

**ANÁLISIS DEL MODELO DE OBTENCIÓN DE LOS RECURSOS PROPIOS DEL
DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS EN LOS IMPUESTOS PREDIAL
UNIFICADO Y EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.**

WUILLYS ANTONIO PEREZ CASTILLA

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DEPARTAMENTO DE POSGRADOS
ESPECIALIZACION EN FINANZAS
CARTAGENA DE INDIAS – COLOMBIA
2012**

**ANÁLISIS DEL MODELO DE OBTENCIÓN DE LOS RECURSOS PROPIOS DEL
DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS EN LOS IMPUESTOS PREDIAL
UNIFICADO Y EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.**

WULLYS ANTONIO PEREZ CASTILLA

**Monografía para optar el título de:
Especialista en Finanzas**

**Asesor:
JOSE ANGEL VILLALBA HERNANDEZ**

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DEPARTAMENTO DE POSGRADOS
ESPECIALIZACION EN FINANZAS
CARTAGENA DE INDIAS – COLOMBIA**

2012

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
1. TITULO	7
1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	7
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	8
2. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	9
2.1. DELIMITACIÓN DEL ESPACIO	9
2.2. DELIMITACIÓN DEL TIEMPO	9
2.3. DELIMITACIÓN TEMÁTICA	9
3. JUSTIFICACION	10
4. OBJETIVOS	11
4.1. OBJETIVO GENERAL	11
4.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS	11
5. MARCO REFERENCIAL	12
5.1. MARCO TEÓRICO	12
5.1.1. Las nuevas finanzas municipales	12
5.1.2. El gasto publico social	13
5.1.3. Crecen ingresos por impuestos distritales	15
5.1.4. ¿Inversión Social o gasto social?	16
5.1.5. Clasificación de los ingresos en las entidades territoriales	18
5.2. MARCO CONCEPTUAL	20
5.3. MARCO LEGAL	23
6. DISEÑO METODOLOGICO	29
6.1. TIPO DE ESTUDIO	29
6.2. DEFINICIÓN DE HIPÓTESIS	29
6.3. VARIABLES E INDICADORES	30
6.3.1. Contexto del sector	30
6.3.2. Gestión de la información	30
7. ESQUEMA TEMÁTICO	31

8. PERSONAS QUE PARTICIPAN EN EL PROYECTO	32
9. RECURSOS DISPONIBLES	33
9. RESULTADOS	34
10. CONCLUSIONES	36
11. BIBLIOGRAFIA	38

LISTA DE GRÁFICOS

Grafico No.1 Evolución de los ingresos tributarios y no tributarios

Grafico No. 2 Participación de los principales ingresos tributarios

Gráfico No. 3 Evolución del Impuesto Predial Unificado, 2000 - 2005.

Gráfico No. 4 Evolución de la participación del Impuesto Predial Unificado en los Ingresos Tributarios del Distrito, 2000-2005

Gráfico No. 5 Evolución del Impuesto de Industria y Comercio, 2000 - 2005

Gráfico No. 6 Participación del Impuesto de Industria y Comercio en los ingresos tributarios del Distrito, 2000-2005

Gráfico No. 7 Evolución de la efectividad Tributaria del Impuesto de Industria y Comercio en el Distrito de Cartagena de Indias, 2000 – 2005

Gráfico No. 8 Estimación de la productividad del ICA en Cartagena en 2005.

Grafico No. 9 Composición de los ingresos de Cartagena D. T. y C., primer semestre del 2009.

Grafico No. 10 Recaudo del impuesto de industria y comercio en primer semestre 2007 a 2009.

Grafico No. 11 Recaudo del impuesto de predial en primer semestre 2007 a 2009.

INTRODUCCIÓN

Las finanzas públicas juegan un papel importante en la estabilidad económica de los países; de un buen recaudo tributario y un control importante en el gasto depende el equilibrio y el ajuste económico deseado. La Ciudad de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Capital del departamento de Bolívar, a través de su Secretaria de Hacienda administran y regulan la obtención de los recursos económicos por medio, del cobro de impuestos, sobretasas y estampillas, estos reconocidos como ingresos propios se recaudan de manera directa a los habitantes y ocupantes transitorios del distrito.

Conocer cual es la importancia que presta el gobierno de turno en el recaudo de los impuestos predial unificado y el impuesto de industria y comercio son una prioridad para los habitantes del distrito y aun mas, para los profesionales en áreas como las finanzas ya que pueden aportar un grano de arena a una población que adolece de conocimientos e interpretaciones veraces de hechos que ocurren a diario, y que por falta de un buen análisis sobre estos no pueden reclamar o solicitar informes de gestión publica.

El Impuesto predial y el impuesto de industria y comercio presentan las mejores condiciones y facilidades para la ejecución del recaudo según establece la teoría económica de las finanzas públicas. Con referencia al Impuesto predial, al recaer este sobre la tierra, sus dueños pueden darles usos productivos para compensar los efectos del gravamen sobre los predios, en los casos en que no se les pueda dar un uso productivo, se optaría por venderse, y este hecho se reflejaría de forma positiva en el recaudo. En relación con el impuesto de industria y comercio su importancia radica en que es directo y producto de la actividad empresarial del municipio. Si el municipio tiene una actividad productiva importante, este tributo constituye una fuente de recaudo significativa.

El presente estudio se divide en Dos Capítulos, en el primer capítulo se reseña de una manera rápida algunas definiciones, normatividad y en segundo capítulo se presentan los resultados de los datos analizados y las conclusiones.

1. TITULO

ANÁLISIS DEL MODELO DE OBTENCIÓN DE LOS RECURSOS PROPIOS DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS EN LOS IMPUESTOS PREDIAL UNIFICADO Y EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

1.1 DESCRIPCION DEL PROBLEMA

El Distrito de Cartagena de Indias, ha hecho parte de varios debates tanto a nivel local como nacional en torno al manejo de sus recursos propios, manteniendo este tema como una piedra angular de la administración de turno. Por tal motivo, hay que tener claro que los recursos propios se obtienen de las finanzas públicas en el caso de cualquier nación o ente descentralizado suscrito a esta, las obtiene a través, de sus ingresos públicos (ejemplo: los Impuestos), invirtiendo estos a su vez en un gasto publico (ejemplo: Inversión Social), mantener equilibrado estos dos es una tarea difícil, ya que un aumento en los ingresos genera un superávit público y este implica un ahorro, pero un aumento de los gastos es un déficit y por tanto, los saldos de las cuentas públicas serian negativas.

Con un panorama de déficit o de superávit la inversión social es una constante de la administración pública, pero el modelo que se aplique en la distribución y la supervisión que se le dé a esta se encuentra bajo la tutela de los gobernantes de turno. Tal motivo hace que este y su equipo de colaboradores se mantengan al tanto de cuáles son las necesidades de una localidad, comuna, barrio o sector y así planificar estrategias que solucionen sus necesidades como: pavimentación de vías, creación de escuelas, construcción de puestos de salud entre otros reconociéndolos como "Inversión Social".

La importancia del reconocimiento de la inversión social por parte de los gobernantes y el gobierno, es fundamental porque esta es la esencia de su trabajo a una colectividad que de una forma u otra es el quehacer diario en la obtención y direccionamiento del flujo de recursos obtenidos de las finanzas publicas. El conocer y reconocer estos hechos dan merito a la opinión de la gente que confía a unos pocos los recursos obtenidos por el pago de todos.

1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Conocer los factores que dificultan el recaudo del impuesto predial unificado y el impuesto de industria y comercio en el Distrito de Cartagena de Indias?

2. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

2.1. DELIMITACIÓN DEL ESPACIO

El espacio geográfico tomado para el desarrollo de la investigación es el despacho de la Secretaria de Hacienda de la ciudad de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Capital del departamento de Bolívar, en la región Caribe del extremo norte de Colombia en Suramérica.

2.2. DELIMITACIÓN DEL TIEMPO

El tiempo de la investigación esta referenciada por el Segundo y Primer semestre de los años 2009 y 2010, a partir del mes de noviembre y finales de junio.

2.3. DELIMITACIÓN TEMÁTICA

El punto de referencia de esta investigación es de carácter analítico de una situación de interés social en el que concurre un aspecto de las finanzas públicas y el modelo que se aplica para obtener estas, a través del cobro del impuesto predial unificado y el impuesto de industria y comercio en el distrito de Cartagena de Indias.

3. JUSTIFICACION

En todo municipio o distrito el recaudo de tributos es importante al momento de direccionar cualquier proyecto de inversión, encaminado al desarrollo de su población, esto va desde la pavimentación de una vía pública hasta la creación de escuelas y hospitales e investigaciones de impacto social. El recaudo de tributos o en otras palabras de impuestos es un mecanismo que apalancar la inversión directa.

De tal manera que el recaudo es denominado un recurso propio y este es direccionado a la inversión social directa, pero el mal manejo de la administración de turno hacen que muchos proyectos se atrasen o que nunca se ejecuten y queden simplemente en el papel como letra muerta ya que la población afectada no tiene conocimiento de estos y mucho menos como se manejan, así como de cual es la magnitud e importancia de los mismos. La orientación de cuál es el modelo de obtención de los recursos propios, a través del recaudo de los impuestos predial unificado (IPU), y el impuesto de industria y comercio debe ser una prioridad de los dirigentes de turno como una información dada a la comunidad en general haciéndolos participes y que su interés aumente.

