

ANALISIS ECONOMICO DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA
EN EL MUNICIPIO DE PASTO

POR

ALVARO MONTENEGRO CALVACHY
JOSE RAFAEL RUIZ CANIZARES

AUTORES
TESIS DE GRADO PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OPTAR
AL TITULO DE ECONOMISTA. 224

Dr. FRANCISCO JAVIER CRIOLLO L.
PRESIDENTE DE TESIS

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE ECONOMIA
PASTO NARIÑO COLOMBIA
1984

PN
T
336.2
M777
Ej. 1

" LAS IDEAS Y CONCLUSIONES APORTADAS EN LA TESIS DE GRADO, SON DE RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DE SUS AUTORES ".

ARTICULO 1o. -DEL ACUERDO No. 234 DE OCTUBRE 11 DE 1.966, EMANADO DEL HONORABLE CONSEJO DIRECTIVO DE LA UNIVERSIDAD DE NARIÑO.

A MIS PADRES, HERMANOS, QUIENES CON SU
CONFIANZA DEPOSITADA EN MI, LOGRARON-
QUE PLASME MI SEGUNDO TRIUNFO ACADEMICO
Y PARA QUE ESTOS APORTES SIRVAN DE ORI-
ENTACION A LA ADMINISTRACION MUNICIPAL-
Y REPERCUTAN FAVORABLEMENTE EN PRO DE
MI CIUDAD.

DEDICO :

ALVARO MONTENEGRO CALVACHY.-

A MIS QUERIDOS PADRES, ESPOSA, HIJOS, HER-
MANOS Y DEMAS FAMILIARES COMO RETRIBUCION
A SU ESFUERZO Y CARINO DEPOSITADOS EN MI-
Y AL DESEO PARA QUE ESTE ESTUDIO SIRVA AL
MUNICIPIO DE PASTO.

DEDICO: IMPERECEDERO.

JOSE RAFAEL RUIZ CANIZARES.--

CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCION	AGRADECIMIENTOS. MUY SINCEROS AL DOCTOR...	1
	FRANCISCO JAVIER CRIOLLO L. CATEDRATICO	
	DE LA FACULTAD DE ECONOMIA DE LA UNIVER	
	SIDAD DE NARIÑO Y PRESIDENTE DE LA PRE	
	SENTE TESIS, QUIEN CON SU VALIOSA Y DE	
1.1	CIDIDA COLABORACION, CONTRIBUYO A LA	9
1.2	REALIZACION DE ESTA. PARA EL NUESTRO RE	11
1.3	CONOCIMIENTO SERA IMPERECEDERO.	12

CAPITULO I LOS AUTORES.

LA TRIBUTACION COMO SISTEMA DE RECABDO FISCAL

CAPITULO II ADMINISTRACION MUNICIPAL

2.1	OBSTACULOS A UNA EFICIENTE ADMINISTRACION.....	26
3.1.1	Primera administracion municipal en	
	la localidad.....	28
3.1.1.1	Defectos de las normas organi-	
	cas.....	29
3.1.1.2	Inconvenientes.....	32
3.1.1.3	Vacios.....	33
3.1.2	Problemas de recaudación.....	35

3.1.2.1	Problemas originados en la legis-	34
3.1.2.2	Problemas originados en la estruc-	36
3.1.3	Problemas de fiscalización.....	37
3.1.3.1	Problemas originados en la legis-	38
3.1.3.2	Problemas originados en la es-	39
C O N T E N I D O		
3.1.4	Problemas de comunicación.....	40
3.1.5	Problemas de comunicación.....	41
3.2	ADMINISTRACION DE INCENTIVOS.....	43
3.3	INCENTIVOS.....	45
3.4	Problemas de ejecución fiscal.....	41
INTRODUCCION.....		43
3.3.1	Indicadores de los resultados de gestión	43
C A P I T U L O I		
3.3.3	Indicadores de los resultados de gestión	49
MARCO TEORICO		
1.1	GENERALIDADES CONCEPTUALES.....	11
1.2	OBJETIVOS.....	12
1.3	HIPOTESIS.....	12
C A P I T U L O I I		
LA TRIBUTACION COMO SISTEMA DE RECAUDO FISCAL		
C A P I T U L O I I I		
ADMINISTRACION MUNICIPAL		
3.1	OBSTACULOS A UNA EFICIENTE ADMINISTRACION.....	26
3.1.1	Problemas administrativos originados en	28
3.1.1.1	la legislación.....	29
3.1.1.1.1	Defectos de las normas orgáni-	32
3.1.1.1.2	cas.....	33
3.1.1.1.3	Exenciones.....	33
3.1.1.2	Tasas.....	33
3.1.2	Problemas de recaudación.....	33

3.1.2.1	Problemas originados en la legis-	66
	lación vigente.....	34
3.1.2.2	Problemas originados en la estruc-	75
	tura administrativa.....	36
3.1.3	<u>Problemas de fiscalización.....</u>	37
3.1.3.1	Problemas originados en la legis-	75
	lación vigente.....	38
3.1.3.2	Problemas originados en la es-	75
	tructura administrativa.....	39
3.1.4	<u>Problemas humanos.....</u>	40
3.1.5	<u>Problemas de comunicación.....</u>	41
3.2	ADMINISTRACION DE INCENTIVOS.....	43
3.3	EVASION.....	45
3.3.1	<u>Especies de evasión fiscal.....</u>	47
3.3.2	<u>Eficiencia de los regímenes de sanciones-</u>	71
	<u>fiscales.....</u>	48
3.3.3	<u>Indicación de las medidas tendientes a la</u>	77
	<u>formación de la conciencia tributaria ...</u>	49
3.3.4	<u>Medición de la evasión.....</u>	51

C A P I T U L O I V LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LA RIQUEZA A TRAVES DE POLITICAS TRIBUTARIAS

C A P I T U L O V IMPUESTOS EN EL MUNICIPIO DE PASTO

5.1	TRIBUTOS VIGENTES.....	62
5.1.1	<u>Ingresos corrientes.....</u>	62
5.1.1.1	Ingresos tributarios o impuestos	63
	A. Impuestos directos.....	63
	1) Impuesto predial urbano-	76
	y rural.....	63
	2) Otros impuestos directos	64
	B. Impuestos indirectos.....	66
	1) Impuesto de industria y	99

5.3	comercio.....	66
	2) Otros impuestos indirectos	73
5.1.1.2	Ingresos no tributarios.....	75
	A. Tasas y ventas de servicios.	75
	1) Aseo.....	75
	2) Alumbrado y vigilancia...	75
	3) Plazas de mercado.....	75
	4) Venta de especies.....	75
	B. Multas.....	76
	C. Rentas contractuales.....	76
	D. Participaciones.....	76
5.1.2	<u>Ingresos compensados.....</u>	76
5.1.2.1	Nomenclatura urbana.....	76
5.1.2.2	Parques y arborización.....	76
5.1.2.3	Cuotas periódicas.....	77
5.1.3	<u>Ingresos de capital.....</u>	77
5.1.4	<u>Debido cobrar.....</u>	77
5.2	EVOLUCION Y PARTICIPACION DE CADA TIPO EN EL TO	78
	TAL DE INGRESOS.....	78
5.2.1	<u>Participación y evolución de los ingre--</u>	78
	<u>sos corrientes.....</u>	78
5.2.1.1	Participación y evolución del-	81
	impuesto predial.....	81
5.2.1.2	Participación y evolución del-	86
	impuesto de industria y Co.....	86
5.2.1.3	Participación y evolución de --	92
	las participaciones nacionales-	92
	y departamentales.....	92
5.2.1.4	Participación y evolución de o-	95
	tros ingresos corrientes.....	95
5.2.2	<u>Participación y evolución de los ingre--</u>	96
	<u>sos compensados.....</u>	96
5.2.3	<u>Participación y evolución de los ingre--</u>	96
	<u>sos de capital.....</u>	96
5.2.4	<u>Participación y evolución de la cuenta -</u>	99
	<u>debido cobrar.....</u>	99

CONCLUSIONES.....	216
RECOMENDACIONES.....	229
BIBLIOGRAFIA.....	233

C O N T E N I D O

	Pág.
1. EVOLUCION Y PARTICIPACION DE CADA TIPO EN TOTAL DE INGRESOS 1.975-1.982.(%).....	79
2. EVOLUCION DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PASTO 1.975-1.982 (Presión corriente)....	80
3. COMPOSICION DE LOS INGRESOS CORRIENTES 1. 975-1.982.(%).....	82
4. EVOLUCION DE LOS INGRESOS CORRIENTES 1975- 1.982.....	83
5. EVOLUCION DEL IMPUESTO FUNDIAL 1.975-1.982	87
6. EVOLUCION Y PARTICIPACION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS 1.975-1.982	89
7. PARTICIPACION Y EVOLUCION DE LAS PARTICIPA- CIONES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES 1.975- 1.982.....	93
8. EVOLUCION DE LOS IMPUESTOS DE CAPITAL 1.975 -1.982.....	98
9. COMPOSICION DE LA CUENTA DEBIDO COBRAR 1. 975-1.982 (30).....	100
10. EVOLUCION DE LA CUENTA DEBIDO COBRAR 1.975	102

