización del mismo.

## 8 CONCLUSIONES.

El comportamiento del recaudo del impuesto predial se caracteriza por su dinámica en el municipio de la Dorada, el cual pasó de un promedio de \$2.500 millones en el 2008 a un promedio de recaudo de \$5.000 millones en el año 2015, entre tanto en el municipio de Marquetalia se mantuvo en \$200 millones para el periodo 2008 – 2015; así mismo, en el municipio de Victoria el promedio de recaudo de predial es estable bordeando los \$600 millones, entre los años 2008 - 2015

Con respecto al recaudo de industria y comercio, en el municipio de la Dorada, entre los años 2008 – 2015, el recaudo de este impuesto paso de un promedio de \$1.500 millones a un promedio de \$2.000 millones en términos reales, para el caso de los municipios de Marquetalia y la Victoria el promedio de recaudo de mantuvo en \$100 millones y \$200 millones, respectivamente.

En los tres municipios analizados, Dorada, Marquetalia y Victoria, el impuesto más representativo en el recaudo lo constituye el impuesto predial, lo cual refleja la dependencia con respecto a este que tienen los municipios, que en su mayoría son de sexta categoría.

La estructura económica de los municipios de Victoria y Marquetalia están centradas en el sector agropecuario y la del municipio de la Dorada en actividades de servicios y comerciales; el municipio de la Victoria presenta la mejor dinámica de crecimiento del PIB entre el año 2008 y 2015.

El municipio de la Dorada es el que realiza al menos dos actualizaciones del estatuto tributario y una actualización catastral en el periodo 2008 – 2015, entre tanto los municipios de Marquetalia y la Victoria no realizaron actualizaciones catastrales y solo una actualización del estatuto tributario para el caso de Marquetalia, lo cual evidencia una brecha con respecto a los lineamientos legales.

Los municipios de Dorada y Marquetalia presentaron mayores recaudos promedio de predial e industria y comercio en los segundos ciclos de los periodos constitucionales de gobierno en comparación con los recaudos promedios del primer ciclo de los periodos de gobierno.

Existe una relación inversa entre el recaudo de predial y el ingreso por SGP en los municipios de Dorada y Marquetalia, entre tanto la relación es positiva en el municipio de Victoria; así mismo, el recaudo de industria y comercio presenta una relación negativa con los ingresos por SGP en los municipios de Dorada y Marquetalia, pero una relación positiva en el municipio de Victoria.

El municipio de Victoria, en el marco de la actualización catastral muestra un recaudo promedio mayor tanto para predial como para industria y comercio, entre tanto el municipio de la Dorada muestra un promedio menor de recaudo de predial en el marco de la actualización castral y mayor en el recaudo de industria y comercio.

Los municipios que hicieron actualización de sus estatutos tributarios, Dorada y Marquetalia, muestran promedio de recaudo tanto de predial como de industria mayores en el escenario de la actualización de sus estatutos tributarios.

## 9 RECOMENDACIONES.

A los municipios:

- Si bien los municipios de Victoria y Marquetalia son de categoría sexta y Dorada de categoría cuarta, es importante que estos entes territoriales implementen acciones tendientes a modernizar los aspectos administrativos frente al recaudo de impuestos locales, entre ellas mejorar la profesionalizaciones y conocimiento específicos de los funcionarios, mejorar el uso de tecnologías de información para incentivar los pagos de impuestos.
- El impuesto predial es el impuesto más representativo de los tributos municipales, sin embargo se observa que muchos municipios no utilizan una herramienta importante y es la actualización catastral, los municipios no actualizan constantemente su catastro y esto genera una gran desactualización de los predios los cuales por mejoras y construcciones nuevas representan incrementos notables de sus avalúos. Se recomienda realizar las actualizaciones catastrales lo cual a pesar de su alto costo se debe visualizar como una inversión que retornara en vigencias siguientes y con muy buenos frutos.
- Los municipios deben actualizar, en menos intervalos, sus estatutos tributarios de forma tal que estén en coherencia con la normatividad nacional y con los cambios económicos y sociales en sus territorios.

A la Universidad Autónoma de Manizales.

Seguir realizando este tipo de trabajos investigativos sobre el sector público, la información resultante de estos trabajos son de suma importancia para los gobiernos locales, se evidencia que no existen muchos estudios al respecto pues es difícil encontrar información para tomar como referente sobre lo concerniente al sector público en el departamento de Caldas, o si se encuentra es bastante desactualizada.

A la Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio.

Darle un enfoque o aplicar un módulo sobre financiación del desarrollo local, que permita conceptualizar, comprender la planeación desde los instrumentos financieros de los entes territoriales, entre ellos los impuestos son importante.

## 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).
- 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.
- 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.
- 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>
- Díaz, 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/>

- Frete, 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.
- García, 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*.
- Gómez, S., & Jiménez, J. C. (2011). *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: Un análisis de casos*. CEPAL.
- 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.
- 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).
- Restrepo Y Urrego (2015) Impuesto De Industria Y Comercio, Incidencia De Los Beneficios Fiscales En El Desarrollo Económico Y Social En Los Municipios De Itagüí Y Envigado
- 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.

Plan de Desarrollo Municipio de La Dorad 2016 - 2019

Plan de Desarrollo Municipio de Victoria 2016 - 2019

Plan de Desarrollo Municipio de la Marquetaria 2016 - 2019

Estatuto tributario del munivipio de La Dora vigente

Estatuto tributario del munivipio de Victoria vigente

Estatuto tributario del munivipio de Marquetalia vigente

Vallecillas, A Jaime, (2007-2012) Observatorio Economico de Caldas Dinamica y Estructura del PIB en Manizales y los Municipio de Caldas <http://www.gobernaciondecaldas.gov.co/imagenes/mapas.jpg>