Hechos como el anterior, hacen que la comunidad pierda fe y prestan caso omiso al momento de cómo es la distribución del rubro obtenido de los recursos propios, ya que sin conocimientos previos y sin la guía correspondiente, no se siente parte de nada. Con esto queda claro que analizar e interpretar este tipo de información es importante como un modelo facilitador hecho por profesionales en el área de las finanzas para personas que no tienen manejo de este tema.

4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

4.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar e interpretar el modelo que aplica el gobierno del distrito de Cartagena de Indias, a través de su secretaria de hacienda en el recaudo del impuesto predial unificado (IPU), y el impuesto de industria y comercio.

4.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Conocer e identificar que es Impuesto Predial Unificado (IPU) y el Impuesto de Industria y Comercio (ICA).
- Identificar y valorar políticas distritales para el recaudo de los Impuestos.
- Concluir con un análisis de los datos obtenidos.

5. MARCO REFERENCIAL

5.1 MARCO TEÓRICO

5.1.1 Las nuevas finanzas municipales

En el nuevo contexto Constitucional, en donde las entidades territoriales gozan de los derechos de gobernarse por autoridades propias, ejercen las competencias que se le han asignado, administran sus recursos, establecen los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participan en las rentas nacionales, el municipio tiene que desempeñar el papel que le corresponde de la estructura del Estado, a través de:

- La prestación de los servicios públicos que le señale la ley. (Ley 142 de 1.994)
- La construcción de las obras que exija el progreso y el desarrollo local.
- El ordenamiento de su territorio.
- La promoción de la participación comunitaria.
- El mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
- La promoción y ejecución de programas para la conservación y mejoramiento del medio ambiente.

Para el Cumplimiento de estas funciones y las demás que le pueda establecer la ley, hoy el municipio cuenta con herramientas también Constitucionales como la elaboración de planes de desarrollo que deben estar estrechamente vinculados con el sistema presupuestal¹.

¹ Tomado del Libro “El Ideal de las finanzas Publicas Municipales”. Autor Luis Alfonso Moreno Corredor.

5.1.2 El gasto publico social.

El Artículo 350 de la constitución política, contiene quizás la más importante innovación en materias presupuestales de la nueva constitución: la creación de la figura del gasto público social “que agrupara las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica”. Salvo casos de guerra o de problemas de seguridad nacional, esta modalidad de gasto tendrá prioridad sobre los otros tipos de apropiaciones. Esta norma hace parte de un grupo de artículos de la nueva Constitución que han querido darle especial énfasis al gasto social. Los estudios modernos de finanzas públicas coinciden en afirmar que el gasto público debe orientarse prioritariamente hacia el gasto social, es decir, hacia la atención de las necesidades básicas de las personas más desprotegidas dentro de la sociedad.

Esta norma, junto con las otras que hemos citado, marca una nueva orientación dentro del derecho constitucional colombiano, a saber: que en materia de gasto publico la Constitución, por primera vez, hace juicios de valor, pues considera unos tipos de gastos más importantes que otros, y en el caso del gasto publico social lo considera prioritario. La orientación y las prioridades del gasto público habían sido dejadas hasta ahora al cuidado del Presupuesto anual, del Plan de Desarrollo, y de la orientación del Gobierno de turno. Ahora la nueva Carta ha entrado a trazar un rumbo y unas prioridades. Es este, por tanto, uno de los aspectos más novedosos de la nueva Constitución colombiana. El constituyente Palacio Rudas, anota:

“La Constitucionalización del gasto público social es una novedad en nuestra hacienda pública. Se introduce así el concepto de que cumple una función política de naturaleza social y juega un papel redistributivo, puesto que el artículo 350 ordena destinar una parte especial del gasto a la solución de los problemas más urgentes de las clases necesitadas. Esas partidas se redistribuirán conforme al criterio de “necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y

administrativa”. Se busca así promover el desarrollo equilibrado de todas las regiones del país”.

El artículo 4to. Del Decreto 111 de 1996 define lo que debe entenderse por gasto público social. Según esta norma se entiende por tal aquel “cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión”.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto reitera el principio constitucional consagrado en el inciso 3ero artículo 350 C. P., según el cual “el presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”.

La Corte ha reiterado el principio que es la Ley Orgánica del Presupuesto a la cual le corresponde definir –para los efectos del artículo 350 C.P.- que es gasto público social; responsabilidad esta que no puede dejarse en manos de la ley ordinaria.

“corresponde a la ley orgánica de presupuesto definir las partidas que integran el componente de la ley de apropiaciones denominado “gasto público social”. En efecto, esta nomenclatura resulta pertinente en las distintas fases de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, de modo que la “ley orgánica respectiva”, a la cual alude el artículo 350 C. P., no es otra distinta de aquella. La clasificación realizada por la ley orgánica, debe ser acatada en cada periodo fiscal por la ley anual de presupuesto. En este sentido, en la ley anual de presupuesto se procede a agrupar las partidas que conforman el bloque del gasto público social siguiendo en todo los criterios fijados en la indicada ley orgánica. Es un asunto enteramente ajeno a la ley ordinaria el de preceptuar la manera general como ha de prepararse, aprobarse y ejecutarse la ley anual de presupuesto.

Las leyes orgánicas requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara. La exigencia constitucional que se traduce en un quórum especial sustenta la preeminencia de este tipo de leyes, a las cuales las ordinarias deben sujetarse. La prelación del gasto público social –además de la consideración que merece su finalidad- obedece a la determinación genérica del legislador orgánico, apoyada en un asentimiento más amplio que el ordinario. Este efecto de prelación del gasto social, por lo tanto, no puede darse a partir de la calificación de gasto público social hecha por una simple ley ordinaria. La Corte estima que la delimitación del anotado concepto debe hacerse en la ley orgánica y proyectarse de manera específica en la ley anual de presupuesto. En este caso la ley ordinaria que se interpone entre la ley orgánica y la de presupuesto pretende, con base en la definición primera, precisar su alcance definitivo. Sin embargo, en esa empresa, por lo dicho no autorizada, se expone a convertir toda erogación del presupuesto en gasto público social, puesto que en un Estado Social de Derecho, difícilmente las apropiaciones son ajenas –de manera inmediata o mediata- al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. (Sentencia 317 de 1998).

5.1.3 Crecen ingresos por impuestos distritales

REDACCIÓN ECONOMÍA, EL UNIVERSAL -

El primer mes de recaudo de impuestos reflejó mayores ingresos para las arcas distritales.

Tanto en Impuesto Predial como en Industria y Comercio se observó un mejor comportamiento por parte de los contribuyentes, comparado con igual periodo de 2008. En el primer caso los recaudos alcanzaron los 45.944 millones de pesos, 1.304 millones más que en igual mes del año pasado, cuando se registró un ingreso de 44.640 millones de pesos.

Por Industria y Comercio los ingresos sumaron los 18.198 millones de pesos, frente a los 14 mil millones en el primer mes del año pasado, lo que representó un incremento de más de 4 mil millones de pesos, reveló la Secretaría de Hacienda. Los recaudos del Predial estuvieron marcados, en buena parte, por el incentivo del 15% que ofreció el Distrito a los contribuyentes que pagaran su obligación en ese periodo.

DESCUENTO EN FEBRERO

En febrero, el Distrito ofrece el 10% de descuento a los contribuyentes que paguen el Predial. Los otros descuentos son del 8% en marzo, 5% en abril y 3% en mayo. De otra parte, los contribuyentes interesados en obtener facilidades de pago también pueden recibir orientación personalizada en la División de Impuestos, primer piso del antiguo edificio de las Empresas Públicas Distritales. Para ello deberán diligenciar allí un formato de solicitud, llevar la fotocopia de la cédula del titular del predio, el certificado de libertad y tradición. Si el trámite lo hace alguien que no es titular del predio, esta persona deberá llevar la autorización para hacer el trámite.

5.1.4 ¿INVERSION SOCIAL O GASTO SOCIAL?

El propósito de re legitimar el Estado como actor social debe ir acompañado de algunas revisiones conceptuales , como por ejemplo la del papel que cumple la inversión social para sustituir el criterio tradicional del “gasto público” . La confusión entre gasto e inversión social ha permitido que los grandes recortes presupuestarios realizados en épocas de ajustes latinoamericanos hayan golpeado a los sectores más pobres de la sociedad en aras de unos “recortes burocráticos” celebrados mediáticamente.

Los recursos que se canalizan hacia la educación a través del pago de profesores y hacia la salud no se pueden considerar “gasto” sino una “inversión” cuyos

rendimientos, por difíciles de precisar que resulten contribuyan a un mejoramiento significativo de las condiciones generales de equidad y productividad en el largo plazo.