11.	Presupuesto Municipal de Ingresos 1.975-1.982	103
12.	Presupuesto del Supersavit o Deficit Anual -- 1.975-1.982 (%).....	105
13.	Presupuesto Municipal del Impuesto Predial 1.975-1.982 (Precios corrientes)....	107
14.	Presupuesto Municipal del Impuesto de Industria, Comercio y Servicios 1.975-1.982.	110
C U A D R O S		
15.	Evolucion de los Gastos del Municipio de Pasto 1.975-1.982 (Precios corrientes)...	Pág.
16.	Comparacion de los Gastos Municipales -- 1.975-1.982	113
1.	Evolucion y Participacion de Cada Tipo en el Total de Ingresos 1.975-1.982. (%).....	79
17.	Evolucion de los Ingresos del Municipio de Pasto 1.975-1.982 (Precios corrientes)....	80
18.	Conformacion de los Ingresos Corrientes 1.975-1.982. (%).....	82
19.	Evolucion de los Ingresos Corrientes 1975-1.982.....	83
20.	Evolucion del Impuesto Predial 1.975-1.982	87
5.	Evolucion y Participacion del Impuesto de Industria, Comercio y Servicios 1.975-1.982	89
6.	Participacion y Evolucion de las Participaciones Nacionales y Departamentales 1.975-1.982.....	93
7.	Evolucion de los Ingresos de Capital 1.975-1.982.....	98
8.	Conformacion de la Cuenta Debido Cobrar 1.975-1.982 (%).....	100
9.	Evolucion de la Cuenta Debido Cobrar 1.975-1.982 (%).....	102

11.	EJECUCION PRESUPUESTAL DE INGRESOS 1.975-1.982.....	103
12.	MAGNITUD DEL SUPERAVIT O DEFICIT ANUAL --- POR INGRESOS 1.975-1.982 (%).....	105
13.	EJECUCION PRESUPUESTAL DEL IMPUESTO PRE--- DIAL 1.975-1.982 (Precios corrientes)....	107
14.	EJECUCION PRESUPUESTAL DEL IMPUESTO DE IN DUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS 1.975-1.982.	110
15.	EVOLUCION DE LOS GASTOS DEL MUNICIPIO DE PASTO 1.975-1.982 (Precios corrientes)...	115
16.	CONFORMACION DE LOS GASTOS MUNICIPALES --- (%) 1.975-1.982.....	118
17.	DIFERENCIA ANUAL ENTRE INGRESOS Y GASTOS- 1.975-1.982 (%).....	120
18.	CONFORMACION E INCREMENTO DE LA DEUDA PU- BLICA MUNICIPAL (Precios corrientes).....	122
19.	EMPRESAS COMERCIALES SEGUN ESPECIALIDAD A QUE SE DEDICAN	127
20.	EMPRESAS INDUSTRIALES SEGUN ESPECIALIDAD- A QUE SE DEDICAN.....	129
21.	EMPRESAS DE SERVICIO SEGUN LA ESPECIALI- DAD A QUE SE DEDICAN.....	132
22.	EVOLUCION DEL IMPUESTO PREDIAL Y COMPLE- MENTARIOS EN EL MUNICIPIO DE PASTO 1.977- 1.983 (%).....	165
	EJECUCION PRESUPUESTAL DEL IMPUESTO PRE --- DIAL (1.975-1.982).....	108
	EJECUCION PRESUPUESTAL DEL IMPUESTO DE IN- DUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS (1.975-1.982)	111
	EVOLUCION Y CONFORMACION DE LOS GASTOS DEL MUNICIPIO (1.975-1.982).....	116

11.	EVOLUCION DE LOS INGRESOS Y GASTOS (1.975-1.982)	121
12.	EVOLUCION DEL IMPUESTO PREDIAL (1.975-1.982)	123
13.	DISTRIBUCION DE LAS EMPRESAS SEGUN LA ACTIVIDAD	125
14.	DISTRIBUCION DE LAS EMPRESAS COMERCIALES EN EL PASTO SEGUN ESPECIALIDAD (1.975-1.982) G R A F I C A S	128
15.	DISTRIBUCION DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN EL PASTO POR ESPECIALIDAD	Pág.
16.	DISTRIBUCION DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS EN EL PASTO	133
1.	EVOLUCION DE LOS INGRESOS CORRIENTES (1.975-1.982)	84
2.	EVOLUCION DEL IMPUESTO PREDIAL (1.975-1.982)	88
3.	EVOLUCION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS (1.975-1.982)	90
4.	EVOLUCION DE LAS PARTICIPACIONES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES (1.975-1.982)	94
5.	EVOLUCION DE LOS INGRESOS DE CAPITAL (1.975-1.982)	98
6.	EVOLUCION DE LA CUENTA DEBIDO COBRAR (1.975-1.982)	101
7.	EJECUCION PRESUPUESTAL DE INGRESOS (1.975-1.982)	104
8.	EJECUCION PRESUPUESTAL DEL IMPUESTO PREDIAL (1.975-1.982)	108
9.	EJECUCION PRESUPUESTAL DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS (1.975-1.982)	111
10.	EVOLUCION Y CONFORMACION DE LOS GASTOS DEL MUNICIPIO (1.975-1.982)	116

INTRODUCCION

Al abordar el tema del análisis económico de la estructura tributaria en el municipio de Pasto, tratamos de investigar las incidencias de los diferentes gravámenes existentes en el municipio, y por ende la repercusión económica en el mismo.

Los impuestos y otros ingresos que obtiene el municipio ejercen igualmente efectos profundos en la economía. Los fondos que los particulares y los establecimientos comerciales entregan al municipio pueden no sólo dedicarse a funcionamiento, sino a conseguir valores que coadyuven a re-financiar las deudas que tiene el erario municipal.

La presente tesis de grado, es un estudio de la estructura tributaria que comprende los gravámenes a la propiedad inmueble tales como el impuesto predial, parques y arborización, aseo, alumbrado y vigilancia, fomento y policía rural y gravamen sobre terrenos de acción urbana; los gravámenes a las actividades industriales, comerciales y de servicios-

que comprende los establecimientos industriales, comerciales y de servicios; las actividades en lugar determinado, - otras actividades gravables, avisos y propaganda, impuestos sobre rifas, sorteos y clubes, espectáculos públicos, circulación y tránsito, impuestos varios tales como delineación de edificios, ocupación de vías, rotura de vías, plazas y lugares de uso público, extracción de arena, cascajo y piedra de canteras y cauces, servicios de nomenclatura, espes- cios tributarias, registros de marcas, pesas y medidas, de güello de ganado menor, plazas de ferias, plazas de mercado, servicios, matadero, transporte de carnes, cozo municipal, - urbanizaciones, tiene como objetivo analizar si verdadera- mente dichos gravámenes se ajustan a la situación real y ac- tual, para de élllo desprender una serie de condiciones ta- les como la modernización de los mismos de acuerdo a los in- dices económicos que se desprenden de la producción, distri- bución, circulación y consumo de los bienes materiales, así como también de la política fiscal implantada por el gobier- no central, departamental y municipal. un vuelco importan- te en materia de tributación, que, de aplicarse, desfasará

Expresamos estos conceptos, porque consideramos que pa- ra lograr un verdadero desarrollo del municipio, éste no de- be estancarse con tributaciones que no se ajustan a la rea- lidad que en ningún momento tienen en cuenta la devaluación de la moneda, los altos costos de los artículos y la misma problemática de nuestro país con el comercio exterior. cal- Observaremos que así como pueden existir tributaciones

que tiendan a mejorar la economía del municipio pueden presentarse gravámenes que dadas las condiciones caducas como se cobran o la desactualización de los mismos o el perjuicio que acarrean a los contribuyentes, son aspectos negativos que influyen notoriamente en el recaudo municipal, en los intereses de unos cuantos y en la evasión de los mismos, ocasionando déficit en las arcas presupuestales del municipio.

La investigación obedece a criterios de prioridad, novedad y comportamiento de las diferentes variables económicas que inciden en la tributación del municipio de Pasto, y como referencia los diferentes recaudos que se plasman en los presupuestos de los años de 1.975 a 1.982 y las posibles proyecciones que se realicen con ellos, teniendo en cuenta las consideraciones antes mencionadas y las innovaciones que con la ley 14 de 1.983, el gobierno trata de inyectar más vida financiera al municipio; en esta normativa nos detendremos un poco, porque es un vuelco importante en materia de tributación, que, de aplicarse, desfazará el actual código fiscal que a la luz del Decreto No. 222 del 2 de febrero de 1.983, se queda más en el retraso y -- frena el desarrollo del municipio.

Con esta tesis nos proponemos demostrar cómo el aspecto politiquero sí tiene incidencia en la situación fiscal del municipio, porque se han desmembrado dependencias que

no tienen razón de desvincular de la dependencia matriz que genera recaudos con una buena coordinación y existen otras - que no tienen ya razón de existir porque sus funciones ya - no se ajustan a la realidad, ya que normas de carácter gene- ral así lo contemplan y las erogaciones que se hace en mate- ria de presupuesto asfixian aún más la precaria situación - actual.

