

*Myriam Mercedes Cala Amaya***
*Leidy Liced Velandia Bustamante****
*Viviana Marcela Ladino Gómez*****

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO: SOPORTE LEGAL, RECAUDO Y PERCEPCIÓN CIUDADANA*

INDUSTRY AND TRADE TAX: LEGAL SUPPORT, COLLECTION AND PUBLIC PERCEPTION

IMPOSTO DE INDUSTRIA E COMERCIO: SUPORTE LEGAL, RECOLHA E PERCEPÇÃO CIDADÃO

RESUMEN

La comprensión de la efectividad en el manejo de la política tributaria municipal, particularmente del Impuesto de Industria y Comercio, está relacionada con factores de obsolescencia del sistema normativo frente a la realidad del contexto nacional y municipal donde se aplica; desconocimiento de la política pública para su recaudo y aplicación; así como de la percepción de retorno en términos de beneficio que cumplir con la obligación genera para el contribuyente. La investigación desarrollada en los cinco municipios más representativos en términos de población y de ingresos generados en el Departamento del Meta, permite mostrar esta realidad.

Palabras clave: impuesto de Industria y Comercio, Finanzas públicas, Departamento del Meta, Colombia, Percepción ciudadana.

ABSTRACT

Understanding the management effectiveness of municipal tax policy and particularly tax of Industry and Commerce, it is related to factors obsolescence of the regulatory system to the reality of the national and local context where it is applied; lack of public policy for collection and application; as well as the perception of return in terms of benefit to fulfill the obligation generated for the taxpayer. The research developed in the five most representative municipalities in terms of population and income generated in the Department of Meta, will show this reality.

Keywords: Tax Industry and Commerce, Municipal public finances, State of Meta, Colombia, Public Perception.

* Este artículo corresponde a resultados finales del proyecto “Análisis comparativo desde el Componente Legal y de Recaudo del Impuesto de Industria y Comercio en cinco municipios del departamento del Meta (Villavicencio, Acacias, Granada, Puerto López y Puerto Gaitán), periodo 2008-2011”, desarrollado por el Semillero de Investigación Tomasinos Activos, adscrito al Grupo de Investigación Activos (línea de investigación Louis Joseph Lebet: economía y humanismo). Tutora: Myriam Mercedes Cala Amaya. Proyecto ganador de la I Convocatoria Interna de Semilleros de Investigación de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio (noviembre de 2012).

** Economista. Magíster en Educación.

*** Contadora Pública. Semillero Tomasinos Activos. Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio.

**** Contadora Pública. Semillero Tomasinos Activos. Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio.

RESUMO

A compreensão da efetividade no manejo da política tributária municipal e, particularmente do Imposto de Indústria e Comércio, está relacionada com fatores de obsolescência do sistema normativo frente à realidade do contexto nacional e municipal onde se aplica; desconhecimento da política pública para sua cobrança e aplicação; assim como da percepção de retorno em términos de benefício que cumprir com a obrigação gera para o contribuinte. A investigação desenvolvida nos cinco municípios mais representativos em termos de população e de ganhos gerados no Departamento do Meta, permite mostrar esta realidade.

Palavras-chave: Impostos de Indústria e Comércio, Finanças públicas municipais, Departamento do Meta, Colombia, Percepção pública

INTRODUCCIÓN

Las condiciones en la que opera el sistema económico internacional han dejado, como experiencia en los últimos tiempos, la incapacidad del estado en general para generar procesos distributivos que favorezcan de manera conjunta tanto la producción de riqueza como las condiciones que permitan el acceso equitativo a sus beneficios por parte de los ciudadanos.

Los impuestos son tasas que se procuran a quienes generan riqueza en virtud de hacer una explotación de cualquier actividad económica y/o de tener un derecho para ejercer la propiedad o uso de un recurso o un producto. Los montos de dicho recaudo tienen la connotación doble de servir, por un lado, como medio para que quienes tengan acceso a la riqueza contribuyan a que la sociedad en general tenga mejores condiciones de bienestar; y, de otro, para financiar el actuar de los representantes del estado en tanto su función pública que procura soportar la generación de calidad de vida a los ciudadanos.

Es de suponer, en estas condiciones, que las realidades de recaudo propuestas en la norma deben estar ajustadas a los escenarios reales en que ella opera y que, además, debe apuntar a favorecer el fortalecimiento de las condiciones de vida de la comunidad donde se circunscribe. Esto se debe reflejar en niveles de percepción favorables por parte de los ciudadanos,

tanto en lo relacionado con la recaudación como con el uso que se le da.

Tal y como se va a observar en el desarrollo de esta disertación respecto de las condiciones legales, de recaudo y de percepción por la comunidad que soportan al Impuesto de Industria y Comercio y Complementarios en los Municipios de Villavicencio, Acacías, Granada, Puerto López y Puerto Gaitán, pertenecientes al Departamento del Meta, en Colombia, se nota que esta premisa no se cumple, muy a pesar de que los montos recaudados han crecido de manera significativa en el periodo analizado.

MÉTODO

La investigación se desarrolla en tres momentos fundamentalmente. Inicialmente, se hace el abordaje teórico que permite conocer la ubicación en términos de comprensión legislativa del tributo como tal y de su desenvolvimiento histórico. Luego, se hace el trabajo de campo con visitas a las cabeceras municipales de los 5 municipios, donde se toman 30 establecimientos comerciales al azar, para aplicar un cuestionario de percepción, procurando conocer el nivel de cultura tributaria que se tiene frente al impuesto. Finalmente, se acude a las tesorerías municipales para conocer las ejecuciones presupuestales y, a través de entrevistas semiestructuradas, conocer las condiciones en que opera el proceso de manejo del impuesto y de su cobro, así como de lo referente a la ejecución de sus recursos.

Es una investigación aplicada, de carácter descriptivo, no experimental, que busca conocer las condiciones en que los encargados de manejar las unidades productivas ubicadas en los cascos urbanos de los municipios sujetos de investigación, perciben el cobro y aplicación de recursos que se recoge en el municipio por concepto de ICA y, desde allí poder identificar las condiciones legales y de recaudo del Impuesto de Industria y Comercio y Complementarios en 5 Municipios del departamento del Meta (Villavicencio, Acacías, Granada, Puerto López y Puerto Gaitán) en el periodo 2008- 2011.

DISCUSIÓN

El Impuesto De Industria y Comercio – ICA en las condiciones en que lo define la legislación vigente, tiene su origen como un gravamen de patente ofrecido para ejercer una actividad industrial, comercial o de servicios, en razón del uso o utilización de la infraestructura municipal, que se formaliza a partir de la expedición de la Ley 14 de 1983 (Congreso de la República de Colombia, 1983).

Sin embargo, su primaria condición de aplicación se remonta al año 1826, según lo manifiesta Betancur Cuartas (1993), cuando se hace necesario que la Oficina De Hacienda o Fisco expida un documento en el que conste el pago de sumas exigidas para poder desarrollar la actividad industrial. Por esta razón, se denomina a este gravamen como “Contribución Industrial”.

Vale la pena observar como esta no es una iniciativa de cobro de impuesto propia de Colombia, en la medida en que, al consultar la legislación española, se encuentra evidencia de su existencia, con la misma línea de acción definida para el territorio nacional (Dirección General de Contribuciones, 1857).

El ICA es un gravamen directo, es decir, que el contribuyente es quien responde por el pago del tributo que hace él mismo ante el ente recaudador o el sujeto activo (el Municipio). Los elementos requeridos para que sea posible aplicar el Impuesto, en cualquier jurisdicción municipal colombiana, parten del nacimiento de la obligación tributaria sustancial, es decir, el pago el tributo, y su acción va hasta la obligación tributaria formal, el deber hacer o no hacer.

Para que esto ocurra, es necesario que se cree un hecho generador, el cual se concibe con la realización de una actividad industrial, comercial o de servicios de la cual se obtenga un beneficio económico, es decir, se perciban ingresos. En el proceso hay unos sujetos involucrados, tanto en el pago como en el recaudo del impuesto. En este caso, el sujeto activo es el municipio, al cual se le da facultad de exigir con el cumplimiento de las obligaciones sustanciales y formales a las personas jurídicas, naturales o sociedades de hecho, quienes en

este caso hacen las veces de sujeto pasivo y realizan el hecho generador.