Una segunda revisión tiene que ver con el viejo concepto del ofertismo social (la famosa lista de supermercado); la fijación de metas de ampliación cuantitativa de la cobertura, mas cupos escolares, mas camas en los hospitales, mas vivienda en las ciudades, se tiene que acompañar de políticas públicas que aseguren la calidad de la prestación de los servicios y permitan la utilización de ciertos parámetros (no indicadores de mercado) medir el nivel de eficiencia social de los mismos. La revisión de conceptos limitados, como por ejemplo: el de viviendas según construcción de unidades, se tiene que “matizar” con el de “soluciones” habitacionales, que alcance otras formas de asentamientos urbanos, como por ejemplo renovación de los centros de las grandes ciudades o en el caso de las oportunidades escolares se tienen que distribuir racionalmente en proporción a la población, según necesidad y ubicación geográfica. Los hospitales no pueden seguir siendo presupuestados con el concepto tradicional de camas instaladas, así estas sean o no utilizadas; se precisa llegar a sistemas donde estas distorsiones conceptuales de lo que es el rol y función del Estado (con mayúscula), no se traduzca en la copia de indicadores de mercado que durante décadas no se han traducido en una reducción significativa de la desigualdad y en un mejoramiento significativo de las condiciones de bienestar de las personas².

5.1.5 CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Una vez aclarado que el sistema colombiano es un sistema de descentralización llevado a nivel máximo de autonomía, pero sin que pueda predicarse la soberanía

² Marta Canto Castro- Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas. Administrador Publico Secretario Ejecutivo Instituto Jorge Ahumada Editora General REVISTA IMPACTO

fiscal de las entidades territoriales, veamos ahora como podrían clasificarse los ingresos de dichas entidades territoriales.

Una clasificación que puede hacerse de los ingresos de las entidades territoriales es aquella que distingue entre: 1. Ingresos propios (ya sea tributarios o no tributarios) y 2. Ingresos Transferidos del fisco central a las entidades descentralizadas territorialmente.

Ahora bien, partiendo de esa clasificación podemos revisar la situación, primero de los departamentos, y después de los municipios.

Departamento

El departamento es quizás, desde el punto de vista fiscal, la entidad territorial más frágil. El municipio ha sido el principal beneficiario de los esfuerzos de descentralización fiscal que ha hecho el país en las últimas décadas. Por lo demás, sobre el departamento ha gravitado una cierta indefinición que explica la pérdida de importancia relativa en términos financieros que ha venido experimentado últimamente.

Algunos analistas han visto en el nacimiento del departamento un esfuerzo centralizador, de estirpe francesa, que tuvo en sus orígenes un fundamento más bien artificial.

Los departamentos fueron en su oportunidad la respuesta histórica a las concepciones unitaristas y centralistas de los constituyentes de 1886, para superar el sistema federal que empezó a perfilarse en nuestro país desde 1853.

En efecto, se readaptó para entonces, de manera integral, la lógica del modelo post revolucionario francés, que desde la independencia inspiró a nuestros constituyentes.

Una característica fiscal de los departamentos es que tradicionalmente sus ingresos fiscales propios más importantes han sido impuestos bastante inelásticos “al vicio”. Diversas causas explican la insatisfactoria elasticidad de estos tributos, que están representados por el impuesto a la cerveza, a los licores y a los cigarrillos. Estos tres impuestos representan el 90% del total de los impuestos propios que recaudan los departamentos.

Municipio

Los ingresos tributarios propios de los municipios también han tenido modificaciones a lo largo a lo largo de la última década. El impuesto predial ha tenido un comportamiento más o menos estable: representaba 31.7% en 1980 y en 1990 representaba 30.7%. El Impuesto de industria y comercio es el que en términos agregados muestra un comportamiento más dinámico. En 1980 representaba el 32.7%, al paso que en 1990 había ascendido a 42.8%. El impuesto de circulación y tránsito ha mostrado también algún dinamismo: de representar 2.7% en 1980 paso al 7.5% en 1990. La valorización muestra un severo decaimiento: de representar 15.5% en 1980 cae al 5.2% en 1990. Los tributos varios, por último, pasan del 17.4% en 1980 al 13.9% diez años después.

De otro lado, durante esta misma década las transferencias del presupuesto nacional y de otros orígenes (como las regalías) han venido tomando importancia dentro del presupuesto de los municipios. En efecto, estas transferencias, que en 1980 representaban el 36.8% de los ingresos totales, pasaron a representar el 73.7% en 1990.

La anterior evolución es el reflejo de la corriente descentralista que toma fuerza desde comienzos de la década de los años ochenta con la expedición de la nueva carta política de 1991.

Según se ve con nitidez de las cifras que acaban de citarse, la evolución de la última década se ha reflejado en un decaimiento de la tributación propia de los

municipios en términos relativos, y en un incremento de la importancia relativa de las transferencias. Esta tendencia habrá de incrementarse aun más en los años venideros al desarrollarse la nueva constitución.

5.2 MARCO CONCEPTUAL

Ingresos Corrientes: Son los recursos que recibe la administración por la prestación de un servicio que debe cumplir la persona natural o jurídica que haga uso del mismo. Se subdividen en Ingresos Tributarios y No Tributarios.

Ingresos Tributarios: Corresponden a contribuciones que fija el municipio y que tiene la característica de ser obligatorio, su pago, no tiene relación directa con los servicios que presta al contribuyente, pues su beneficio es para la comunidad en general.

Ingresos Directos: Son los tributos creados por normas legales que recaen sobre la renta, el ingreso o la riqueza de las personas naturales o jurídicas, consultando la capacidad de pago de éstas. Se denominan directos porque se aplican y recaudan directamente de las personas que tienen los ingresos o el patrimonio gravados. Grava la propiedad y la riqueza en sí misma como tal, y se consideran indiferentes al lucro que se obtienen de ella.

Ingresos Indirectos: Grava la producción, venta, compra o utilización de bienes y servicios; y por lo tanto es considerado como costos de producción y es trasladable a otros; no consultan la capacidad de pago del contribuyente. Es aquel que se les exige a ciertas personas con la expectativa de que estas los compensen a expensas de otros.

Ingresos No Tributarios: Los conforman las licencias y permisos que están sujetos a la aprobación de la administración municipal y los diferentes gravámenes que se imponen por incumplir las normas municipales, también incluyen las transferencias que percibe el municipio provenientes de entidades de orden nacional, departamental o de entidades municipales entre si.

Ingresos con Destinación Especifica: Comprende los ingresos recibidos y recaudados por el Municipio para un fin determinado.

Transferencias: Recursos que transfiere la nación con fundamento en un mandato legal.

Recursos de Capital: Corresponde a los ingresos que se originan en los recursos del crédito, del balance y de operaciones financieras.

Recursos propios: Son los ingresos generados por los establecimientos públicos nacionales por la actividad para la cual fueron creados. Son administrados por éstos y están destinados al cumplimiento de su objeto social de acuerdo con la ley. Se encuentran conformados por las rentas propias y los recursos de capital, excluidos los aportes y transferencias de la Nación.

Las Finanzas Públicas: es la disciplina que estudia el conjunto de instrumentos relacionados con:

- Los ingresos públicos; • El gasto público;
- El endeudamiento interno y externo del Estado y
- Los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal.

A través de las finanzas públicas, vía la política fiscal, se pueden afectar algunos indicadores macroeconómicos, tales como el ahorro, la inversión o el consumo público y privado. Así tenemos que:

Cuando los ingresos son mayores que los gastos existe un superávit público, es decir, el gobierno cuenta con un ahorro que se puede canalizar a incrementar la inversión y el consumo. En contraposición a esta situación favorable que predomina en el sector público, el sector privado se ve afectado en sus niveles de ahorro, inversión y consumo.

La situación contraria se da cuando los gastos del gobierno son mayores a sus ingresos provocando un déficit público. En este caso el ahorro, la inversión y el consumo del sector público se reducen y se incrementan los del sector privado.

Una situación de equilibrio fiscal se presenta cuando los ingresos públicos son iguales a sus gastos. En este caso, solo se da una reasignación de los recursos, puesto que, el gobierno los retira de una parte del sector privado vía impuestos, para asignarlos a otros grupos del mismo sector privado.² De esta manera, bajo un equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos, el ahorro, la inversión y el consumo, tanto público como privado, no se modifican.

Impuesto: El impuesto es una clase de tributo (obligaciones generalmente pecuniarias en favor del acreedor tributario) regido por Derecho público. Se caracteriza por no requerir una contraprestación directa o determinada por parte de la Administración (acreedor tributario). Surge exclusivamente por la "potestad tributaria del Estado", principalmente con el objeto de financiar sus gastos. Su principio rector, denominado "Capacidad Contributiva" sugiere que quienes más tienen, deben aportar en mayor medida al financiamiento estatal, para consagrar el principio constitucional de equidad y el principio social de solidaridad.

Sin embargo, esto no siempre es tenido en cuenta al imponer el impuesto ni otra clase de tributo, debido a que se priorizan otras causas, como pueden ser las de

umentar la recaudación o disuadir la compra de determinado producto o fomentar o desalentar determinadas actividades económicas. De esta manera, se puede definir la figura tributaria como una exacción pecuniaria forzosa para los que están en el hecho imponible.

5.3 MARCO LEGAL

COLOMBIA, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Artículo 350 La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

Colombia, CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA. ACUERDO 30 (DICIEMBRE 31 DEL 2001). Por el cual se adopta el Estatuto Tributario Distrital y se dictan otras disposiciones. EL HONORABLE CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D. T. y C.