Se expresa que la nueva tributación en cuanto a modificación de tarifas, de que habla la ley 14 de 1.983, va a re-financiar los fiscos municipales, pero hablaremos de su incidencia y realizaremos las comparaciones necesarias para entrar en análisis si es verdad que los mecanismos para una mayor rentabilidad de los tributos existen en estos momentos en el municipio o por el contrario es mejor elevar las tarifas y causar un malestar social, punto éste que no compartimos sino se reglamenta debidamente el nuevo orden tributario.

cultos que se requieren para hacerlo efectivo es la detección de los hechos que se articulan en torno de influencia de las y los, porque bien puede ocurrir que haya algunas, que, son que indispensables y muy costosas, no causen beneficio a nadie o a muy pocas personas.

CAPITULO I MARCO TEORICO

1.1 GENERALIDADES CONCEPTUALES

En términos generales se puede describir los siguientes aspectos: En primer lugar no existen reglas de aplicación matemática para practicar las liquidaciones de las diferentes tribuciones que por este concepto percibe el municipio de Pasto, ya que ello se hace o depende de apreciaciones más o menos subjetivas a las que ha de llegarse mediante el empleo de cualesquiera normas que en todo caso deben tener las finalidades básicas : a) que la suma de las contribuciones distribuidas corresponda tanto como sea posible a los costos de las obras que se realicen, por ejemplo con el gravamen de valorización siempre que éstas se hayan ejecutado con sistemas de productividad normal o aceptable, b) que los bienes respecto de los cuales haya de hacerse la liquidación reciban efectivamente su beneficio económico estimable en dinero.

Respecto al gravamen de valorización, la primera dificultad

cultad que se presenta para hacerlo efectivo es la determinar hasta dónde se extiende la zona de influencia de las obras, porque bien puede ocurrir que haya algunas, que, aunque indispensables y muy costosas, no caucen beneficio a nadie o a muy pocas personas.

Como estamos tratando la estructura tributaria, éllola implica la distribución y el orden de las partes que a él integran, y así el impuesto de industria y comercio presenta una problemática puesto que el municipio en los últimos tiempos ha presentado discrepancia para su cobro, hasta el punto que la Junta de Hacienda derogó el artículo 127 del decreto No. 88 de abril 24 de 1.978, conocido como el código fiscal, el que expresaba: "El impuesto de industria y comercio y servicios se liquidará con base en el promedio mensual de ventas u operaciones brutas, expresadas en moneda colombiana que realicen los establecimientos destinados a las actividades industriales, comerciales o de servicios con finalidades de lucro, durante el respectivo año gravable". El parágrafo dice: "El promedio de ventas u operaciones brutas se obtendrá de la cantidad que resulte de dividir el monto de ventas u operaciones realizadas durante el año gravable entre el número de meses en que haya tenido actividad", derogación que se hizo mediante la resolución No. 012 de junio 12 de 1.979, en la que se expresa que para el cobro se tomará como base el capital vinculado a la empresa demostrado mediante el registro de la Cámara.

de Comercio, sobre cuyo valor se liquidará el impuesto aplicando las normas establecidas durante la vigencia de 1.978. Al valor que resulte se le aumentará el 15% con el objeto de nivelar el tributo con quienes en años anteriores han tributado al municipio y que serán objeto del mismo incremento. El costo de la administración pública, y no pueda hacerse efectivo, por lo mismo, a persona distinta de la que

Ello implica que en la ciudad de Pasto no se ha tenido en cuenta una base gravable definida que cumpla con unos puntos mínimos de equidad, neutralidad y eficiencia que permita un aceptable cobro del impuesto. Los criterios utilizados en los últimos años han sido diferentes; en algunos casos el volumen de los negocios, el promedio mensual de ventas u operaciones brutas en otros, el capital vinculado a la empresa en algunas otras oportunidades, etc. De allí la problemática que presenta este recaudo porque en la actualidad se carece de una base impositiva definida, por lo cual el cobro de este impuesto se hace de una manera empírica y al ojo mediante la combinación de diferentes normas.

Los límites tributarios son económicos en el sentido de que excederlos perjudica gravemente la producción y distribución, tal como ocurría con el ilegal impuesto de la alcabala, este gravamen causaba malestar social, impuesto de tiempos coloniales; pero que debido a los múltiples reclamos de los productores y consumidores, éste desapareció.

Otra problemática que presenta la tributación en el mu

nicipio de Pasto, es lo concerniente al impuesto predial, - éste como el de patrimonio y cualquiera otro impuesto, no es gravamen real sino personal, es un tributo que se exige a las personas naturales o jurídicas, en consideración a su grado de capacidad pecuniaria, o simplemente como contribución al costo de la administración pública, y no puede hacerse efectivo, por lo mismo, a persona distinta de la que lo causó a deber, o sea de la poseedora durante el tiempo a que se refiere el impuesto, por el solo hecho de haber adquirido posteriormente la propiedad, de ser la poseedora actual; en este sentido, en el municipio de Pasto, desde hace algún tiempo no se ha hecho un reavalúo catastral que implique un mayor ingreso a las arcas municipales, lo que trae como consecuencia restablecer el orden de las cosas; sumándose a lo anterior está lo relacionado con el Instituto de Crédito Territorial; este establecimiento está exento de todo impuesto nacional, departamental o municipal y de toda clase de contribuciones presentes y futuras. Los trabajos de pavimentación, construcción de andenes y cerramientos, de lotes acometidos por el municipio en terrenos de propiedad del Instituto no causan un impuesto propiamente dicho, sino que revisten la calidad de contribuciones forzosas hechas a prorrata del beneficio y hasta concurrencia de su valor, impuestas para atender el gasto que demanden las obras de interés general, pero que sólo benefician a determinadas propiedades raíces.

La no aplicación de tasas impositivas reales y acordes

al momento económico actual en el municipio de Pasto, permite presentar una evasión tributaria fenómeno éste demasiado complejo que puede vincularse más estrechamente a tradiciones y actitudes frente a las leyes y al gobierno, que con las tasas tributarias. De igual o mayor importancia pueden ser la evitación tributaria que no infringe la ley pero que se desvía en actividades y transacciones respecto de los mercados comerciales u organizados hacia canales menos expuestos a la tributación, esta evasión que sufre el municipio de Pasto trae como consecuencia una pérdida económica, pues con ello se sacrifican las ventajas de la especialización y se menoscaba el rendimiento económico. La idea de que las tres corporaciones, a saber: congreso, asamblea de parte. Otra forma de resistencia a la tributación en el municipio de Pasto, se manifiesta en la inflación, porque aunque la tributación insuficiente que presenta el erario municipal en relación con los gastos es una causa de inflación mucho más corriente, los impuestos altos pueden agravar la inflación, por ejemplo cuando los trabajadores, jubilados y personal administrativo obtienen aumentos salariales para compensarles por mayores impuestos; ello implica que nuestro municipio, cuyos ingresos dependen de los impuestos, se vea en la necesidad de modificar su estructura tributaria, tendiente a satisfacer esta nueva necesidad, lo cual repercute en que se salgan de los límites presupuestados y por ende se acuda al endeudamiento bancario y a solicitar partidas a la nación, ya que el municipio no cuenta con otras en

tradas diferentes a los impuestos; siendo viable presentar una refinanciación con otras alternativas económicas para obviar todos estos problemas en el municipio de Pasto, y los que serán expuestos a lo largo de nuestro trabajo.

los siguientes objetivos:

Otra gran problemática que sufre la tributación, en lo relacionado con su estructura y que influye notoriamente en ella, es la politiquería; pese a que el artículo 43 de la Constitución expresa que en tiempo de paz solamente el congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones, lo expresado por este artículo y su presentación, da, en apariencia, la idea de que las tres corporaciones, a saber: congreso, asambleas departamentales y concejos municipales, tienen autonomía impositiva, pero tal idea no tiene verdadera sustentación constitucional, si aparte de esta disposición, se analizan otras de la misma constitución que con ella se relacionan directamente y hasta cierto punto la explican y concretan en una forma más clara; pero en el municipio de Pasto, dada la diversidad de partidos que se presenta en los ediles, ésto es en cuenta los indicativos económicos, los traban proyectos que puedan ayudar a modificar la estructura tributaria para un mejor recaudo en el municipio, lo que atenta notoriamente los intereses públicos dada la no compaginación de criterios en los concejales en pro del municipio.

1.2 OBJETIVOS

1.3 HIPOTESIS

Para el presente estudio se proponen

los siguientes objetivos:

- Existen tributaciones en el municipio de Pasto que, dadas sus características de recaudo, - causan malestar social y económico.

- El análisis de cada una de las - tributaciones vigentes en el municipio de Pasto.

- No se han desarrollado suficientes - ante los indicadores económicos para un mejor tributo en -

- Evaluar la contribución de las - el municipio de Pasto. - mismas tributaciones al presupuesto municipal.

- La falta de preparación en el per- - sonal administrativo en el municipio de Pasto y la excesiva

- Evaluar y analizar qué tributa- - ciones deben ser suspendidas por cuanto causan detrimento a burocracia entorpecen la labor analítica de la estructura - los contribuyentes o la forma de recaudo no es la más aconse- tributaria.

sejable para el municipio.