La base gravable del ICA está constituida por el total de ingresos netos que el sujeto pasivo genera en el periodo que se procura liquidar. Según lo propuesto por el Senado de la República (1983) cuando expide la ley 14 del 6 de julio de 1983 y al definir el Decreto 1333 de 1986; la base está constituida por los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el periodo sobre el cual se va a hacer el pago correspondiente.

Para su obtención se toma todo el monto de los ingresos que el contribuyente genera en virtud de la actividad económica desarrollada, gravada, en un periodo de tiempo determinado, restando de ellos los ingresos correspondientes a actividades exentas y/o no sujetas al impuesto, así como las devoluciones, las exportaciones y la venta de activos fijos. Debe tenerse en cuenta que se calcula siempre con base en valores efectivamente generados, dado que las liquidaciones se hacen al vencimiento.

Este impuesto según lo definido por el Senado de la República (1986), en el Decreto 1333 de 1986, en su Capítulo II De los Impuestos Municipales del Título X de los Bienes y Rentas Municipales, tiene unas condiciones inamovibles por parte del legislativo local. Sin embargo, desde el entendido que en función de lograr favorecer propósitos de desarrollo de amplio espectro, el mismo legislador ha permitido que pueda tener algunas consideraciones especiales para procurar estas pretensiones.

Tal es el caso propuesto por el Congreso de la República (2010) que al expedir la Ley 1429 de 2010, en su artículo 6, de manera expresa manifiesta que puede ser tenida en cuenta su progresividad en el cobro como incentivo para favorecer la creación de empresa.

El Gobierno Nacional promoverá y creará incentivos para los entes territoriales que aprueben la progresividad en el pago del Impuesto de Industria y Comercio a las pequeñas empresas [...]. Igualmente, promoverá entre los Concejos Municipales, Alcaldías, [...] la eliminación de los

gravámenes que tengan como hecho generador la creación o constitución de empresas, así como el registro de las mismas o de sus documentos de constitución (Ley 1429 de 2010, Cap. II, Art. 6).

RESULTADOS

Del ICA en Cinco Municipios del Departamento del Meta (2008 – 2011) La región donde se hace el estudio comprende un significado importante en términos de tener alto potencial de generación de ingresos propios para los entes territoriales, en la medida en que allí se tienen registrados el 79,54 % de los sujetos pasivos en el Impuesto de Industria y Comercio, de los cuales en el Municipio de Villavicencio se tienen concentrados el 51,90 %, en Acacías se ubican el 12,28%, en Granada el 7,87 % y, en Puerto Gaitán y Puerto López se encuentran registrados en la Cámara de Comercio de Villavicencio el 3,77 % y el 3,72 % respectivamente para el año 2013 (Ver tabla 1).

Si a esta condición se le suma el hecho de que es precisamente aquí donde se concentra el 69,17% de la población y que cubre, en área, el 31,57% del total de kilómetros cuadrados del departamento, permite entender el significado que tiene el comportamiento del ICA pues es aquí donde se pueden ver con más fuerza el comportamiento típico del recaudo en el periodo de análisis, así como la percepción que se tiene en la región por parte de los contribuyentes.

En los municipios se derivan los ingresos del ICA básicamente del pago que se hace por parte de establecimientos o individuos dedicados a fortalecer, soportar logísticamente o prestar servicios a las organizaciones y/o a las personas que allí se ubican, dedicadas principalmente a la producción o explotación de recursos del sector primario (agrario y petróleo).

Según lo establecido por el Senado de la República (1904), y que se manifiesta de manera expresa por la Corte Constitucional (2000), estas dos actividades económicas como tal están exentas de pago de

Impuesto de Industria y Comercio, mas no así las desarrolladas por agentes que tienen que ver con la prestación de servicios, realización de procesos u ofrecimiento de soporte en cualquiera otro de los eslabones de la cadena productiva.

A nivel agropecuario, las unidades productivas generalmente establecidas a título de persona particular operan como fincas y no ameritan tener ningún tipo de registro ante Cámara de Comercio; sin embargo, las que operan como persona jurídica deben tener registro y se dedican principalmente a la producción agrícola desarrollada en grandes explotaciones, direccionada a la silvicultura, palma de aceite, maíz, arroz, frutales, plátano, yuca y soya. Otras manejan la producción pecuaria, canalizada hacia la producción de bovinos, aves, peces y cerdos.

En lo referente a los agentes participantes en la actividad petrolera en la región, es importante ver cómo, finalizando el año 2012, el Departamento del Meta junto a Casanare¹ se identifican como los dos más grandes productores del recurso en el país, donde el primero es aportante de por lo menos el 50,86 % del total nacional, 7,9% más de lo que se genera en el promedio mensual del año 2011. Los diferentes pozos de Campo Rubiales, complejo petrolero ubicado en el Municipio de Puerto Gaitán, genera el 41,3 % del total departamental (Banco de la República, 2013).

La sociedad define el tipo de gobierno que quiere tener y propone la organización del estado con la forma en que considera se ha de sentir más representado y apoyado. De suerte que la normatividad que regula las relaciones entre los sujetos y entre estos y la figura del estado, debería evolucionar en la medida en que las comprensiones se modifican.

La legislación colombiana experimenta un cambio significativamente importante en su médula jurídica cuando, en el año de 1991, se hace la reforma constitucional, con la cual se procura estar a tono

1. Entre los dos terminan el año de 2012 entregando el 67,2% del total nacional, distando de lejos de los tradicionales departamentos productores: Arauca, Santander, Boyacá.

Tabla 1. Área, población y concentración empresarial. 2013

| Área | Población (2013) | | N. de empresas (2013) | | | Actividad económica significativa | |
|---------------|------------------|----------------|-----------------------|---------------|--------------------|-----------------------------------|--|
| | Km ² | Habitantes | % | Cantidad | Zona estudio (hi%) | | Participación general (hi%) |
| Acacias | 1.169 | 65.800 | 7,11 | 3.422 | 15,44 | 12,28 | Ganadería, producción de palma, minería, explotación petrolera |
| Granada | 350 | 59.739 | 6,46 | 2.193 | 9,90 | 7,87 | Comercio, agrario, palma, turismo |
| Puerto Gaitán | 17.449 | 18.556 | 2,01 | 1.050 | 4,74 | 3,77 | Petrolero, comercio, turismo, transporte |
| Puerto López | 6.740 | 32.552 | 3,52 | 1.037 | 4,68 | 3,72 | Comercio y servicios, agrario y petróleo |
| Villavicencio | 1.328 | 463.093 | 50,07 | 14.459 | 65,25 | 51,90 | Comercio y servicios, construcción, industria |
| Total A.O.E. | 27.036 | 639.740 | 69,17 | 22.161 | 100,00 | 79,54 | |
| Total Meta | 85.635 | 924.843 | 100,00 | 27.862 | | 100,00 | |

Fuente: Cámara de Comercio de Villavicencio, 2013.

con los lineamientos internacionales que favorecen la descentralización y la democratización, y apunta a favorecer toda una propuesta donde el bienestar de los sujetos cobra singular importancia. En esta reforma, es una condición fundamental de fondo aquella que favorece la participación de los ciudadanos en la proposición, gestión, evaluación y seguimiento de las propuestas que se construyan como norte de progreso.

Por la proximidad que tienen los ciudadanos en el cotidiano con el contexto donde se desarrolla su vida, se entiende cómo los municipios ganan singular importancia en términos de pensar y operativizar la política pública. De manera que es precisamente allí donde se deben reforzar las condiciones que permitan actuar en mayor sintonía tanto a los organismos públicos como privados, en función de lograr hacer funcional la estructura del estado, desde el entendido que éste no es un elemento aparte de la comunidad, sino que su comprensión es una de las formas en que este organismo vivo llamado sociedad, tiene de comprenderse y de construirse permanentemente. Desde esta propuesta se entiende válido que las normas que favorecen la descentralización estatal, a través de las cuales se les carga a los municipios una singular importancia y responsabilidad, igualmente deben modernizarse, en función de favorecer la gestión y el manejo de sus recursos de manera eficaz.