6. DISEÑO METODOLOGICO:

6.1 TIPO DE ESTUDIO:

Esta es una investigación de tipo Exploratoria – Descriptiva, ya que a través del análisis se busca determinar elementos, características y situaciones que

permitan identificar de una manera clara lo relacionado con finanzas publicas en el aspecto del recaudo del impuesto predial unificado (IPU), y el impuesto de industria y comercio (ICA). Es dar a conocer los aspectos más relevantes que se constituyen a las finanzas públicas, describiendo así procesos exactos que se presentan en su otorgamiento. Lo anterior, se hará basado en la realidad de los hechos que corresponden, donde el primer aspecto es descubrir antecedentes, haciendo seguimiento de estos y su historia.

Este estudio esta centrado en ser un modelo orientador de futuras investigaciones manteniendo una imagen fiel del tema central aportando una interpretación exacta del fenómeno analizado.

6.2 DEFINICIÓN DE HIPÓTESIS

Un mejoramiento en el manejo del modelo de obtención de los recursos propios del distrito de Cartagena, a través del cobro del impuesto predial unificado (IPU) y el impuesto de industria y comercio (ICA), mejoraran la calidad de vida de sus habitantes, aumentando el desarrollo y el ingreso de nuevos inversionistas haciendo de esta una ciudad competitiva.

6.3 VARIABLES E INDICADORES

6.3.1 CONTEXTO DEL SECTOR:

Análisis de los Recursos Propios del distrito de Cartagena:

❖ **Dimensión:** Balances de ingresos y distribución de los recursos propios

- ❖ **Indicador:** Inversiones por Localidad e importancia de la gestión en los balances generales de inversión social.
- ❖ **Fuentes:** Balances de gestión de las secretarías de despacho en los últimos cinco años y entrevistas a la comunidad cartagenera.

6.3.2 GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN:

- ❖ **Dimensión:** Características de la información suministrada por las secretarías del despacho de la alcaldía distrital.
- ❖ **Indicador:** manejo de los recaudos porcentajes de recaudos mensuales, semestrales y anuales.
- ❖ **Fuentes:** entrevista a secretarios de despacho y personal encargado del manejo de la información.

7. ESQUEMA TEMATICO

Un solo informe monográfico analizando los temas correspondientes soportados con información que corresponda a los hechos.

8. PERSONAS QUE PARTICIPAN EN EL PROYECTO

- ❖ **Entidades reguladas:** Alcaldía Distrital de Cartagena (Secretarías de despacho)
- ❖ **Entidades no reguladas:** Comunidad cartagenera.

9. RECURSOS DISPONIBLES

Recurso Humano

- Estudiante
- Tutor o Docente Calificado
- Personas Conocedoras del Tema
- Entrevistados

Recursos Tecnológicos

- Computador
- Impresora
- Internet
- Medios Magnéticos de Almacenamiento

Recursos Físicos

- Revistas especializadas
- Libros
- Resma de papel
- Lápices y Lapiceros
- Investigaciones anteriores en textos

10. RESULTADOS

A. LA COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA DE CARTAGENA.

El estudio del sistema tributario de Cartagena y Bolívar casi siempre ha sido abordado desde el enfoque del análisis de la situación fiscal de los entes territoriales mencionados; por lo general, los estudios sobre esta materia enfatizan en la evolución de los recaudos impositivos, en el comportamiento de los gastos, y en otros aspectos concretos de las finanzas públicas, concentrándose en determinar la viabilidad presupuestal del fisco en el corto y mediano plazo, a través del estudio de los déficit o superávit y del nivel de endeudamiento entre otras cosas. En este sentido, son muy pocos los estudios que encaran el tema desde la órbita de la competitividad territorial. Un primer esfuerzo por establecer una comparación entre la estructura tributaria empresarial de la ciudad y otras urbes de Colombia fue el de la Cámara de Comercio de Cartagena a través del investigador Fernán Acosta (2003). En su estudio sobre la Competitividad Tributaria de Cartagena, analiza tal como lo indica el título de la investigación, la competitividad que presenta la ciudad de Cartagena en el aspecto tributario y el costo de los servicios públicos frente a otras ciudades de Colombia, con características similares (tamaño y puerto) y que utilizan a esta ciudad como puente para la movilización de sus productos o materias primas (importaciones y exportaciones), comparando los resultados con los obtenidos en ciudades como Bogotá, Bucaramanga, Medellín, Cali y Barranquilla. Los principales hallazgos del estudio son:

- La ciudad de Cartagena cuenta con un incentivo muy importante en el impuesto predial unificado para la creación de nuevas empresas industriales en la ciudad, lo cual la convierte en una ciudad atractiva para el desarrollo de nuevos proyectos productivos.
- En el impuesto de industria y comercio se ofrece una importante exoneración a aquellas empresas nuevas que creen mínimo 50 empleos, construyan parqueaderos en el centro histórico de la ciudad y empresas que construyan edificios destinados a la reubicación de vendedores ambulantes.
- El impuesto de industria y comercio para actividades industriales, presenta en Cartagena, altas tarifas con respecto al resto de ciudades, incluso en las actividades más potenciales y estratégicas de la ciudad.
- La ciudad de Cartagena tiene una tarifa relativamente media para el impuesto predial unificado, situada por debajo de ciudades altamente productivas como Cali y Medellín, y en una relativa paridad con Bogotá y Barranquilla.
- La actividad comercial de Cartagena registra una gran población de pequeños comerciantes, que no generan mayor valor agregado a la actividad productiva de la ciudad y poseen una contribución promedio al impuesto predial e industria y comercio bastante menor con respecto a la actividad industrial.
- Actividades de servicios como restaurantes y hotelería poseen tarifas bastantes competitivas con respecto al grupo de ciudades estudiadas, estas tarifas también deben ser reglamentadas para actividades industriales que poseen gran potencial exportador.

- Con respecto al impuesto de delimitación urbana, la ciudad posee la tarifa menos costosa para las construcciones, lo cual le da una ventaja frente a otras ciudades si se desea que se construyan más industrias y se relocalicen empresas en la ciudad.

En el caso particular de los ingresos tributarios, el estudio es limitado por que se fundamenta únicamente en dos tipos de impuestos tributarios: El impuesto de industria y comercio y el impuesto predial. Los hallazgos que sobre estos tipos de impuestos se encontraron, fueron los siguientes:

- Con respecto al impuesto de industria y comercio, señala que ocupa el primer orden de importancia de los ingresos tributarios del Distrito, con el 38% de participación, muy superior el recaudo por concepto de impuesto predial, el cual se ha caracterizado por ser la principal fuente de financiación de los Municipios y Distritos.
- Se encontró además que el Distrito de Cartagena, en términos per cápita ha mejorado considerablemente el recaudo del impuesto de industria y comercio con respecto a las principales ciudades del país. En términos per cápita, en 1995, Cartagena recaudaba el 32% de la tributación de Bogotá, el 43% de la de Medellín y el 66% de Cali, mientras que en el año 2003, la brecha se había reducido, al recaudar el 35% de Bogotá, el 77% de Medellín y el 95% de Cali, lo que muestra un claro esfuerzo fiscal proveniente de la población y una mejor gestión tributaria por parte del Distrito, que se tradujo en un mayor nivel de rentas propias.
- Con relación al impuesto predial unificado, se encontró que entre 1994 y 2004, el recaudo por concepto de impuesto predial en Cartagena se incrementó 3,5 veces, a razón de una tasa promedio anual del 13,3%, alcanzando en el año 2004 la cifra de \$56.626 millones. Se destaca el crecimiento de 1997, el cual obedeció a los efectos de la reforma del

estatuto tributario que incluyó un aumento en las tarifas y que, a partir de ese año, se implementó el autoevalúo.

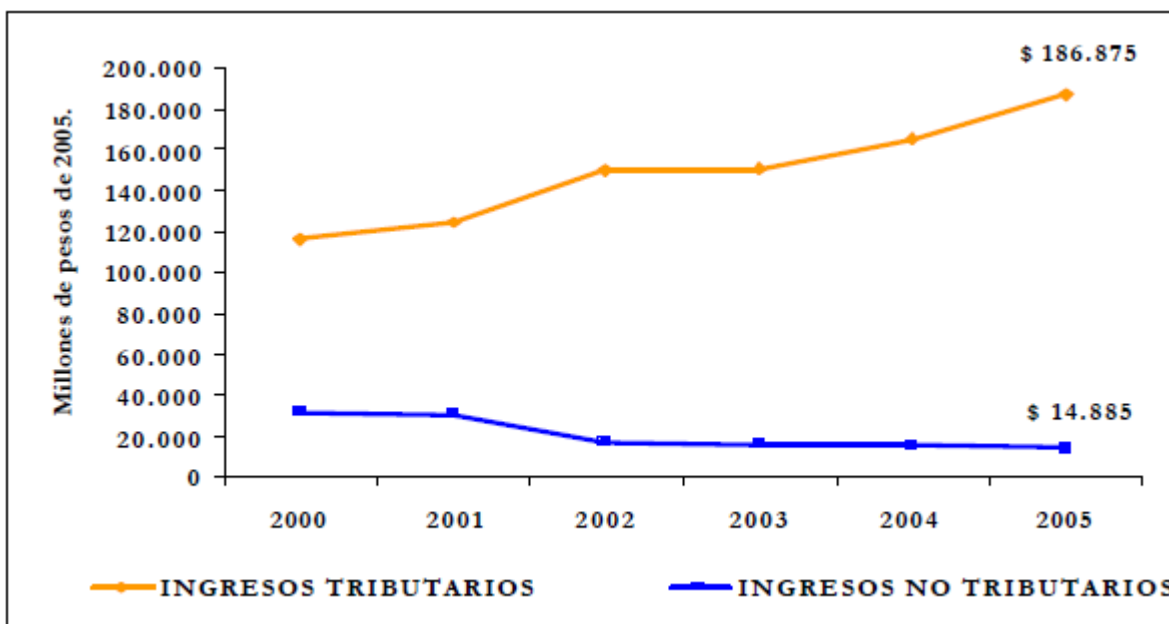
- En términos comparativos, el recaudo per cápita del impuesto predial de Cartagena con respecto al de otras ciudades del país, evidencia que a pesar de que ha mejorado con respecto al nivel alcanzado en 1995, aún se encuentra muy por debajo de ciudades como Bogotá, Medellín y Cali. La razón principal que explica este comportamiento es el alto nivel de cartera morosa y de los índices de evasión y de elusión tributaria que aún persisten en el Distrito.