- La falta de organización adminis- - trativa a nivel de despachos entorpecen la percepción de tribu-

- Formular los criterios económi- - cos bases para la modernización de las tributaciones, teni- butación, congestiona el recaudo y no se toman en cuenta los indicadores económicos.

- Orientar sobre las bases para lo - grar una refinanciación del erario municipal teniendo en --

- La carencia de recursos financieros -- impositivos hace que los contribuyentes no puedan pagar la -- cuenta los diversos sistemas de inversiones existentes en - pagos afectados con ello al erario municipal.

- El país.

- La contribución de los contribuyentes

de los concejales y la influencia política inciden notoriamente en estas tendencias a actualizar la estructura tributaria en el municipio.

1.3 HIPOTESIS

- Existen tributaciones en el municipio de Pasto que, dadas sus características de recaudo, - causan malestar social y económico.

- No se han desarrollado suficientemente los indicadores económicos para un mejor tributo en el municipio de Pasto.

- La falta de preparación en el personal administrativo en el municipio de Pasto y la excesiva burocracia entorpecen la labor analítica de la estructura tributaria.

- La falta de organización administrativa a nivel de despachos encargados de percibir la tributación, congestiona el adecuado recaudo de los diferentes tributos.

- La carencia de medidas fiscales impositivas hace que los contribuyentes se retarden en sus pagos afectando con ésto el erario municipal.

- La discordancia en los criterios-

de los concejales y la influencia política inciden notoriamente en metas tendientes a actualizar la estructura tributaria en el municipio de Pasto.

C A P I T U L O . I I

LA TRIBUTACION COMO SISTEMA DE RECAUDO FISCAL

Hablar de la tributación, es entender las cargas económicas que tienen los contribuyentes con el fin de solventar las necesidades y financiar los costos de los servicios públicos existentes en un determinado sistema.

La tributación es la herramienta impositiva que se utiliza para alcanzar fines de desarrollo social y económico, de los cuales se encarga la política fiscal adecuada y actualizada a los fenómenos económicos, para que conjuntamente con indicadores se establezca de acuerdo a una situación planteada, los esfuerzos tributarios se dirijan principalmente a captar más ingresos como una forma de recaudo fiscal, para de esta manera atender las necesidades del sector público.

La tributación es considerada como un elemento poderoso que influye considerablemente en la economía de una región, extendiendo sus efectos a todas las esferas de los ingresos

y la producción. La tributación que cancelan los particulares y las empresas tienen efectos importantes que pueden afectar decisiones individuales, obligar a reajustar el volumen de gastos, alterar los programas de ahorro, promover la extravagancia o parsimonia o despertar un sentimiento de desconfianza para las normas establecidas como políticas.

C A P I T U L O I I

LA TRIBUTACION COMO SISTEMA DE RECAUDO FISCAL

La tributación, que implica pago de servicios por parte de los particulares, influye en la distribución del ingreso y por ende contribuye al fenómeno inflacionario, tar las necesidades y financiar los costos de los servicios públicos existentes en un determinado sistema.

Entendemos como obligación tributaria el vínculo jurídico por el cual una persona natural o jurídica está obligada a dar una suma de dinero cuando se verifica el gravamen de hecho previsto por la ley. Bajo de los cuales se encarga la política fiscal adecuada y actualizada a los fenómenos económicos, para que conjuntamente con indicativos se establezcan de acuerdo a una situación planteada. Los esfuerzos tributarios se dirigen principalmente a captar más ingresos como una forma de recaudo.

La renta comprende al producto de los impuestos, contribuciones especiales, tasas, derechos, servicios, aprovechamientos, productos provenientes de la explotación de bienes públicos.

La tributación se considera como un elemento poderoso de carácter municipal y en general todos los ingresos que influye considerablemente en la economía de una región, extendiendo sus efectos a todas las esferas de los ingresos públicos y propender por el desarrollo económico y

y la producción. La tributación que cancelan los particulares y las empresas tienen efectos importantes que pueden - afectar decisiones individuales, obligar a reajustar el volumen de gastos, alterar los programas de ahorro, promover la extravagancia o parsimonia o despertar un sentimiento de desconfianza para las normas establecidas como política fiscal.

La tributación, que implica pago de servicios por parte de los particulares, influye en la distribución del ingreso y por ende contribuye al fenómeno inflacionario.

Entendemos como obligación tributaria el vínculo jurídico por el cual una persona natural o jurídica está obligada en el tesoro municipal a dar una suma de dinero cuando se verifica el gravamen de hecho previsto por la ley. Bajo la conceptualización de tributo, se incluyen las rentas, impuestos, contribuciones, tasas, multas.

La renta comprende al producto de los impuestos, contribuciones especiales, tasas, derechos, servicios, aprovechamientos, productos provenientes de la explotación de bienes, participaciones, aportes y auxilios del tesoro nacional y departamental, aportes de establecimientos descentralizados de carácter municipal y en general todos los ingresos que recauden con el fin de atender la prestación de servicios públicos y propender por el desarrollo económico y -

societal. ... que se hace mención al pagador inicial del im-

Los fondos que los particulares, y las personas jurídi-
cas entregan al gobierno, constituyen los impuestos; estos
recaudos se utilizan para adquirir valores o servicios, solo
que implica un estímulo en la ocupación, fuerza a otra perso-

Para determinar el agente gravado por los impuestos, -
es necesario determinar la ley para suponer que es el suje-
to quien realmente paga el impuesto; pero lo que determina
la ley es sólo un supuesto; por cuanto en una economía li-
bre la ley no puede determinar quién, precisamente, debe pa-
gar el impuesto, en la misma forma en que no puede determi-
nar cuánto esfuerzo productivo un individuo debe desarro-
llar en un período determinado. El punto legal del pago --
del impuesto es sólo el punto de partida. El sujeto legal-
del impuesto puede tratar que otro lo pague, y puede tener-
éxito, lo anterior no es una violación a la ley, sin embar-
go ella no considera tal aspecto; este aspecto determina --
que existan evasiones en la tributación, lo cual repercute
notoriamente en el recaudo fiscal, pese a esta observación--
es la ley la que determina el criterio certero para la de-
terminación del impuesto. Hay que considerar dos términos--
alusivos al impuesto que son el impacto y su agente recauda-
dor para la totalidad del impuesto.

El término "impacto inicial" se usará por lo regular -
Fondo de Cultura Económica, México 1977, pag. 171.

deudor del fisco municipal, indirectamente instituye una relación contractual, regulada por precisas disposiciones normativas, las cuales se concretan en Leyes, Acuerdos, Resoluciones y Actos Administrativos emanados por la Alcaldía Municipal; éstas reducen la capacidad productiva destruyendo capital o rebajando el consumo necesario para mantener los servicios indispensables en la comunidad, por cuanto una tributación exagerada es una amenaza, que en buena parte afecta la utilización de los ingresos. Si el municipio gasta en inversiones bien elegidas, en el necesario mantenimiento de servicios útiles o en servicios de Salud o Educación, el riesgo de que la capacidad productiva se perjudique es mucho menor que si los ingresos se emplean para financiar proyectos de prestigio mal escogidos o para mantener una burocracia ociosa.

Al disminuir las remuneraciones económicas, los impuestos altos pueden hacer que las personas estén menos dispuestas a trabajar o asumir cargos directivos, controlar costos o invertir. Si el ingreso tributario se utiliza en el municipio de Pasto, para fines de bienestar, el efecto puede ser debido a los efectos adversos sobre los incentivos. La tributación en realidad está limitada por la resistencia que puede surgir cuando los impuestos crecen rápidamente o son considerados excesivos. La resistencia puede tomar la forma de una mayor evasión sobre todo de impuestos directos sobre la renta, las utilidades y la riqueza, que dependen -

en gran parte de la cooperación y del voluntario acatamiento de los contribuyentes.

Entre los evasores están no solamente los que ocultan utilidades mediante complicadas transacciones comerciales y financieras o falseamiento de cuentas, o malas interpretaciones de las normas como en el caso del controvertido gravamen de Industria y Comercio, sino también los que trabajan en la economía subterránea o paralela.

La tributación en cuanto a su evasión es un fenómeno complejo que puede vincularse más estrechamente a tradiciones y actitudes frente a las leyes del gobierno que con las tasas tributarias.

Otra forma de resistencia a la tributación se manifiesta en la inflación, porque aunque la tributación insuficiente en relación con los gastos es una causa de inflación mucho más corriente, los impuestos altos pueden agravar la inflación, como por ejemplo cuando el municipio de Pasto aumentó los salarios a los trabajadores y empleados para compensarles con mayores impuestos.

Cabe anotar que al inicio de toda inflación siempre se presenta un exceso de gastos; conviene precisar qué gastos pueden ser acusados, y después en relación a quién puede existir este exceso.

En lo referido a la naturaleza del gasto, se entra a rechazar la idea de que sólo los gastos gubernamentales pueden estar en el origen de la inflación.

Se justifica generalmente la tesis del carácter inflacionista del gasto público diciendo que él no implica un empleo de recursos que tengan por origen una obra creadora y, por fin meta, una verdadera creación económica.