Sin embargo, en lo que respecta al Impuesto de Industria y Comercio y Complementarios no se ha dado ningún ajuste en este sentido. Baste con ver como la norma que lo sustenta es la Ley 14 del 6 de julio de 1983, donde además de definirse la base gravable y de establecerse los límites de las tasas sobre las cuales el legislador local debe decidir instaurar el impuesto, se mantienen relacionadas actividades comerciales que ya no se desarrollan en el normal de los negocios y no se dejan bases para incluir las que se generan por actos económicos que se desenvuelven precisamente como producto de las nuevas formas de relacionarse y, por ende, de generar nuevas necesidades y formas de satisfacerlas para la humanidad.

Esto adicional al hecho de mantener la prohibición al legislador territorial para acomodar los gravámenes

acorde a las particularidades de sus regiones. Baste para eso con mirar lo que propone el Consejo de

Estado cuando manifiesta:

El efecto de variar el período de causación del impuesto implica también modificar la base gravable, ya que si la causación es bimestral, la base gravable no podría ser otra que los ingresos bimestrales. Es por ello que la Sala ha advertido que el periodo de causación y la base gravable del impuesto de industria y comercio que están previstos en la Ley 14 de 1983 no pueden ser modificados por los entes territoriales (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta, 2013).

Igualmente, se ha resaltado como la autonomía tributaria de las entidades territoriales tiene límites, situación que genera graves inconvenientes a las regiones, dada la imposibilidad de ajustar las normas a sus realidades:

En efecto, la potestad impositiva de las entidades territoriales será “parcial-limitada” cuando la Ley fija ciertos elementos del tributo para que sea la entidad territorial la que establezca los que faltan. Será “parcial-reforzada” cuando la Ley autoriza a la entidad territorial a crear el tributo, porque en esos casos le permite fijar todos sus elementos. En este último caso, ha dicho la Corte que la ley que crea el tributo debe establecer, como mínimo, el hecho generador (Consejo de Estado, Sentencia 18340 de 2013, 2013).

Los municipios sujetos de análisis han hecho los ajustes correspondientes en materia de normatividad base para el cobro del ICA con vigencias del siglo XXI, incluso con periodos posteriores al inicio de la época de producción masiva petrolera en el Departamento que ocurre hacia 2005.

Al revisar los documentos de los que se da cuenta en la Tabla 2, se encuentran aspectos de singular importancia que, como manifiesta Quiñones (2009), permite comprender un país donde las actividades económicas tienden a modernizarse con visión

Tabla 2. Condiciones generales de cobro. Impuesto Industria y Comercio. Municipios del Meta. 2013

| Criterio | Acacías | Granada | Puerto López | Puerto Gaitán | Villavicencio |
|------------------------------------|--|--|--|---|--|
| Normatividad Municipal | Acuerdo N° 136 del 10 de diciembre de 2012 | Acuerdo N° 037 del 6 de diciembre de 2004. | Acuerdo N° 048 del 26 noviembre de 2008. | Acuerdo N° 029 del 23 de diciembre de 2008. | Acuerdo N° 030 de 4 Diciembre de 2008. |
| Liquidación | Autoliquidación propuesta con soporte en red (Web). Pago en entidades financieras establecidas y presentaciones de documento de pago ante la Tesorería Municipal, para validación de cumplimiento de obligación. | | | | |
| Pago | Entidad Financiera, según la fecha establecida en calendario Tributario | | | | |
| Página institucional de soporte | www.acaciasmeta.gov.co | www.acaciasmeta.gov.co | www.puertolopezmeta.gov.co | www.puertogaitanmeta.gov.co | www.puertogaitanmeta.gov.co |
| Sanción por Extemporaneidad (2013) | \$ 127.000 | \$ 147.000 | 5 % total de impuesto a cargo. | 5 % total de impuesto a cargo. | 5 % total de impuesto a cargo |

de globalización pero con propuestas tributarias que no se ajustan en tiempo y en condiciones a los requerimientos y, si se proponen por el legislativo nacional, a nivel local las normas no mudan con la misma oportunidad¹.

Básicamente, se encuentra que la estructura general de la norma a nivel municipal es la misma, que no dista para nada de la que se puede observar en cualquiera de los demás del país. Ahora, su expedición no parece responder a lineamientos estratégicos que apunten a fortalecer una propuesta estratégica de desarrollo local y regional, que le de identidad y que incluso, permita ver la manera como hacen de la propuesta de tributación un ejercicio que signifique beneficios para el contribuyente, aspecto que pudiera conducir a mejorar la cultura tributaria.

Ahora, llama la atención cómo en un sistema económico, donde los niveles de inflación de manera permanente reflejan pérdida de valor de la moneda nacional, se sigue manteniendo sanciones en términos de valor fijos, cuando su pérdida de vigencia se prevé próxima, dado precisamente ese efecto inflacionario.

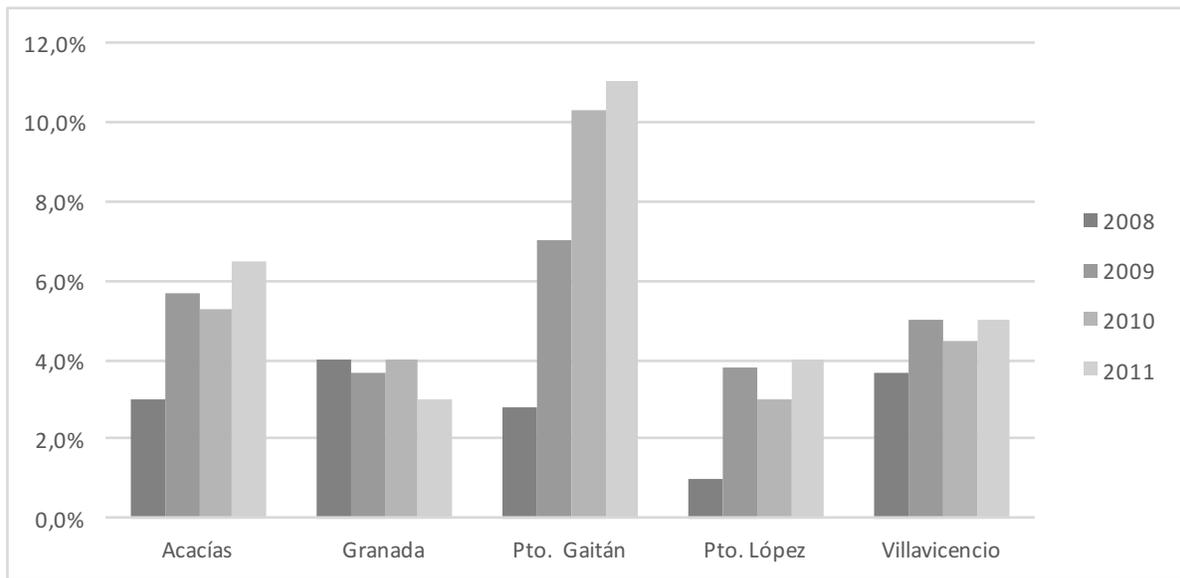
Los aportes que básicamente se observan en la actualización normativa a nivel municipal apuntan a dos componentes fundamentales: de un lado, en lo que tiene que ver con los procesos y procedimientos relacionados con el registro y el pago del impuesto, procurando que el contribuyente acuda a hacer la autoliquidación y pago posterior en el sistema financiero. De otro lado, a incrementar los montos de las tarifas impuestas a las actividades conexas a los procesos productivos que se desarrollan por empresas del sector agrario o de explotación de minerales, de manera que con ellos se procure tasar con los montos más altos a esos usuarios.

Estas observaciones que se han hecho a la norma en general y a la manera como se ha entendido en los municipios sujetos de observación lleva a comprender la necesidad de procurar hacer una revisión en las condiciones generales de definición tributaria por parte del legislador, en la medida en que tal como lo muestra la Figura 1, los niveles de dependencia de los municipios de estos recursos son bien interesantes en el periodo de observación.