B. Los impuestos distritales

La estructura tributaria de Cartagena, está conformada en gran medida por los ingresos que recibe el Distrito de manera permanente, clasificándose en *Impuestos directos e indirectos*. Entre los más representativos se encuentran el Impuesto Predial Unificado, el de Industria y Comercio, la Sobretasa a la Gasolina, la Sobretasa al Medio Ambiente y el de Circulación y Transito. Es importante señalar que los ingresos tributarios del Distrito durante el período 2000-2005, han sido superiores a los no tributarios, y han mostrado además una tendencia creciente, con una dinámica de crecimiento promedio de 10% anual.

En general, el comportamiento positivo de los ingresos tributarios del Distrito de Cartagena de Indias durante el período 2000 -2005, se sustenta, en gran parte, en el dinamismo del impuesto predial unificado, el impuesto de industria y comercio, la sobretasa a la gasolina, la sobretasa al medio ambiente y el gravamen de circulación y transito, siendo los dos primeros los de mayor participación. En efecto, durante el quinquenio de análisis, el impuesto predial unificado y el de industria y comercio, representaron en promedio el 74,7% del total y se constituyeron en las principales fuentes de ingresos tributarios del Distrito.

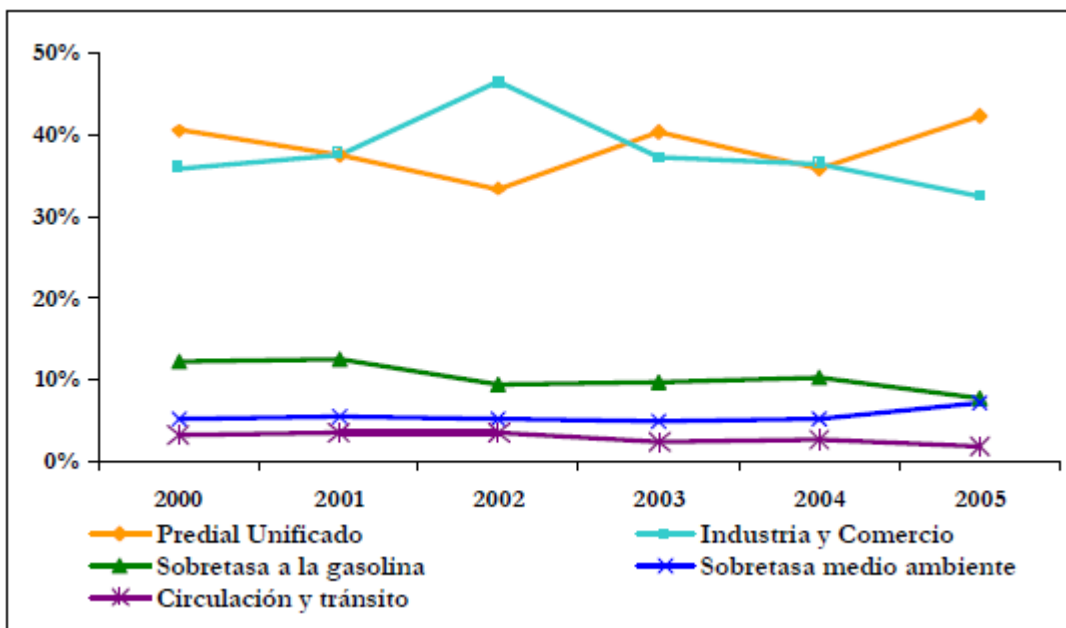
Grafico No.1 Evolución de los ingresos tributarios y no tributarios



Fuente: Secretaria Distrital de Hacienda.

Por su parte, la sobretasa a la gasolina y el gravamen al medio ambiente –que en conjunto participaron con el 15,9% del total de ingresos tributarios -, han ganado importancia como fuente de ingresos del municipio

Grafico No. 2 Participación de los principales ingresos tributarios



En conjunto, estos cinco gravámenes representaron 94,9% del total de ingresos tributarios del Distrito.

Impuesto Predial Unificado

El impuesto predial se concibe como un tributo directo que grava los predios y bienes raíces ubicados en áreas urbanas, suburbanas o rurales, con o sin edificaciones, en jurisdicción del Distrito de Cartagena de Indias. Este tributo tiene como hecho generador la existencia del predio y la propiedad del bien inmueble el día del vencimiento del período fiscal. Este gravamen tiene como base gravable los avalúos catastrales, los cuáles son de competencia del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Este tributo se autorizó por la Ley 14 de 1983, el Decreto 1333 de 1986 y la ley 44 de 1990, así como las normas que las sustituyan o modifiquen. Es mediante el Acuerdo 033 de 2002, donde se determina la estructura tarifaria de este impuesto, (Cuadro 1). Con respecto a la destinación de este tributo, se tiene que “un 18% se encuentra comprometido con el pago de la deuda externa, el 15% se destina a inversiones en vivienda que por Ley debe hacer el Distrito y el 67% restante, está orientado a libre destinación”

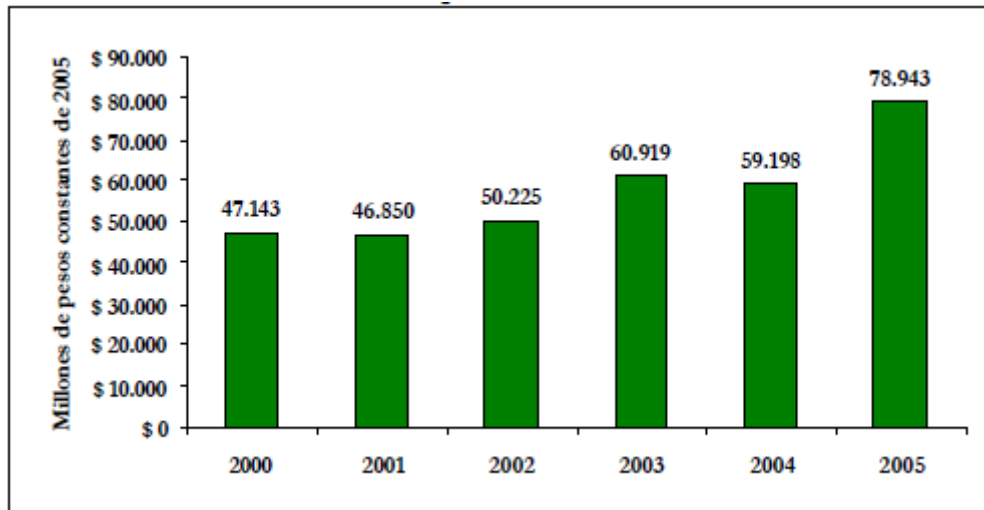
Cuadro No 1. Estructura Tarifaria del Impuesto Predial unificado

CARTAGENA Acuerdo 033 / 02)	(X 1.000
GRUPO I		
1. PREDIOS URBANOS EDIFICADOS		
A. Vivienda		
Residencial		
Estrato 1		2,0
Estrato 2		2,0
Estrato 3		4,5
Estrato 4		6,5
Estrato 5		6,5
Estrato 6		6,5
B. Comercial		9,5
C. Industrial		10,5
D. Hotelero		5,5
E. Propiedad de Entidades Educativas		7,5
F. Propiedad de Beneficiencias		6,5
2. PREDIOS URBANOS NO EDIFICADOS		25,5
A. Urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados		10,5
B. Urbanizados no edificables		4,0
3. PREDIOS EN SUELO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL		
GRUPO II		
1. Predios Rurales		
1.1 Con destinación Económica		
A. Agropecuaria		7,5
B. Agroindustrial		10,5
C. Parcelaciones, Fincas de recreo, condominios, conjuntos residenciales cerrados, urbanizaciones campestres y demas predios de recreacion y turismo		10,5
D. Comerciales, educativas y de beneficencia		7,5
E. Edificados en centros poblados especiales y corregimientos		
1.2 No edificados sin destinación económica		
A. En suelos Suburbanos		18,0
B. Centro poblados de Boquilla, Pasacaballo y Bayunca.		25,5
C. Corregimientos		18,0

Fuente: Estatuto tributario de Cartagena

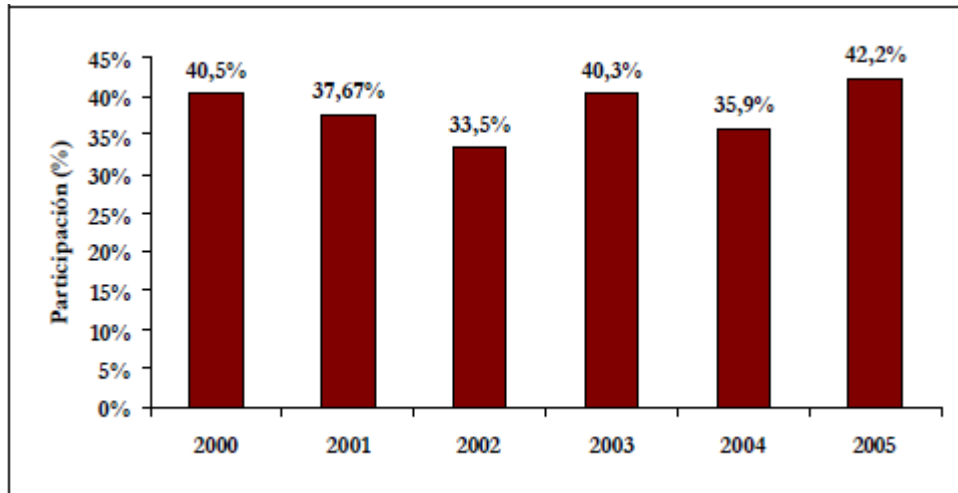
Los recaudos por concepto de este tributo durante el período 2000-2005 tuvieron un crecimiento promedio anual de 11,7%, ayudado por el incremento del año 2005 (32,9%).