En el proceso inflacionario interno también ha incidido la evolución de las tarifas de los servicios que presta el municipio de Pasto. A veces tales aumentos son inabarcables desde una perspectiva social y el sector privado los ha respaldado. En el caso de los servicios de valorización para financiar programas de inversión. Pero otras veces refleja una clara ineficacia administrativa, el crecimiento exagerado de la burocracia y problemas derivados de las negociaciones colectivas.

La adaptación del sistema tributario a las capacidades administrativas del municipio y a la disposición de los contribuyentes a aceptarlos pueden aumentar el potencial de los ingresos al minimizar la evasión tributaria y el perjuicio causado por la aplicación inequitativa de los gravámenes.

La tributación como sistema de recaudo fiscal y los fac

tores que la afectan son muy importantes para acometer una política. El municipio de Pasto si excedió el límite de seguridad de la tributación debe reducir los gastos públicos, por inoportuno que ello sea. El gobierno puede seguir manteniendo la tributación por debajo de un límite, o bien puede apelar a la capacidad tributaria no utilizada para obtener más ingresos y reducir así el déficit presupuestario o financiar gastos públicos mayores para el municipio de Pasto, las áreas públicas.

Para hacer referencia al tema planteado, queremos referirnos a los requisitos de los impuestos, en el sentido de que el tratadista Einaudi 2/ dice que todo sistema tributario tiene dos fases : " La primera trata de evitar la desigualdad entre los contribuyentes; y la segunda trata de evitar un daño al contribuyente imponiéndole una carga demasiado pesada". Esto se resume en las cuatro máximas de Adam Smith 3/ sobre las cualidades de los impuestos que son :

a) Los súbditos de cada estado deben contribuir para los gastos del estado en proporción a su capacidad económica, y al interés que cada uno tenga en la empresa del estado.

2/ EINAUDI, Luigi. Principios de Hacienda Pública. Editorial Aguilar, Madrid 1.955. Pág. 45.

b) El tributo impuesto a cada ciudadano debe ser clero to y no arbitrario. El tiempo, el modo, la cantidad, todo debe ser claro y neto, nó solamente para el contribuyente-sino para cualquiera otra persona.

c) Todo impuesto debe ser recaudado en época, y según la forma que parezca más cómoda para el contribuyente.

d) Todo impuesto debe ser establecido y recaudado de-tal manera que retire del bolsillo de los contribuyentes - la menor cantidad de dinero posible, fuera de la que entra en las arcas públicas.

Estos cuatro requisitos pueden sintetizarse en los si-guientes postulados que debe llenar todo impuesto, y que - corresponde a las anteriores reglas.

A) Justicia : Que acaba con los privilegios, exone-rando a quien no puede pagar nada.

B) Certeza : Por medio de élla se evitan las arbitra-riedades del fisco.

C) Comodidad u oportunidad : Los impuestos deben ser recaudados de la manera y en el tiempo más oportuno.

D) Economía : Todo impuesto debe recaudarse de modo-que quite lo menos posible. Es por éllo que el gobierno de-be hacer lo posible para que el recaudo no salga demasiado-costoso.

3/ SMITH, Adam. Investigación de la naturaleza y las Causas de las Riqueza de las Naciones. 2 ed. tr. Por Ar-mando Lázaro Ros. Ref. y prólogo por Germán Bernacer Tor-mo. Madrid. Aguilar, 1.961. Pág. 140.

Esteban Jaramillo 4/ trae otros requisitos a que deben someterse los impuestos, en toda buena administración y que son:

1) Los impuestos no deben desalentar a la industria ni estorbar el movimiento comercial del país. Lo primero ocurre con aquellos impuestos que absorben la totalidad o la mayor parte de los rendimientos industriales. Cuando el contribuyente adquiere la convicción de que sólo está trabajando para el fisco, abandona la industria, y el estado no se beneficia con el impuesto, y en cambio el desarrollo industrial sufre grave mengua.

2) Los impuestos deben ser en lo posible elásticos, es decir, susceptibles de un aumento proporcional al aumento de la riqueza.

3) Los impuestos deben tasarse y recaudarse de tal manera que se eviten los contactos demasiado directos entre los agentes del fisco y los contribuyentes, a fin de que el tributo no se haga odioso para los últimos.

4) Por regla general los impuestos viejos son preferibles a los nuevos, debido principalmente a que toda organi-

4/ JARAMILLO, Esteban. Tratado de la Ciencia de la Hacienda Pública. Ed. Temis. Bogotá 1.964. Pág. 77.

zación fiscal por perfecta que sea, tropiezo al principio - con resistencia y dificultades que sólo con el tiempo puede modificarse en beneficio del fisco y de los asociados.

5) Los impuestos deben ser constitucionales, es decir, que la disposición legislativa que los establezca no debe - pugnar con la carta fundamental del estado.

6) Por regla general salvo casos excepcionales, los - impuestos deben ser recaudados directamente por los empleados de Hacienda, pues de lo contrario o se convierten en negocios particulares o en abusos y vejámenes que pueden dar ocasión a encendidas protestas contra los gobiernos.

Las normas constitucionales sobre impuestos son:

" Artículo 43.- En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos municipales podrán imponer contribuciones (A.L. No. 3 de 1.910, art. 6to)".

" Artículo 76.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:
1)....., 14) Decretar impuestos extraordinarios - cuando la necesidad lo exija".

" Artículo 204.- La ley que establezca una contribución indirecta o aumentos de impuestos de esta clase determinará-

la fecha en que comenzará a cobrarse (A.L. No. 1 de 1.968, art. 64)".

" Artículo 205.- Las variaciones en las tarifas de aduanas se decretarán por el gobierno de conformidad con las leyes que contemplan el ordinal 22 del artículo 76 y entrará en vigencia de acuerdo con lo que prescriben dichas normas (A.L. No. 1 de 1.968, artículo 65)".

" Artículo 206.- En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas ni hacer erogaciones del tesoro que no se hallen incluido en el de gastos (A.L. No. 1 de 1.968, art.66)".

De otro lado, debe tenerse en cuenta que las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobierno. (Constitución Nacional, artículo 79).

a) Problemas de orden legal.

b) Problemas estructurales.

c) Problemas humanos.

d) Problemas de comunicaciones.

En que a problemas de orden legal se refiere, se refieren a los problemas que surgen, tanto de la --

ley, los impuestos, cómo de las normas reglamentarias, los decretos aplicables a la especie y de otras disposiciones de orden administrativo que tienden a normar la administración del impuesto.

CAPITULO III ADMINISTRACION MUNICIPAL

3.1 OBSTACULOS A UNA EFICIENTE ADMINISTRACION

Vamos a resaltar las causas comunes en todos los problemas de orden administrativo que surgen en la aplicación de los impuestos en el municipio de Pasto, y ello nos permite destacar cuatro grandes áreas en las que se originan las dificultades que servirán de pauta para el análisis subsiguiente. Tales causas son:

a) Problemas de orden legal.

b) Problemas estructurales.

c) Problemas humanos.

d) Problemas de comunicaciones.

En lo que a problemas de orden legal se refiere, se mencionarán aquellos inconvenientes que surgen, tanto de la --

ley específica de los impuestos, cómo de las normas reglamentarias procedimentales aplicables a la especie y de otras disposiciones de orden administrativo que tiendan a normar total o parcialmente la administración del impuesto.

Por problemas estructurales se entiende aquellos nacidos por defecto de la organización administrativa en lo que hace a la distribución del trabajo en diferentes unidades especializadas; en cuanto al diseño de los niveles directores, asesores y operativos; a sus atribuciones técnicas y jerárquicas y a las normas de organización y procedimiento que permitan el cumplimiento eficiente y oportuno del ciclo administrativo.

De otra parte, los problemas humanos surgen de la carencia de personal suficiente e idóneo para que la administración pueda cumplir a cabalidad con sus responsabilidades.

En particular ausencia de una carrera administrativa bien estructurada, comprensiva de un régimen de ascensos y salarios adecuados, de normas de estabilidad y de un sistema de capacitación y entrenamiento, origina problemas que se tratará de resaltar en este trabajo.

En último término, el concepto problemas de comunicaciones hace referencia al proceso de información interna,

cuya efectividad depende de la existencia estructural y espontánea de canales que permitan el conocimiento y correcta aplicación de las políticas y conceptos, que hagan posible un eficiente y ágil manejo de las responsabilidades administrativas, proceso que se materializa por medio de reuniones, conferencias, circulares, etc.

En el tema en cuestión, se incluye además la divulgación y orientación que debe darse al público en general en cuanto a sus responsabilidades legales y formales, todo lo cual tiene entre otras consecuencias la de que la administración del impuesto, en su concepto más amplio, se vea facilitada por una respuesta oportuna y confiable de parte del sector privado; en una u otra forma, con los impuestos municipales.

Lo que queremos destacar es cómo, una legislación inadecuada, estructuras administrativas inoperantes, personal técnico insuficientemente capacitado, y un proceso deficiente de comunicación, pueden incidir negativamente en la administración del impuesto y en su recaudo y constituye cargas innecesarias para el contribuyente.