Cuando se observa la Figura 2 se nota cómo los ingresos de los municipios han tenido variaciones que denotan una fuerte mejora en los valores percibidos por las administraciones municipales. Los casos de Puerto Gaitán y Acacías son los que mayores fluctuaciones muestran.

2. La mayoría de los Acuerdos son propuestos antes de 2010 y no contemplan lo propuesto en la Ley 1410 de 2010.

Figura 1. Participación del Impuesto de Industria y Comercio / Total de Ingresos por municipio. 2008–2011. Porcentaje

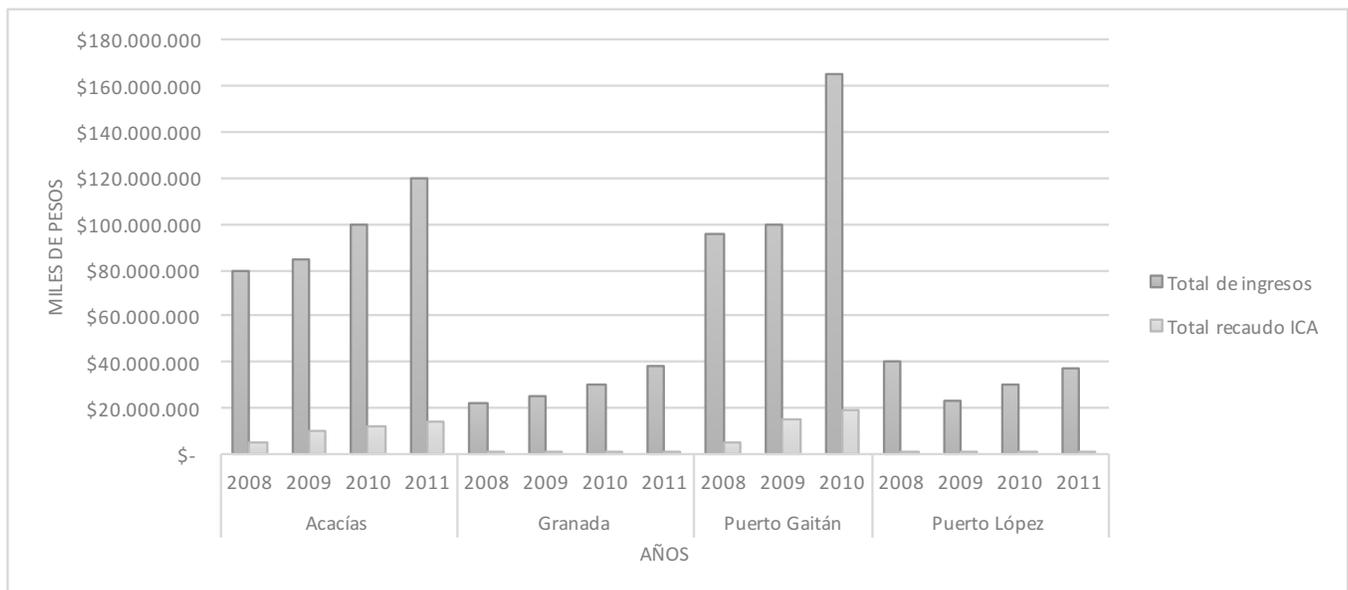


Es interesante ver cómo, al analizar el periodo completo de cuatro años, a precios corrientes, en Acacías, los montos efectivamente recaudados del ICA crecen en un 213,27 %. En Granada, que reporta niveles bajos de participación petrolera, sólo crecen al 28,28 %, mientras que en Puerto Gaitán lo hacen a razón de 473,78 % y, en Puerto López, al 376,84 %. En estos dos últimos municipios es donde se dispara

la actividad productiva en esta área principalmente en el periodo.

En ese mismo plazo, a precios corrientes, el total de los ingresos de los municipios, crecieron de la siguiente manera: en Acacías el ingreso es 0,55 veces; en Granada es de 0,61 veces; en Puerto López se contrae el ingreso al crecer en -0,043 veces, mientras que en Puerto Gaitán es 0,74 veces entre 2008 y 2010.

Figura 2. Impuesto de Industria y Comercio frente al Total de Ingresos por municipio. 2008 – 2011. Precios corrientes

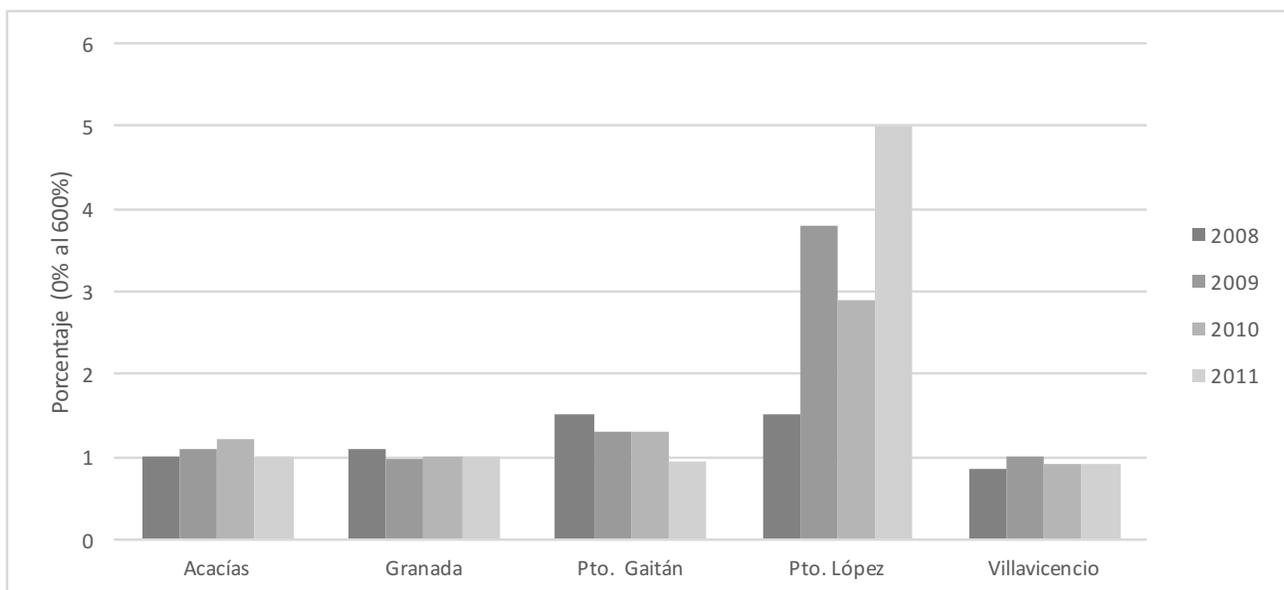


Cuando se propone la presupuestación en el proceso de planeación en cualquier organización lo que básicamente se está procurando es presuponer como se va a respaldar la propuesta de desarrollo durante un periodo de tiempo. Para el caso del sector público, a nivel municipal, se configura en un factor fundamental en la medida en que sólo de esta manera se pueden proyectar procesos de mediano plazo, dado que los procesos realmente transformadores requieren

propuestas que generen continuidad en el tiempo y que transformen culturalmente.

La Figura 3, muestra cómo la política de presupuesto establecida en Granada, Villavicencio y Acacías responden a una tendencia donde, a pesar de que llegan más recursos de los previstos por el cobro del ICA, los gestores del proceso procuran estar cercanos a la realidad municipal.

Figura 3. Nivel de efectividad en la presupuestación anual del Impuesto de Industria y Comercio. 2008–2011. Porcentaje.