Gráfico 3. Evolución del Impuesto Predial Unificado, 2000 - 2005.



Es de anotar que en promedio, durante los cinco años de análisis, el impuesto predial unificado se ha constituido en el principal ingreso tributario del Distrito, con el 38,3% de participación en el total de ingresos tributarios. El año de mayor participación, fue el 2005, donde este gravamen alcanzó a representar el 42,2%. Es decir, \$186.875 millones que ingresaron a las arcas del Distrito en el año 2005 por concepto de ingresos tributarios, el Impuesto Predial Unificado contribuyó con \$78.943 millones. Cabe resaltar que el alto incremento que ha venido experimentando este tributo en los últimos años, se explica en gran parte por el efecto de la reforma del estatuto tributario en 1997, que incluyó a partir de ese año, un aumento en las tarifas, basadas en el sistema de autoavalúo, las cuáles se sustentan en el valor establecido en la declaración de renta del contribuyente. Factores como la entrada en vigencia del nuevo avalúo catastral del IGAC en el año 2003 y la implementación de un moderno software, denominado “Mateo”, donado por la Secretaría de Hacienda de Bogotá, incidieron a incrementar el recaudo de este impuesto.

Gráfico 4. Evolución de la participación del Impuesto Predial Unificado en los Ingresos Tributarios del Distrito, 2000-2005



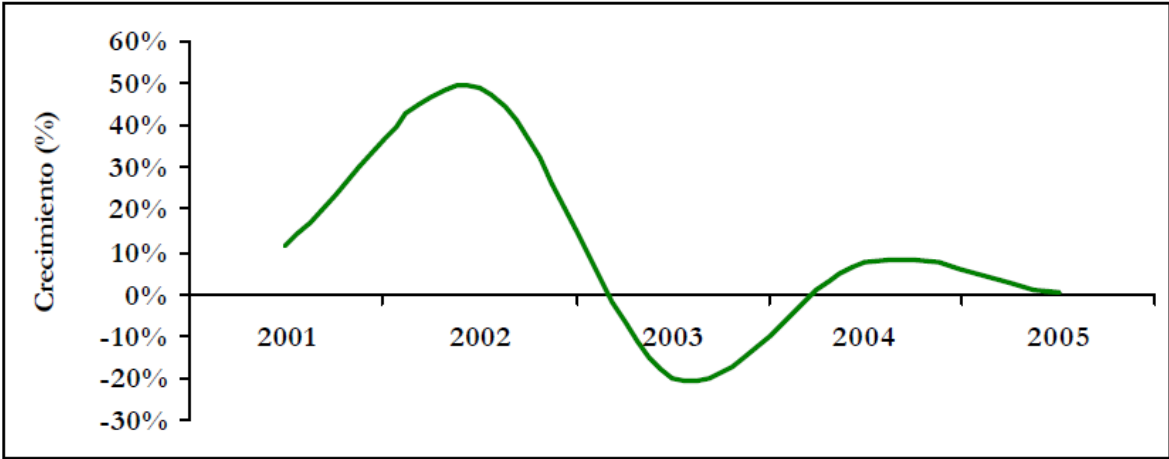
Otro factor de importancia en el recaudo del Impuesto Predial Unificado, es el relacionado con los incentivos tributarios que ha venido ofreciendo en los últimos años la Alcaldía Distrital con el objeto de incrementar el recaudo fiscal. En efecto, en el año 2003 mejoró significativamente el recaudo de este tributo, incrementado su participación en el total de ingresos tributarios en 7.3% - de 33.5% en el año 2002 pasó a 40.3% en 2003 -. Estos estímulos se encuentran consignados en el Acuerdo No.007 del 28 de Abril de 2003, donde se les otorgaba a los contribuyentes un descuento del 9% del impuesto predial en el caso en que estos no presentaran deudas anteriores. Además, a los contribuyentes que cancelaran vigencias vencidas, se les otorgaba un descuento del 100% en las sanciones correspondientes y hasta un 70% en los intereses. Para el año 2004 y 2005, también se establecieron incentivos, no obstante el recaudo de 2004 no mejoró.

El Impuesto de Industria y Comercio

El impuesto de Industria y Comercio grava el ejercicio o la realización directa o indirecta, de cualquier actividad industrial, comercial, de servicios o financiera, en el Distrito de Cartagena de Indias, ya sea que se cumpla de forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados o no, con establecimiento de comercio o sin ellos, independiente de que las entidades sean oficiales, privadas, con ánimo o sin ánimo de lucro.

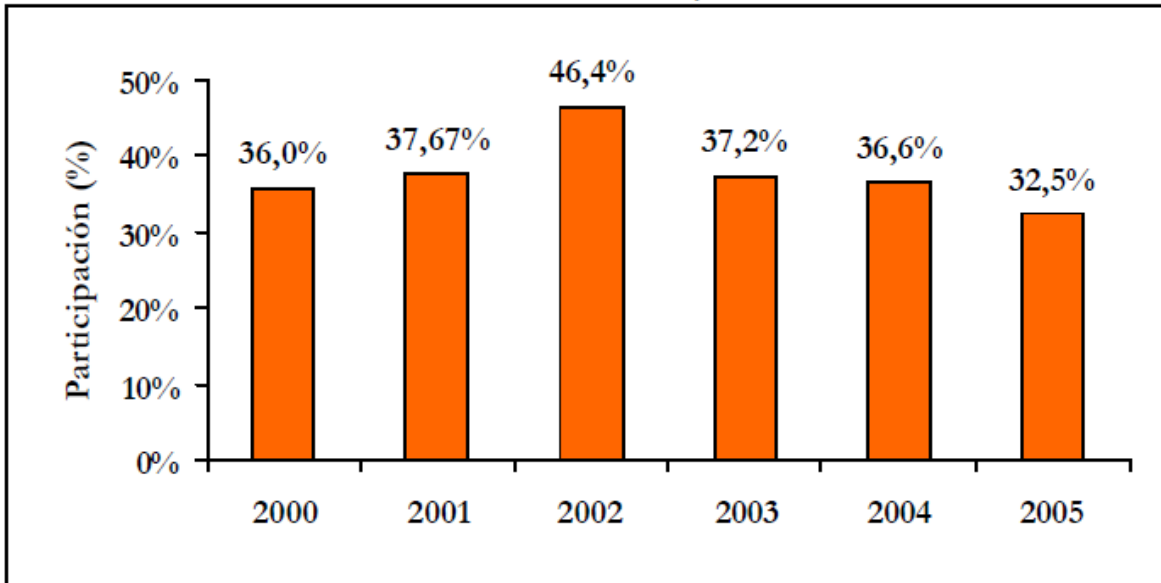
Durante el período 2000-2005, el impuesto de industria y comercio al igual que el impuesto predial, presentó un comportamiento creciente de 9,8% promedio anual y una participación promedio de 38% en el total de los ingresos tributarios. Se identifican los años 2002 y 2004, como los de mayor participación de este impuesto en los ingresos tributarios del Distrito, con el 46,4% y 36,5% respectivamente, estando muy por encima del impuesto predial unificado.

Gráfico No.5 Evolución del Impuesto de Industria y Comercio, 2000 - 2005



Fuente: Cálculos Cámara de Comercio de Cartagena con base en cifras de ejecución presupuestal de la Secretaría de Hacienda Distrital.

Gráfico No. 6 Participación del Impuesto de Industria y Comercio en los ingresos tributarios del Distrito, 2000-2005



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital.