3.1.1 Problemas administrativos originados en la legislación.

Destacaremos los problemas de orden administra-

tivo, cuyo origen proviene de una legislación deficiente, en ocasiones demasiado concreta y sintética y en otras imprecisa, dispersa o que presenta incongruencias o contradicciones.

Dentro de la generalización y diagnóstico de las causas principales de los problemas, cabe señalar los siguientes aspectos que inciden, en una u otra forma, en la administración de los impuestos municipales.

3.1.1.1 Defectos de las normas orgánicas.

3.1.1.2 Exenciones.

3.1.1.3 Tasas.

3.1.1.1 Defectos de las Normas Orgánicas.

Sin hacer juicios de valor sobre la bondad de los sistemas de los impuestos existentes, se aprecia que en la mayoría de las leyes no están correctamente establecidos los principios fundamentales, diseñadas las instituciones que conforman la estructura del impuesto, o que si lo están, acusan defecto de vaguedad e imprecisión.

Es principio fundamental de Derecho Tributario que, la creación, modificación, o supresión de tributos, la defini-

ción del hecho generador, la base imponible, la responsabilidad de terceros, los sujetos de la obligación, los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, las infracciones, las sanciones, etc., estén previstos en normas generales expresas, dictadas por los organismos competentes, tras de sus operaciones comerciales, conforme lo ordena el ~~artículo~~. Lamentablemente ésto no ocurre en la totalidad de los casos, pues la imprecisión de las leyes deja librada a la facultad reglamentaria o a la simple interpretación, la definición de algunas de las instituciones dichas, lo que crea distorsiones, suscita conflictos y pone en peligro la estructura misma del impuesto. Este hecho se agudiza en sus consecuencias, si se tiene en cuenta la variabilidad del factor humano encargado de la interpretación de las normas de control y fácilmente sus operaciones comerciales quedarían exentas de la obligación.

Es evidente que toda deficiencia en ese sentido influye adversamente en las funciones que la administración debe cumplir permitiendo, además, interpretaciones equívocas por parte de los contribuyentes que siempre tratarán de agarrarse al sentido más benigno, explotando las lagunas o vacíos de la legislación para favorecer sus propios intereses.

Dentro de este enfoque, cabe resaltar el hecho de que algunas de las normas supeditan sus fundamentos a otros ordenamientos legales, que por referirse a materias diversas,

distorcionan la correcta aplicación del impuesto.

Así, en algunos países se presenta el hecho de que la norma obliga a los responsables del impuesto de industria y comercio a llevar los libros de contabilidad y los registros de sus operaciones comerciales, conforme lo ordena el código de comercio.

Analizada la norma a la cual se remite la exigencia tributaria, podría encontrarse por ejemplo que sólo obliga a llevar estos documentos a los comerciantes que venden al por mayor, dejando por fuera a los que venden directamente al consumidor. Como consecuencia, un alto porcentaje de los responsables del impuesto de industria y comercio, estarían fuera de control y tácitamente sus operaciones comerciales quedarían exentas de la obligación.

La razón teórica para objetar tal situación es la de que la especialidad y autonomía del derecho tributario, demanda la sujeción a sus propios principios, lo que no quiere decir que se prescinda de las demás instituciones, normas y ramas del derecho a los cuales debe recurrirse aplicando estrictamente las reglas generales de la hermenéutica.

La colisión de los tributos es incompatible con una eficiente administración de los impuestos, pues la falta de

una delimitación correcta del ámbito de aplicación traumática la administración y desconcierta al contribuyente.

3.1.1.2 Exenciones.

La información suministrada demuestra que uno de los males crónicos, con consecuencias negativas para los impuestos, que introduce un factor de inequidad y afecta la política económica, es la existencia anárquica e indiscriminada de exenciones, lo cual incide en forma directa en el control y en la exactitud del funcionamiento de los impuestos. Muy a menudo se da el caso de querer mantener la exención, bajo el pretexto de considerarla como un derecho adquirido e incorporado al patrimonio de las personas que se han beneficiado con ella.

En algunos casos la legislación concede el beneficio en forma personalizada aunque imprecisa, dejando en manos de los beneficiarios un gran poder discrecional, ya que las normas no determinan en forma taxativa las condiciones en las cuales la exoneración debe concederse. Esta modalidad origina una imposibilidad de control administrativo al estimular la creación de situaciones artificiales, haciendo extensiva la exención a personas no comprendidas en ellas; de esta manera se afectan los niveles de recaudación y se añade un factor de inseguridad a todas luces inconveniente. Ello, aparte del peligro de la generalización del sistema,

porque otras personas jurídicas o naturales, pueden pretender un tratamiento similar. Es evidente que la situación referida, entre otras consecuencias, tiene la de atentar contra el principio de la generalidad del impuesto, cuyo propósito es el de repartir equitativamente la carga social impositiva.

3.1.1.3 Tasas.

Es evidente que la naturaleza misma del impuesto cualquiera que sea el sistema adoptado, admite la existencia de diferentes tasas aplicables en relación con los niveles económicos de los contribuyentes. Ello supone la introducción de tasas selectivas, que gradualmente aumentan en relación con el valor de los bienes o ingresos brutos.

No obstante la multiplicidad de tarifas, aunada a la imprecisión de los artículos o servicios gravados, introduce un factor en la estructura impositiva que ocasiona dificultades administrativas, tanto para el fisco, como para la empresa privada.

3.1.2 Problemas de recaudación.

Nos referimos a las causas que originan los problemas más significativos en relación con la recaudación de

los impuestos, para lo cual adoptaremos la metodología de singularizar aquellos que provengan de la legislación propiamente dicha y de la estructura administrativa en general.

Es obvio que hay una necesaria interdependencia de todas estas causas y que no se pueden aislar perfectamente unas de otras.

3.1.2.1 Problemas originados en la legislación vigente.

Las disposiciones legislativas que obligan al pago dentro de determinados períodos a corto o largo plazo, traen como consecuencia en el primer caso, una carga administrativa excesiva, tanto para los responsables como para la administración, al tener que atender un volumen considerable de pequeños pagos, que torna para ambas partes el cumplimiento de sus obligaciones y la labor de recaudación y fiscalización. En el otro extremo, deben considerarse los plazos dilatados que presenta el doble inconveniente de que los retenedores se vean abocados a hacer pagos considerables con perjuicio para su disponibilidad financiera. Por su parte, la administración corre el riesgo de que ese mismo volumen desaliente a los retenedores al realizar los pagos, con perjuicio para la regularidad de los ingresos, a parte de que se debilita el nexo constante de fiscalización. Es-

te hecho tiene particular importancia en países con tendencias inflacionarias como es especialmente relevante, tal -- cual lo muestra nuestra experiencia histórica en América Latina, porque si se dejan plezos demasiado largos el impacto estabilizador que puede ejercer el impuesto se reduce sustancialmente, a la vez que el recaudo.

En cuanto a la seguridad del cobro del impuesto, es el de la incapacidad en que se encuentra el fisco en presencia de otros privilegios de orden civil. A menudo las personas naturales o jurídicas hacen valer sus preferencias, haciendo ineficaz la gestión de cobro administrativo o judicial.

La legislación debe establecer responsabilidades solidarias y facilitar el empleo de medidas judiciales preventivas que aseguren los resultados de la gestión de cobro.

Intimamente ligado con el tema anterior es el referente al domicilio de los responsables, cuya movilidad en este sentido impide que la administración pueda hacer efectiva la actividad de cobro, debilidad que proviene en gran parte de disposiciones legales insuficientemente precisas y severas para con los infractores y encubridores de esta forma generalizada de evasión.

Un último tema de relevante importancia, es el relativo al régimen de sanciones que demuestra especial debilidad en

el caso de los responsables potenciales, quienes no se inscriben espontáneamente y para los cuales las normas legales no prevén sanciones fuertes y ejemplarizantes, recargando a la administración la costosa responsabilidad de localizarlos e incluirlos en los registros.

3.1.2.2 Problemas originados en la estructura administrativa. tradicionalmente como el único elemento activo en la materia.

Es incuestionable que muchos de los problemas e inconvenientes que dificultan y hacen onerosa la labor de la recaudación de los impuestos, independientemente del sistema de impuesto que se sigue, obedece a la existencia de estructuras administrativas que resultan inadecuadas a la importancia siempre creciente del régimen impositivo, porque no han sido diseñadas técnicamente o, porque simplemente, sobre estructuras antiguas y obsoletas ha recaído la responsabilidad de administrar un impuesto.

Por definición, la labor de fiscalización en todo. Con el fin de analizar este tipo de causas de la problemática de los impuestos, debemos plantear un esquema general de lo que debe contener, fundamentalmente toda estructura administrativa en su concepción moderna:

En primer lugar, la administración debe tener elementos de programación del trabajo y de la gestión. Se deben determinar meticulosamente los tiempos y movimientos de las

operaciones, con el fin de prescribir los procedimientos administrativos más eficientes. Además deben existir unidades de ejecución de los programas que apliquen los manuales de acción diseñados en los cuerpos programadores. Y por último separada de las funciones de programación y ejecución, debe existir la tarea de autoevaluación y de controles administrativos, diferentes al control fiscal que se ha considerado tradicionalmente como el único elemento activo en la materia.