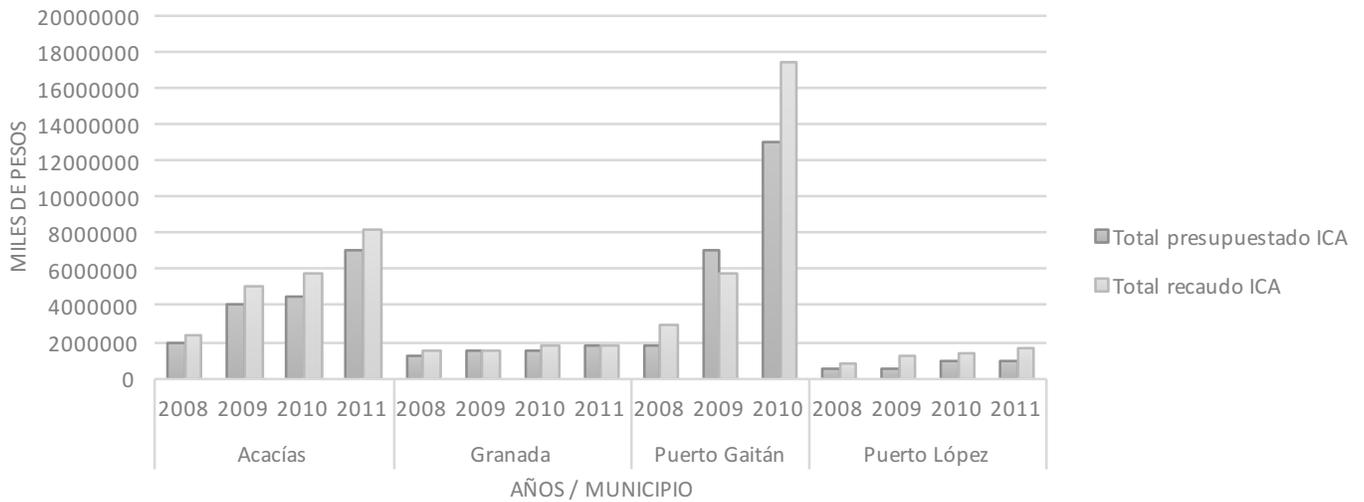


En el caso de Puerto López a pesar de la tendencia que se nota de crecimiento en ingresos por ICA en el primer año de observación, en los subsiguientes se proyecta un valor cercano al previsto inicialmente en el 2008, de manera que para el 2011 se tienen ingresos efectivamente recogidos por este rubro que superan el valor presupuestado en más del 500 %.

En atención a la situación de presupuestación ocurrida en el municipio de Puerto Gaitán se tiene que los valores que ingresan por este concepto entre el periodo 2008-2010 se aumentan en 4.7 veces, situación no antes vivida en épocas recientes en la región. Sin embargo, se nota el esfuerzo del ente municipal por procurar atender la tendencia en el cálculo respectivo. La explicación que se ofrece por parte de las autoridades de recaudo en los municipios permite entender como en

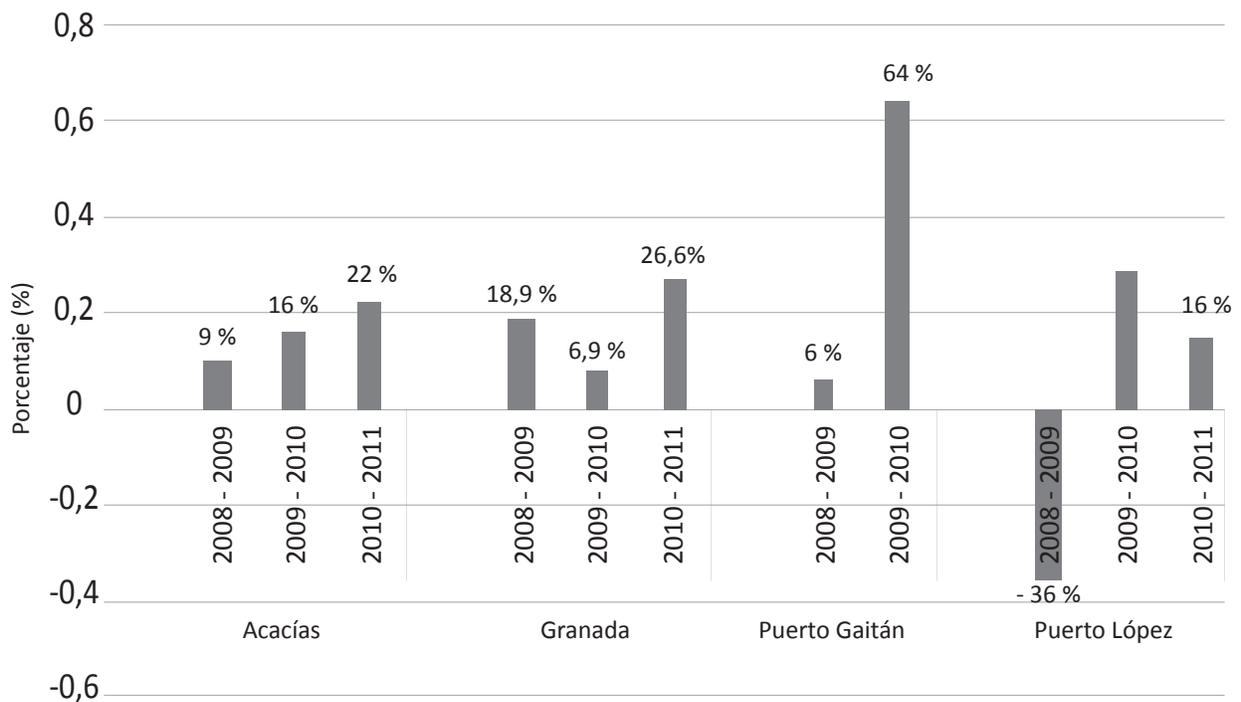
el caso de Puerto López (Sepulveda S., 2013), Granada (Peralta, 2013) y Acacías (Mora, 2013), los mayores niveles de recaudo responden a la implementación de estrategias que apuntan a tres condiciones fundamentales: a depurar los estados de cartera del ICA, a convenios con las empresas contratantes de servicios en general que exigen a sus contratistas el pago del impuesto como soporte para recibir los pagos a que tiene derecho y, en último término, al trabajo conjunto que desarrollan la Cámara de Comercio de Villavicencio para efectos de proceder a hacer alianza estratégica, de manera que lleguen a tener una base de datos donde todos quienes desarrollen actividades económicas en la región estén inscritos en la Cámara, pero que también estén registrados ante el Municipio.

Figura 4. Nivel de cumplimiento presupuestal anual del Impuesto de Industria y Comercio. 2008-2011. Precios corrientes



Aquí también se ha logrado hacer alianza con la Policía Nacional y con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, de manera que en sus procesos de control se solicite el certificado de inscripción ante de la Tesorería Municipal.

Figura 5. Variación porcentual anual del Impuesto de Industria y Comercio. 2008-2011



En el caso de Villavicencio (Reza Mondragón, 2013) las alianzas estratégicas han sido una manera interesante de lograr mejorar los niveles de recaudo del ICA, así como de lograr ir depurando cada vez la base de datos de los contribuyentes.

En términos generales, las condiciones que desde la administración municipal se notan como principales inconvenientes a la hora de hacer efectivo el cobro del ICA están relacionados con tres aspectos fundamentales. De un lado, el hecho de que es limitada la cantidad de unidades productivas que se encuentran registradas en la Cámara de Comercio de Villavicencio y/o con la DIAN, dada la costumbre de negocios de la región y la definición normativa que no obliga a que se haga el registro como condición previa de apertura del establecimiento. También, el hecho de que la mayoría de las empresas que ofrecen servicios para los sectores económicos emergentes en la región están registradas en Cámaras de Comercio diferentes a la local.

De otro lado, otro obstáculo es la existencia de una base de datos no actualizada de los sujetos pasivos del impuesto, en la medida en que los propietarios no observan el proceso de desligar la unidad productiva de los registros públicos, una vez cierran la actividad económica o la cambian. Por ello, el estado de cartera que aparece en registros es alto y se requiere de adoptar medidas que favorezcan esta depuración.

En tercer término, se encuentra el hecho de no tener bases ciertas sobre las cuales se defina el monto gravable del ICA, especialmente cuando se trata de actividades económicas donde no se tienen registros contables que den cuenta de las ventas brutas periódicas. Por esta razón se dificulta la proyección del monto a recaudar, así como del establecimiento de multas que resulten efectivas en procura de favorecer el tesoro municipal. Como aspecto que estratégicamente ha significado un éxito para las administraciones municipales están los acuerdos que se han hecho con las empresas productoras (principalmente, extractoras en la región), con las cuales se tienen convenios de apoyo donde solicitan al prestador de servicios el correspondiente pago del ICA que se genere por el servicio ofrecido, como condición para proceder a hacer los respectivos desembolsos.