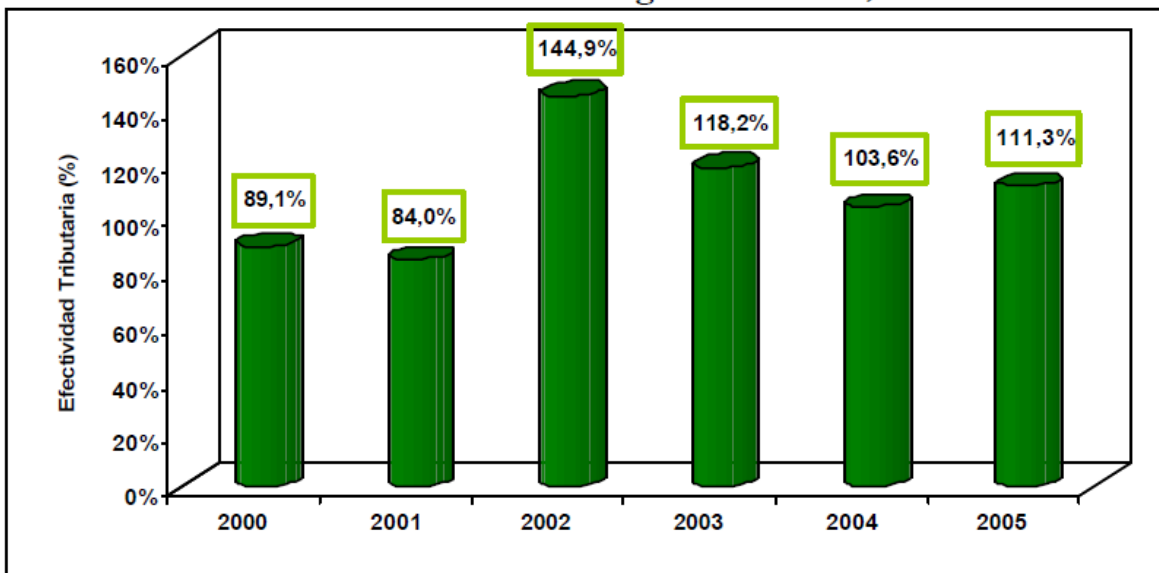
En términos reales, el total recaudado por Industria y Comercio durante el periodo de análisis se incrementó 44,7%, pasó de \$41.918 millones (pesos de 2005) en el año 2000 a \$60.658 millones en el 2005.

De otro lado, el inusitado crecimiento del recaudo en el año 2002, donde se alcanzó el mayor monto de recaudo del período, de \$69.682 millones (pesos de 2005), superior en 48,7% a la cifra registrada en 2001, donde este mismo registro se situó en \$46.848 millones, es consecuente con una medida implementada por la Secretaría de Hacienda Distrital, relacionada con la modalidad de cobro anticipado, la cual y tal como lo evidencian las cifras arrojó los resultados esperados. Sin embargo, se afectó notablemente la vigencia siguiente, donde los ingresos por concepto de este mismo recaudo disminuyeron 19,4%, debido a que los contribuyentes descontaron el anticipo que habían realizado. En los años siguientes, los recursos por impuesto de industria y comercio, fueron relativamente estables.

Por su parte, el análisis de la efectividad tributaria de este tributo, evidencia que este indicador osciló entre 89,1% y 144,9%. Se identifican el año 2002 como aquel

de mayor efectividad, lo cual se explica por las medidas implementadas, relacionadas con el cobro anticipado de este tributo.

Gráfico No. 7 Evolución de la efectividad Tributaria del Impuesto de Industria y Comercio en el Distrito de Cartagena de Indias, 2000 – 2005



Fuente: Secretaria de hacienda distrital

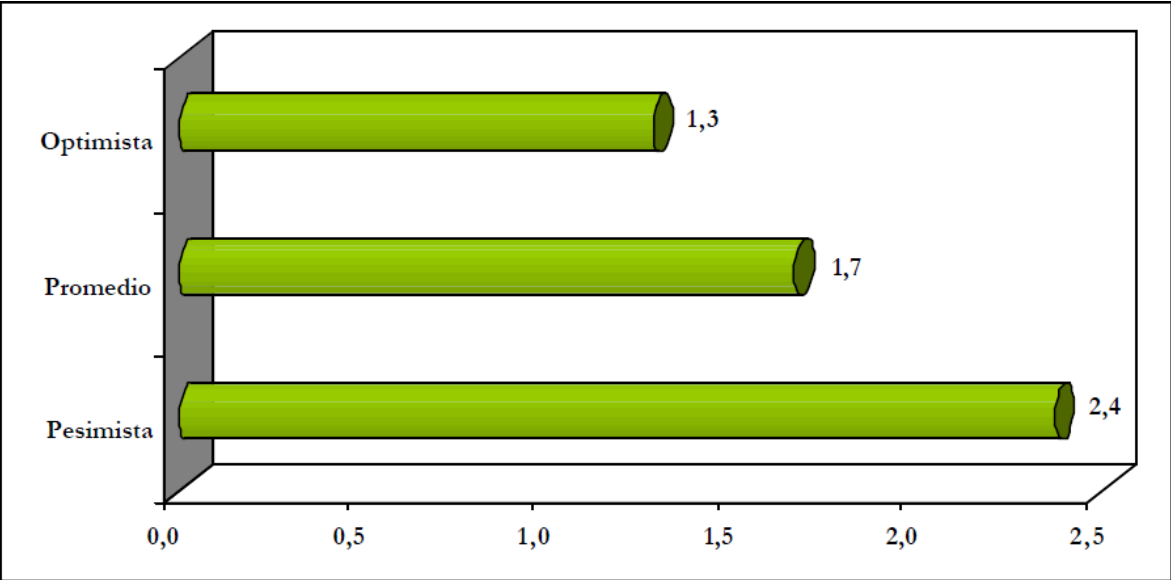
Adicionalmente se estimó la productividad del ICA, entendida ésta como la relación entre el recaudo efectivo por concepto de este impuesto y el potencial estimado de recaudo de acuerdo al número de empresas y a sus ingresos reportados ante la Cámara de Comercio de Cartagena. Si el valor de esta razón matemática se aproxima a 1 el impuesto es muy productivo, si por el contrario se acerca a cero el impuesto es poco productivo.

Para el caso del ICA en Cartagena se hicieron tres estimaciones porque la tarifa del impuesto no es única, sino que difiere de acuerdo al sector (comercio, industria, servicios, financiero), y en cada sector existe un intervalo que oscila entre el 3 y el 10 x 1.000. Por tanto lo que se hizo fue que a cada sector se le hicieron tres cálculos, teniendo en cuenta tres escenarios: el pesimista, el promedio y el optimista.

En el escenario pesimista se calcula el recaudo potencial del ICA para cada sector si se cobrara la menor tarifa legal al total de ingresos reportados por las empresas.

En el promedio, como su nombre lo indica, se aplica una tarifa que es el promedio de la mínima y máxima tarifa, y en el optimista, el cálculo se realizó con la mayor tarifa estipulada por las normas para cada sector. Los resultados son positivos para el Distrito, aún en el escenario más optimista, esto es, si se le aplicara al total de ingresos reportados por las empresas ante la Cámara de Comercio un cobro de ICA de acuerdo a la máxima tarifa establecida de acuerdo al sector, y esta estimación se comparara con el recaudo efectivo del distrito para ese mismo, la productividad de este impuesto sería muy alta, es decir, mayor que 1.

Gráfico No. 8 Estimación de la productividad del ICA en Cartagena en 2005.



INGRESOS DISTRITALES 2009

Los ingresos del distrito de Cartagena ascendieron en el primer semestre de 2009 a \$574.813 millones, que representan un aumento de 9,2% con respecto al mismo periodo de 2008 y que es igualmente superior al 2,4% registrado durante el primer trimestre del presente año. La dinámica de los ingresos está relacionada con el desempeño de los recursos de capital, que representaron el 38% de los ingresos totales.

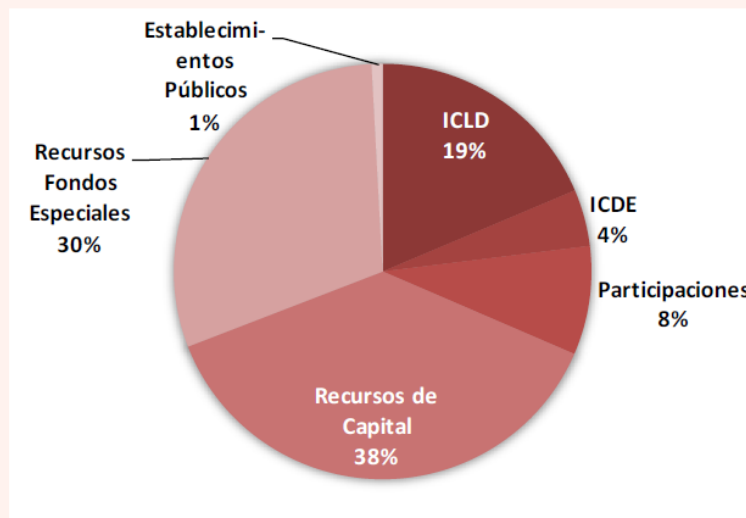
Los ingresos del Distrito se componen de: Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), Ingresos Corrientes de Destinación Específica (ICDE), las participaciones, los recursos de capital, los recursos de fondos especiales y recursos de los establecimientos públicos. Los más importantes desde 2007 han sido los recursos de capital; sin embargo es reducido el margen de disposición de estos recursos pues tienen destinación específica.

Durante los primeros seis meses del año los ingresos del Distrito han aumentado a pesar de la caída de las participaciones y los ICLD. Esto ha sido posible gracias al aumento de los recursos de fondos especiales que crecieron cerca de la tercera parte de su valor de 2008, gracias a los fondos orientados a la salud y educación distrital.