Para integrar todas estas funciones surge la coordinación como elemento indispensable que evita contradicciones y que produce la dinámica de conjunto. En toda esta serie de tareas, la comunicación, mediante el seguimiento y la retroalimentación, es elemento indispensable.

3.1.3 Problemas de fiscalización.

Por definición, la labor de fiscalización en todo impuesto tiene por objeto lograr que todas las personas, naturales o jurídicas a quienes corresponde la condición de sujetos pasivos del impuesto, cumplan con sus responsabilidades, tanto en el pago del tributo, como en el cumplimiento de las obligaciones formales, derivadas de la relación jurídico-tributaria.

Como en el caso de la recaudación, los problemas sur-

gen por deficiencia de orden legal, o derivados de una estructura administrativa inadecuada. Es importante que se saiga sobre todos los contribuyentes, aún cuando sistemáticamente se debe utilizar como fuente fundamental de fiscalización el cruce de informaciones en poder de la administración tributaria. Se podría decir que existe el cruce entre datos de declaraciones de renta y patrimonio.

3.1.3.1 Problemas originados en la legislación vigente.

La labor de fiscalización se ve notablemente desfavorecida y recargada, porque las leyes no sancionan drásticamente a los responsables obligándolos a inscribirse en los registros y a cumplir con todas las exigencias inherentes a su condición. Es evidente que un régimen de sanciones equilibrado y bien administrado es instrumento de primerísima importancia en cuanto al logro de ese objetivo. Naturalmente se pueden presentar dos alternativas sobre la forma de fiscalización: una fiscalización más o menos universal que tome como objetivo fundamental todas las personas obligadas a la recepción y consignación del impuesto; y otra que consiste en dirigir los esfuerzos primordialmente hacia las personas con una mayor capacidad de pago, lo cual reduce la dimensión de la fiscalización a una población relativamente pequeña de personas.

El mecanismo más aconsejable de fiscalización a nuestro entender, debe tener un elemento aleatorio importante que -- caiga sobre todos los contribuyentes, aún cuando sistemáticamente no cubra todo el universo de las personas obligadas al pago del impuesto.

3.1.3.2 Problemas originados en la estructura administrativa.

De nuevo es obligatorio resaltar cómo la estructura administrativa, cuando no es suficientemente ágil en su diseño y en su funcionamiento, permite el incumplimiento de las leyes tributarias y hace ineficiente la actividad fiscalizadora que aquí se analiza.

En ese orden de ideas, la inexistencia de planes adecuados de auditoría y de programas específicos orientados a una labor eficiente según la actividad y grado de control que se requiere ejercer, es un factor constante de distorsión. Sobre el particular, la incorporación del sistema automatizado de datos con prioridades debidamente definidas, parece ser uno de los temas que exige mayor atención. El uso del computador acompañado de un adecuado sistema de normas de control de tiempo, permitirá que tanto el personal técnico, como los adelantos mecánicos con que cuentan las administraciones, -- rindan mayores beneficios tornando la labor de fiscalización en un instrumento básico de administración eficiente.

Un obstáculo más en la labor de fiscalización del impuesto, es la situación de las oficinas fiscalizadoras que paulatinamente han visto acrecentada sus actividades y carecen del espacio y de las condiciones físicas y ambientales que demanda la ampliación de sus obligaciones.

La falta de cooperación de los contribuyentes se origina en el trato 3.1.4 Problemas humanos. dirección e información, por los defectos de estructura

Si se analiza cuál de los problemas anotados reviste mayor trascendencia inmediata, es obligatorio concluir que la carencia de personal suficiente y calificado, constituye el tema que de manera más agresiva impide la correcta administración de los impuestos, admitiendo que en él están involucrados factores no sólo de orden técnico sino también y principalmente, de orden ético, difíciles de superar en tanto no se de énfasis suficiente a la selección de los candidatos, a la capacidad de los funcionarios, a la existencia de la carrera administrativa y a un adecuado régimen de remuneración.

Tomando en cuenta los temas específicos que han sido tratados en esta exposición, cuales son legislativos, de recaudación y de fiscalización, es procedente resaltar que se requiere no sólo un alto grado de competencia en el aspecto técnico y de honestidad, en los cuales los funcionarios deben recibir una especial capacitación, sino que además el tema de las relaciones humanas cobra un sentido altamente

significativo, ya que el trato con el contribuyente generalmente aporta un componente de animadversión y negatividad -- que un funcionario bien entrenado en lo técnico y humano -- puede reducir a una mínima expresión. La experiencia de algunos municipios pone en evidencia, cómo gran parte de la falta de cooperación de los contribuyentes se origina en el trato con funcionarios que además de carecer de suficiente dirección e información, por los defectos de estructura -- anotados, no tienen la habilidad y calidad humana requeridas.

Indudablemente estas deficiencias, tornan aún más odioso el cumplimiento de la obligación tributaria, por lo cual la capacitación y el entrenamiento técnico y humano del personal es obligatorio aunque demande un esfuerzo de organización y de recursos económicos. Una política bien entendida en este particular debe comprender que los recursos y esfuerzos orientados a esta finalidad, lejos de constituir un gasto, son una inversión cuyos resultados se anotarán en breve plazo, entre otras razones porque la evolución económica de los municipios impone una dinámica de ajuste y transformación que sólo un personal suficientemente capacitado puede realizar.

3.1.5 Problemas de comunicaciones.

Es de conocimiento general que el tema de la in-

formación, tiene una singular importancia en toda la actividad propia de la gestión tributaria. Este comprende, tanto el proceso informativo interno, requisito imprescindible de una actividad coordinada hacia el logro de metas prefijadas, como su proyección hacia el exterior, que vincula a los sujetos de la relación jurídico-tributaria a través del conocimiento exacto y oportuno de las normas legales y de las disposiciones administrativas que regulan el sistema.

En lo que hace al proceso de comunicación interna, existen fallas estructurales en la mayoría de los municipios, ya que no existen normas precisas en cuanto a la existencia de reuniones de funcionarios, que permita la coordinación de sus actividades. Por otro lado, pareciera que no hay normas estatutarias que indiquen los métodos de comunicación en cuanto a circulares, informes, etc., que vinculen las actividades sectorizadas y que permitan que el esfuerzo particular se integre en un propósito común.

La administración debe hacer un esfuerzo siempre creciente para que el público esté ampliamente informado de sus obligaciones fiscales, resaltando la responsabilidad no sólo legal sino moral, de cumplir con el ordenamiento tributario.

La educación al contribuyente debe hacerse con base en una cuidadosa selección de la información que se desea transmitir, adecuándola al nivel cultural del receptor que se --

pretende.

Es preciso imbuir a la juventud de la importancia fundamental que tienen los impuestos, no sólo en el proceso de formación del capital, determinante en el crecimiento económico del municipio, sino también en la distribución de la riqueza, en la provisión de los bienes públicos, en la inversión pública que demanda el desarrollo integral del ciudadano de hoy y el de mañana.

3.2 ADMINISTRACION DE INCENTIVOS

El sistema tributario puede usarse para acelerar o entorpecer el crecimiento, distribuir o concentrar el ingreso, estabilizar o alterar la actividad económica, reasignar los recursos. Estos efectos de política pueden producirse de una manera consciente y explícita o de una forma inconsciente e irracional. Sin buena administración, el sistema tributario deja de ser un instrumento útil para promover el desarrollo, porque las combinaciones tributarias que puedan plasmarse en la ley no producen el impacto deseado sobre las fuerzas económicas.

Por qué se adoptan incentivos tributarios? para:

- Promover la industrialización del municipio.

- Estimular el ahorro y la inversión, incrementando el rendimiento efectivo del capital al exonerarlo de impuestos, y que consista en

el carácter esencialmente variable, móvil y fluido de los

sistemas tributarios de los municipios de Colombia.

La exención del impuesto de industria y comercio, -

al inicio de la actividad no le es útil si la empresa tiene

pérdidas y no le es necesario si tiene ganancias. La inten

ción expresa es darle a la empresa un nivel de ganancias su

perior a los que puede lograr normalmente, basado en el he

cho de que la empresa tiene un efecto multiplicador sobre

sectores productivos.

Como es prácticamente imposible predecir a largo plazo

sucesos como las alteraciones del poder adquisitivo de la

- Promover la inversión extranjera, haciéndola más

rentable para compensar así elementos de mayor riesgo en la

inversión.

El incentivo de exoneración del impuesto puede conce

derse de manera tal que promueva el empleo de mano de obra,

en vez de sustituirlo.

Es conveniente recordar que la mayoría de nuestros mu

nicipios se encuentran, desde hace varios años, empeñados

en ambiciosos planes de reforma tributaria, pero como conse

cuencia de las modificaciones que se han producido en las

estructuras políticas, económicas y sociales, todo ello ha

dado y continúa dando como fruto una amplia gama de profun

das y sucesivas alteraciones en el sistema tributario.

La acción y omisión de quienes están adscritos a

la satisfacción de un deber fiscal, resulta, por consue

Uno de los principales problemas actuales de la planificación de la administración tributaria, y que consiste en el carácter esencialmente variable, móvil y fluido de los sistemas tributarios de los municipios de Colombia.