CONTRIBUYENTES Y SU PERCEPCIÓN FRENTE AL ICA Y SU IMPLEMENTACIÓN

Conversar sobre cómo las acciones del Estado tienen impacto sobre una comunidad implica conocer la realidad contextual donde se ejecutan, de suerte que con ello se pueda tener una visión cercana. Conversando sobre el ICA, respecto de su importancia frente al total de recaudo municipal, en lo referente a su observación como fuente de financiación de mediano plazo y a la manera en que se comprende por parte de la administración pública tanto el proceso de tasación como de recaudo del mismo, se hace necesario conocer ahora cómo se percibe por parte de los contribuyentes tanto la acción administrativa desmenuada para su pago, como la utilización del producto de su recaudo.

Atendiendo la información de la Figura 6, se tiene que las actividades donde se reporta más alto nivel de informalidad son el sector comercial, seguido por el de servicios en los cinco municipios. Además, se nota como en Acacías es donde mayor nivel de efectividad se tiene respecto de las estrategias de procurar formalización.

El nivel de satisfacción que el usuario experimenta mientras desarrolla los procesos de liquidación y pago de sus obligaciones se convierte en un factor determinante para efectos de generar en él una cultura de pago.

La Figura 7 permite observar cómo, en términos generales, la calificación que se ofrece por los servicios ofrecidos en la Tesorería Municipal son calificados como buenos. Aunque llama la atención la manera dispar en que se percibe en Puerto Gaitán, donde la proporción que calificó como excelente el servicio es similar a la que lo calificó como regular.

En el caso de Villavicencio se evidencia un nivel de satisfacción medio en la atención recibida, en la medida en que la proporción que la califica como buena mantiene el mismo nivel de quienes la perciben como regular o mala. Esto ocurre en uno de los sectores con mayor participación en la conformación de sujetos pasivos: los comerciantes y proveedores de servicios.

Figura 6. Establecimientos registrados frente ICA por municipio y sector económico. 2013

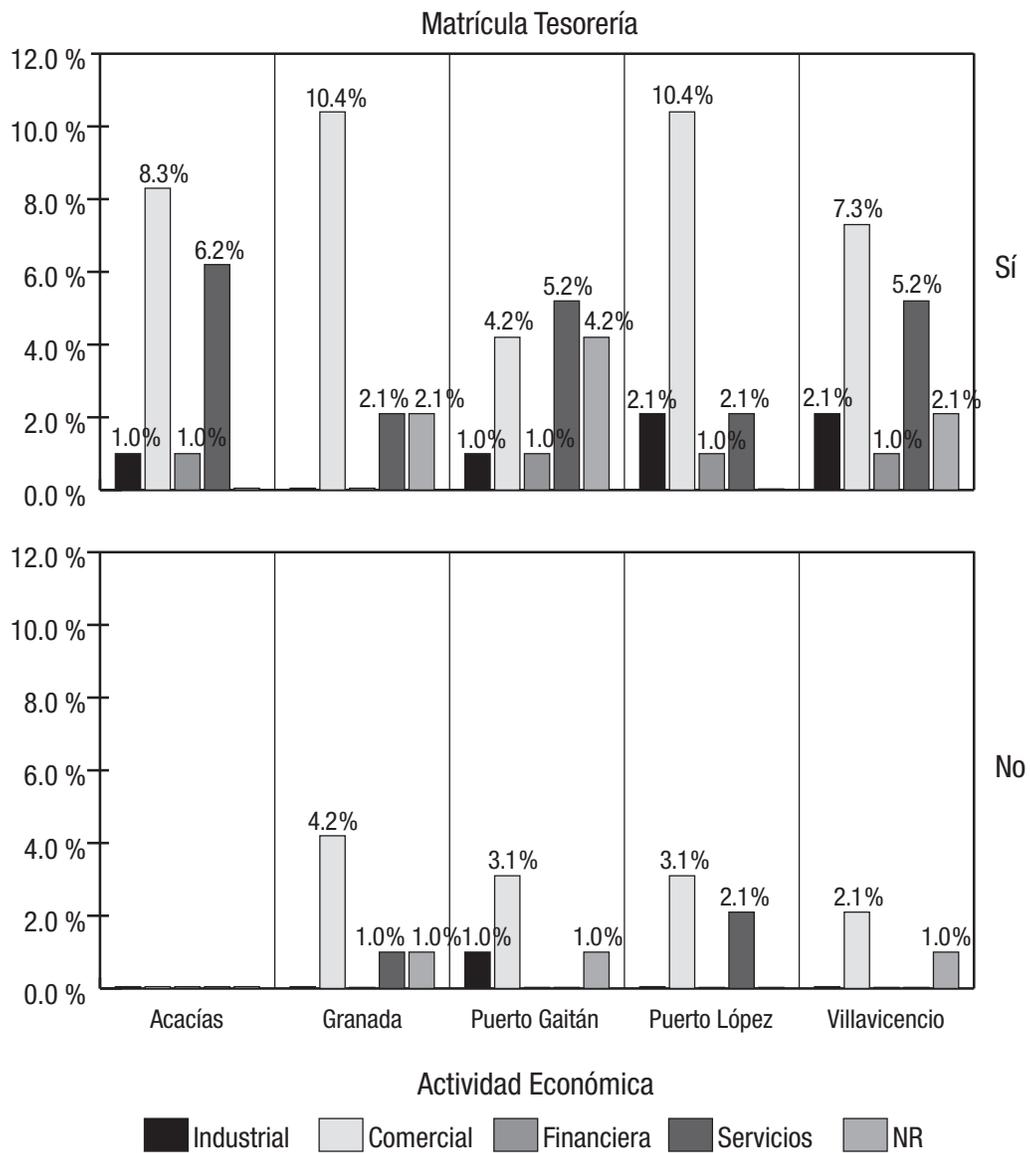
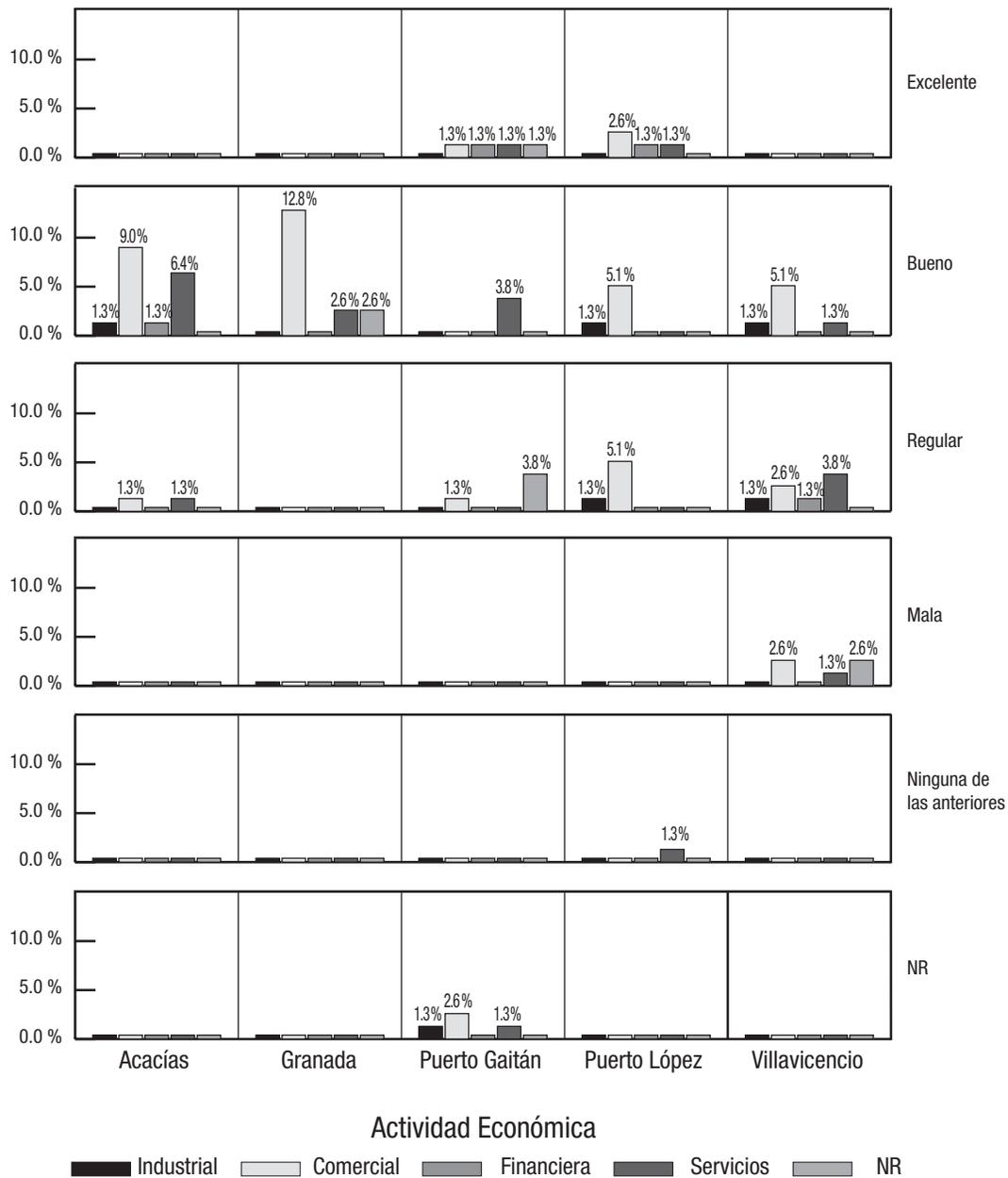