Los recursos de capital son al cierre del primer semestre la principal fuente de ingresos distritales, con \$216.474 millones. Esto representa 4,2% más que en 2008, y se debe a los mayores recursos del crédito que aumentaron en \$35.816 (en términos porcentuales, el 1.011%).

Los ingresos tributarios (originados en el cobro del impuesto predial unificado e industria y comercio), tuvieron comportamientos diferentes durante el periodo. Mientras el primero cayó, en el caso del segundo aumentó. Sin embargo, el incremento tanto porcentual como monetario la industria y comercio (de 0,5%) no compensa la reducción de -10,5% del predial con respecto del año pasado.

Grafico 1. Composición de los ingresos de Cartagena D. T. y C., primer semestre de 2009

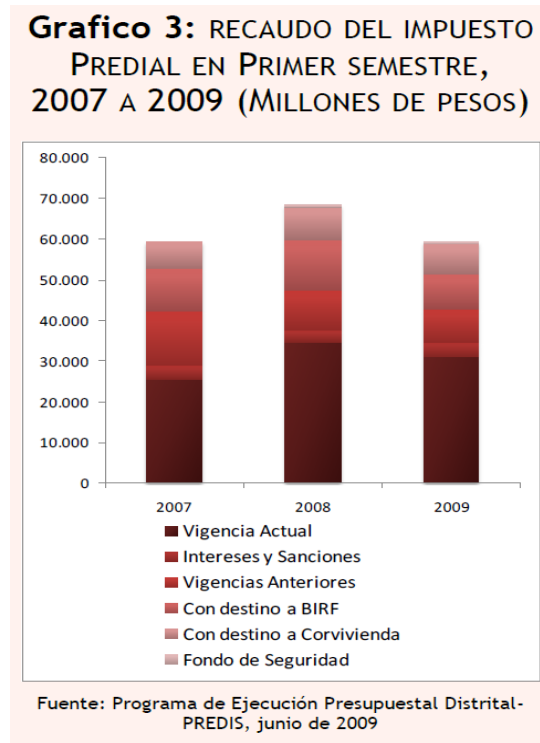
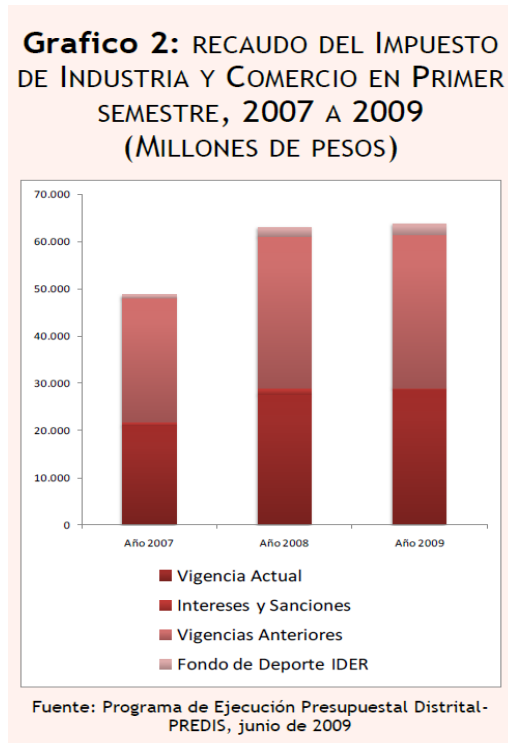


Fuente: Programa de Ejecución Presupuestal Distrital-PREDIS, junio de 2009

Según la Unidad de Desarrollo Económico de la Secretaría de Hacienda los menores pagos del impuesto predial para el presente año se deben en parte a la alta sensibilidad del recaudo del impuesto predial cuando decae la dinámica económica de la ciudad. De hecho, al contraerse el ingreso por habitante en 1%, el recaudo de este impuesto se reduce entre el 2.5% y el 5.5%. Esto en el contexto de recesión económica mundial y local se traduce en menores ingresos por recaudos tributarios.

El recaudo del impuesto predial ascendió a \$52.366 millones durante el primer semestre de 2009. Esto equivale a un coeficiente de ejecución de 49,1%, valor que respecto a 2008 es menor ya que para el mismo periodo del año pasado se había recaudado el 76,9% de lo presupuestado. Por una parte, la mayor meta presupuestada, y por la otra, los menores recaudos, han sido las razones por las cuales este indicador mostró este comportamiento en el primer semestre de 2009. Los estratos más altos de la ciudad concentran los mayores deudores del predial correspondiendo a los barrios de Manga, Bocagrande y Centro, que además concentran predios de uso residencial. Igualmente, predios de uso industrial

ubicados en el barrio Policarpa se destacan por las obligaciones que tienen con el Distrito.



Dentro de los ICLD, actualmente el más importante es el impuesto de industria y comercio. El valor total del recaudo al primer semestre fue de \$63.829 millones, que equivalen al 51,3% de la vigencia del presente año. Con respecto al primer semestre de 2008 el desempeño ha sido superior en 1,1%, a pesar que el porcentaje ejecutado es menor (51,3% contra 79,6%). Esto se debe, como en el caso del predial, a que el presupuesto del año actual es 1,6 veces mayor.

Sin embargo, comparando el resultado actual con el año 2007, se observa un salto favorable en el recaudo de alrededor de \$15 mil millones, lo que evidencia avances en esta materia de la administración actual.

Las participaciones, de otra parte, que están conformadas por las regalías y los recursos del sistema general de participación, aportaron el 8,4% del total y

ascendieron a \$48.511 millones durante el primer semestre del año; con respecto a 2008 representa una caída de 6,7% y un menor porcentaje de ejecución, que pasó de 61,3% a 55,6%.

El mayor impacto se debe a la reducción de las regalías que cayeron 34,9%, por la disminución del precio del petróleo, las cuales no lograron ser compensadas por los incrementos del SGP de propósito general ni por el SGP alimentación escolar.

Gran parte de los ingresos por regalías que recibe el Distrito provienen de la explotación de petróleo. De acuerdo con estimaciones de la Unidad de Desarrollo Económico de la Secretaría de Hacienda, por cada dólar que disminuye el precio internacional del petróleo, las regalías al distrito disminuyen en cerca de \$30,3 millones.

Por esto, la reducción de esta fuente de ingresos se puede atribuir a que el precio del petróleo experimentó una fuerte caída desde junio de 2008, tendencia que se ha revertido ligeramente en marzo del presente año. Adicionalmente, la reducción de la Tasa Representativa del Mercado (TRM) desde febrero de 2009 también ha desfavorecido los intereses del distrito.

11. CONCLUSIONES

Colombia es un país débil con respecto a muchos en el continente americano ya que la estructura de cobro de tributos es centralizada y la flexibilidad en cuanto al manejo por parte de entes descentralizados es muy poco con respecto a la realidad de los tiempos, pero aun así los gobiernos de turno en las gobernaciones y alcaldías municipales o distritales encuentran maneras de obtención de recursos que se pueden invertir directamente en el avance de proyectos de beneficio común.

El crecimiento en el pago de los impuestos en el distrito de Cartagena de Indias presenta leves aumentos aunque cabe anotar que ese crecimiento es reflejo del crecimiento de la construcción en la ciudad y las nuevas empresas que se suscriben y establecen sedes, tal motivo deja claro que los leves crecimientos no generan una participación importante para el desarrollo, es dejar claro que para que exista una participación activa del ciudadano con cultura de no pago ya que se deja por entendido que no se benefician directamente con el pago. La creación de mecanismos efectivos que solidifiquen el pago de impuesto, harán que se refleje en mejoras en infraestructura, calidad hospitalaria, adecuación de instituciones educativas con tal de que sean más competitivas entre otros.

Es necesario que la secretaria de hacienda Distrital identifique con mayor claridad la base tributaria de cada uno de los impuestos en estudio; en relación con el impuesto predial en el nuevo estatuto tributario distrital no se aplican los principios de equidad, debido a que se disminuyen tarifas para los estratos 1,2 y 3 y un incremento para los estratos 5 y 6. Igualmente se está gravando con tarifas muy bajas a predios que antes estaban exonerados con este impuesto, pero debe tenerse en cuenta que los propietarios de dichos predios tienen un nivel económico notable y sus avalúos son significativos, con esta modificaciones al impuesto predial se presentan desequilibrios e inequidades en materia tributaria y se consideraría un paraíso fiscal por las bajas tarifas que se le imponen a estos predios, y no se estaría construyendo un sistema impositivo justo con la realidad económica de la ciudad.

13. BIBLIOGRAFIA

Restrepo, Juan Camilo. Hacienda Pública. Editorial Universidad Externado de Colombia, año 2008. Páginas 347- 349.

Periódico el Universal, Cartagena 9 de febrero de 2009.

Informe de Gestión Cartagena Como Vamos 2008 Paginas 56 -59.

BERMÚDEZ Salgar, Jorge. Superintendente delegado, Seminario Supervisión Bancaria y Microcrédito. Cartagena de Indias 14 de marzo de 2003.

BERNAL, Cesar Augusto. Metodología de la investigación para Administración y economía. Editorial Prentice Hall, año 2000.

Documentos de trabajo sobre Economía Regional, “Las Finanzas Publicas de Cartagena, 2000 – 2007, Por Jaime Bonet.