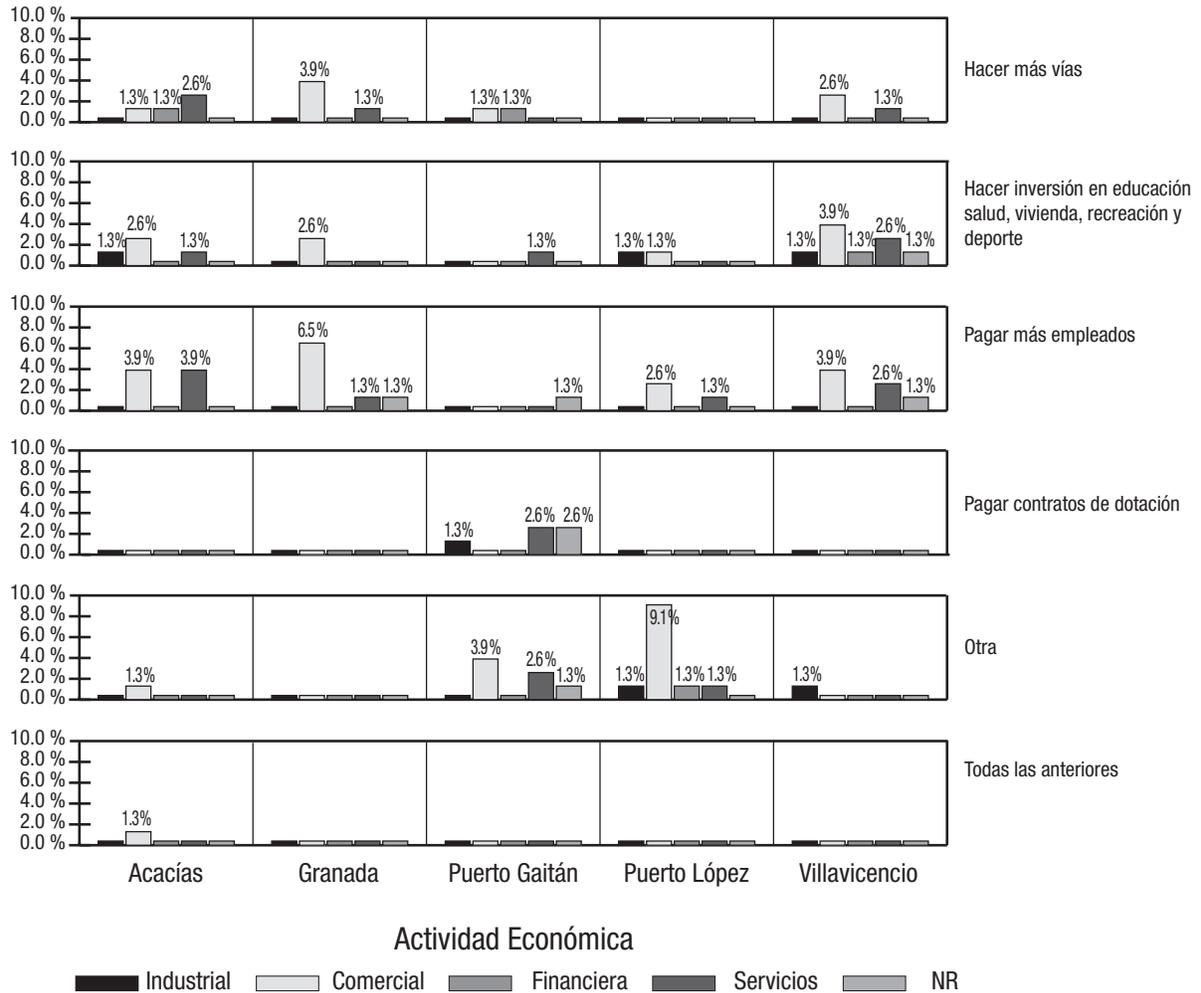
Figura 7. Nivel de satisfacción en atención recibida de Tesorería. Por municipio y sector económico. 2013



La población que tributa no conoce el uso que se le da al pago del ICA de manera cierta. Además, terminan identificados en proporciones semejantes quienes consideran que pueden ser utilizados para atender condiciones de inversión social en áreas como vías, educación salud, vivienda, recreación y deporte; y los que suponen que tiene como uso la aplicación en gastos generales, sea para pagar personal y contratos de provisión de insumos para la operación normal de

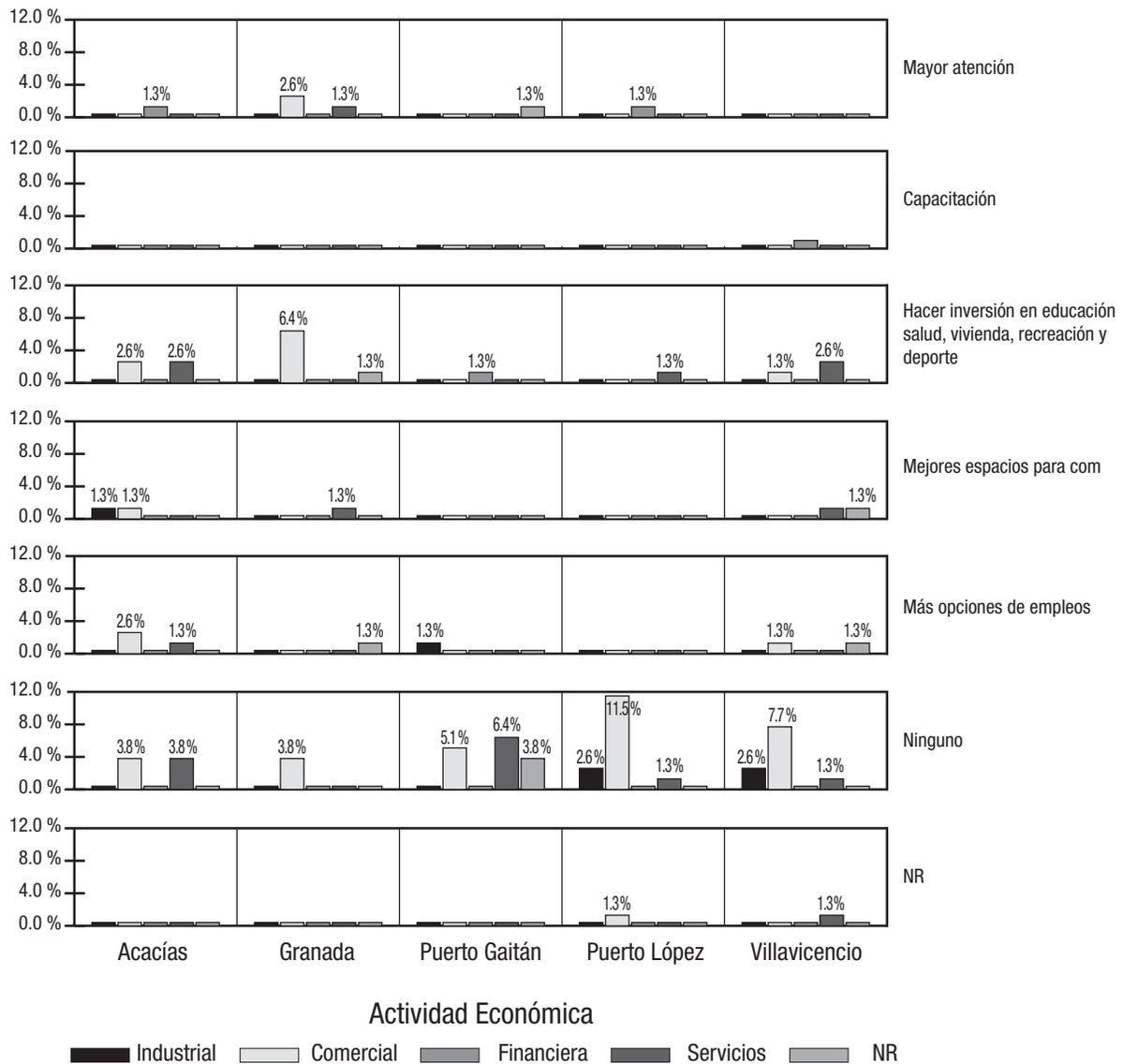
tipo administrativo como ocurre en la mayoría de los municipios. De esta forma opinan en Puerto Gaitán y Puerto López: para pagar gastos generales como servicios de comunicaciones y servicios públicos. Cuando se compara esta información de percepción del posible uso de los tributos con lo propuesto en la Figura 9, respecto del beneficio efectivo que los contribuyentes sienten que tienen de parte del municipio, se nota cómo la mayoría de ellos opinan

Figura 8. Percepción de motivación de cobro del ICA. Por municipio y sector económico. 2013



que no sienten ninguna retribución que termine beneficiando a su actividad económica o a sus familias. Esta percepción es particularmente marcada en Puerto López y en Puerto Gaitán. En el caso de Acacías, Granada y Villavicencio, los contribuyentes consideran que reciben beneficio en términos de mejoramiento en vías de acceso a sus establecimientos comerciales, a tener mayores opciones de empleo para la población del municipio y para tener espacios de esparcimiento de tipo público donde pueden compartir ellos y sus empleados con sus familias.

Figura 9. Percepción de beneficio efectivo por pago de ICA. Por municipio y sector económico. 2013



CONCLUSIONES

Al revisar las condiciones generales en las que se presenta la información de los municipios objeto de observación, se nota cómo sus estructuras productivas básicamente están soportadas en las actividades del tercer sector (restaurantes, hoteles, comercio, empresas relacionadas con la actividad turística, transporte y prestación de servicios en actividades conexas a la actividad petrolera), seguidas por la producción del

sector primario relacionado con la actividad pecuaria, agrícola, de explotación de maderas y piscicultura. En los últimos años, con las grandes inversiones que se vienen haciendo tanto con capital nacional como extranjero, este último sector ha venido teniendo un repunte interesante.

Esta es una región que en la última década ha visto modificar su proceso productivo que ha pasado paulatinamente de depender de la actividad agraria

tradicional a una propuesta de Agronegocios, intensiva, unida a la explotación de recursos minerales como el petróleo y el gas. Estas actividades están exentas del ICA, pero generan una serie de actividades económicas conexas o generadoras de jalonamientos de cascada, cuya realización exige hacer la correspondiente erogación tributaria.

Se evidencia que, en la región, las condiciones de fijación de la base normativa a nivel nacional para el cobro del ICA y para los procesos de seguimiento en la aplicación de recursos, así como de favorecimiento a la cultura tributaria, hacen que la función distributiva que debe cumplir el Estado con estos recursos no se haga evidente, razón por la cual los contribuyentes no tienen conciencia de pago. Esto se refleja en dos cuestiones fundamentales: de un lado, la existencia de establecimientos comerciales que no se registran y no cumplen con la obligación de tributar y, de otro lado, el hecho de que, en la vida práctica, la preocupación ha sido más por generar recursos por las empresas foráneas y representativas ubicadas en el casco urbano, lo que deja de lado aquellas que están en el sector rural o cuyos recursos no son tan significativos. Esta situación claramente genera condiciones de desigualdad frente a la ley y la imposibilidad de tener sistemas verdaderamente eficientes.

Además de esta condición dispar, se tiene como factor limitante en la generación de pago del impuesto el desconocimiento tanto del uso efectivo que se le da a los recursos como los que propone la ley como un deber ser, de manera que se pueda generar una conciencia de pago más allá de la mera obligatoriedad. Esta condición es la que en últimas hace ineficiente al sistema y le impide cumplir el propósito de la política pública y que, una vez no existan esas bonanzas de recursos por petróleo, los contribuyentes tradicionales comprendan la importancia del tributo y de su aplicación.

Igualmente, se nota como se han hecho alianzas estratégicas interesantes entre la administración municipal, el sistema financiero, la Cámara de Comercio y la DIAN, para favorecer el proceso de inscripción, liquidación y/o pago del tributo, así como el manejo de sistemas de información que permita el trabajo mancomunado. Sin embargo, se ha dejado

por fuera la opción de que los menos pudientes contribuyentes accedan al sistema, en la medida en que la autoliquidación es virtual y no todos manejan esta tecnología; además, no se tienen bases ciertas que permitan el control de la base gravable.

REFERENCIAS

- Banco de la República (2013). Boletín Económico Regional. IV Trimestre de 2012. Bogotá: Banco de la República. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ber_surorient_tri4_2012.pdf
- Betancur Cuartas, J. (1993). Radicación 499 de marzo 26 de 1993. Concepto Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá: Consejo de Estado. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3645#>
- Cámara de Comercio de Villavicencio (2013). Informe de Coyuntura Económica 2012. Villavicencio: Cámara de Comercio de Villavicencio. Recuperado de http://www.ccv.org.co/ccvnueva/images/descargas/evolucion/informe_coyuntura_economica.pdf
- Congreso de la República, Ley 26 de 1904. Por la cual se prohíbe establecer ciertos impuestos (15 de Diciembre de 1904). Recuperado de <http://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/13999>
- Congreso de la República, Ley 429 de 2010. Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo (Congreso de la República 29 de Diciembre de 2010). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1429_2010.html#6
- Congreso de la República de Colombia, Ley 14 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones (Congreso de la República 03 de Julio de 1983).
- Corte Constitucional, Sentencia C-1378/00. Control de constitucionalidad. Improcedencia para excluir de regulación (Corte Constitucional 11 de Octubre de 2000). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-1378_2000.html#1
- Dirección General de Contribuciones (1857). Estadística Administrativa de la Contribución Industrial y de Comercio. Madrid: Imprenta de

Luis García, San Bartolomé. Recuperado de http://www.ub.edu/rhi/attachments/027_estadistica-contribucion-indus-1856.pdf

Quiñones Montealegre, A. (2009). *El impuesto de industria y comercio. Conflictos y propuestas de reforma*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Senado de la República, Decreto 1333 de 1986. Código de Régimen Municipal (25 de Abril de 1986). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986_pr004.html

Sentencia 18340 de 2013 (Consejo de Estado 28 de Febrero de 2013). Recuperado de <http://www.contribuyente.org/sentencia-18340-de-28-02-2013>

Sepúlveda S., M. (27 de Julio de 2013). Técnico Administrativo - Tesorería de Puerto López.