Otra de las dificultades con que tropieza la planificación de la administración tributaria, es el impacto que tiene en el sistema impositivo y en el comportamiento de los contribuyentes, la falta de estabilidad monetaria.

Como es prácticamente imposible predecir a largo plazo cuáles serán las alteraciones del poder adquisitivo de la moneda, las modificaciones que se introducen al sistema tributario cuando dichas alteraciones adquieren particular gravedad, generalmente son repentinas, y por incluir en muchos casos modificaciones profundas del sistema, originan trastornos en los planes administrativos. Igualmente, la tendencia de los contribuyentes a constituirse en mora en el pago de sus impuestos declarados se acrecienta notablemente al aumentar bruscamente la desvalorización monetaria, con los consiguientes problemas que es indudablemente difícil de prever y planificar anticipadamente.

3.3 EVASION

La acción u omisión de quienes están adscritos a la satisfacción de un deber fiscal, resulta, por consecuencia, la evasión fiscal como toda y cualquier acción

cia, en la supresión, disminución o aplazamiento de una entrada financiera (Obligación a pagar) y, excepcionalmente, en la falta de cumplimiento de la obligación tributaria accesoria (de hacer o no hacer), que puede permitir u ocultar la existencia de una evasión económica primaria. De esta forma, directa o indirectamente, el blanco principal obtenido por la evasión es siempre un ingreso de naturaleza tributaria.

Estímase la evasión fiscal como toda y cualquier acción u omisión tendiente a suprimir, reducir o demorar el cumplimiento de una obligación tributaria.

La evasión coexiste, desde todos los tiempos y en todos los cuadrantes, con los sistemas tributarios. Y, como muchos advierten, hermana gemela del tributo, de la cual siempre ha sido coetánea y cuya erradicación total, no importa el grado de refinamiento cultural y jurídico de un pueblo, reposa en la desaparición de su causa determinante, el tributo.

La persistencia de ese mal, inextirpable del todo, que puede y debe ser severamente reprimido, brota de causas profundas, algunas circunstanciales, otras propias de la condición humana y otras derivadas de las estructuras sociales, políticas y económicas que sobre ellas actúan.

Tributaciones excesivas constituyen frecuentemente la

causa principal de la evasión.

3.3.1 Especies de evasión fiscal.

- Evasión por inacción.- Puede ser no intencional, sin duda muy frecuente, resultante de la ignorancia del contribuyente ante la alta complejidad de los sistemas tributarios. Tiene cabida aquí, por haber sido verificada objetivamente una infracción a las leyes fiscales, sancionándose con medidas represivas, aunque más aconsejables fueran las providencias de orden educativo.

Siendo intencional, clasificable como evasión dolosa, sucede tal evasión de la inacción consciente y voluntaria del deudor, no saldando, en el plazo y la forma determinados sus obligaciones fiscales ya verificadas, o absteniéndose de suministrar elementos a las autoridades para que éstas procedan a la determinación de la obligación en concreto. El hecho de ser intencional califica mucho más gravemente esta modalidad.

- Evasión ilícita.- Es la evasión característica, clásica concebida como la acción consciente y voluntaria del deudor, tendiente por medios ilícitos a eliminar, reducir o retardar el pago de un tributo efectivamente debido. Puede ocurrir como fraude o simulación, que se vale de artificios dolosos para ocultar o deformar el efecto real bajo el resul-

no queda duda de que en ella se ve la efectividad del sistema, --
tado evidentemente producido.

-- Evasión lícita.-- Se concretiza en la acción indivi--
dual tendiendo, por procesos lícitos a alejar, reducir, o
aplazar la circunstancia del hecho generador.

3.3.2 Eficiencia de los regímenes de sanciones fisca- les.

La sanción fiscal típica es la pecuniaria, sin --
perjuicio de que para determinados tipos de ilícitos se es--
tablescan la privación de libertad, como así también sancio--
nes especiales como inhabilitaciones.

El cumplimiento voluntario de la ley tributaria como --
sistema de administración es indiscutiblemente la forma más--
recomendable, pero cuáles son las causas que impiden su gene--
ralización y aplicación en todos los municipios del país? En
primer término debemos decir que el sistema requiere de una--
adecuada difusión y creación de una verdadera conciencia tri--
butaria, esto es, de llevar a los contribuyentes la convic--
ción de que el tributo no es un despojo del cual es víctima,
sino que es la justa retribución que debe el integrante del
grupo social a la colectividad para su desarrollo.

Por otra parte, si bien la creación de una conciencia --
de la legitimidad de la obligación tributaria es necesaria,--

no puede fundarse en ella en la efectividad del sistema, -- porque tal conciencia es de muy lenta formación, es un problema educacional y además nunca será completa, porque si bien el sistema de persuasión facilita el cumplimiento no puede pensarse en que va a ser determinante de tal cumplimiento. En definitiva, el contribuyente cumplirá en la medida en que su incumplimiento le acarrea un perjuicio real y efectivo, y el cumplimiento voluntario dependerá entonces del riesgo que el contribuyente debe enfrentar en caso de incumplimiento.

Racionalización tributaria. -- Es un hecho notorio que Cabe agregar que la ley que tipifica el ilícito tributario debe determinarlo con claridad como garantía para el contribuyente y para la propia administración y que debe de efectuarse una buena publicidad del sistema represivo, de modo tal que sea conocido por todos los contribuyentes.

que se integre concretamente en el proceso, anti-

3.3.3 Indicación de las medidas tendientes a la formación de la conciencia tributaria.

La evasión fiscal es un fenómeno inevitable, pero debe ser severamente reprimida; obedece a múltiples causas, principalmente al perjuicio, a la ignorancia, al exceso de individualismo y al apego a los bienes.

La omisión fiscal debe ser combatida mediante el perfeccionamiento de la legislación, evitando los blancos que la

posibilitan. Por tanto, todo que se interesa por la aplica-

ción de la ley, debe procurar la capacidad a fiscalizar el poder pú-

En cuanto a la evasión, si bien es un fenómeno inevita-
ble como se ha enunciado, puede no obstante ser combatida -
para reducirla a su mínima expresión. Para ello es necesas-
rio un proporcionado sistema de sanciones para reprimirla,-
principalmente penas de naturaleza delictiva. Debe lograr-
se la formación de una verdadera conciencia tributaria para
lo cual es necesario, fundamentalmente:

- Racionalización tributaria.- Es un hecho notorio que
en casi todos los municipios, el fisco es esencialmente re-
gresivo. El conocimiento de la frecuencia con que ocurren

Las evasiones y los patrones de evasión, permiten una apli-
cación. Es imprescindible para tomar conciencia y valorar el
fenómeno tributario que el individuo sea envuelto psicológi-
camente, que se integre concretamente en el proceso, sinti-
endo en carne propia, el efecto de las medidas que en teoría
ha aceptado o definido. Esto debe agregarse que la habilidad

La amortiguación del impacto tributario que embota la
sensibilidad fiscal de los individuos que no asimilan cons-
cientemente el fenómeno subyacente, o sea el pago de tribu-
tos. Para reavivar la conciencia fiscal anastesiada, e in-
cluso despertarla, es menester dar al contribuyente la no-
ción inmediata, penetrante, del sacrificio financiero que
se le exige. Esta despierta la conciencia del individuo, a

giliza su raciocinio, hace que se interese por la aplicación de sus recursos, lo estimula a fiscalizar el poder público, a exigir eficiencia de servicios y utilidad de los gastos públicos y garantiza la repulsa social hacia aquél que la practica-.

- Educación del contribuyente.

3.3.4 Medición de la evasión.

Por qué medir la evasión?

El conocimiento de la frecuencia con que ocurren las evasiones y los patrones de evasión, permiten una aplicación más efectiva de los recursos administrativos destinados a los programas de coacción y control de la evasión. La conciencia de las proporciones del problema de cada uno permite una distribución mejor de los recursos usados en la solución del problema. A ello cabe agregar que la habilidad de medir la evasión es un importante instrumento para evaluar el éxito de los programas de coacción o fraude como también otras medidas empleadas para controlar o reducir las evasiones. No es suficiente saber cuántos fueron presentados ante la Corte Superior o cuánto dinero se recaudó por actividades de coacción. También es necesario saber si los patrones de evasión han cambiado. La suposición que los administradores hacen sobre el monto y los tipos de evasión influyen cada año en sus decisiones sobre el uso de --

los recursos administrativos. Esas suposiciones deberían ser hechas en base de un continuo, creciente y cuidadoso estudio actual, en vez de basado en la intuición.

CAPITULO IV LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LA RIQUEZA A TRAVES DE POLITICAS TRIBUTARIAS

La "Revolución Keynesiana" ^{5/} ha significado, en el campo de las finanzas públicas, que la imposición ya no se considera como un medio de encontrar dinero para el gasto del gobierno, sino como una de las primeras armas en la armadura gubernamental para asegurar la estabilidad económica y monetaria general. En aspecto de esta nueva concepción de finanzas funcionales es que la cantidad que se obtiene por los impuestos se considera regida por las condiciones económicas totales, y no simplemente por las necesidades financieras del estado. Desde el punto de vista económico, las clases de impuestos establecidos ya no se consideran con indiferencia, puesto que se reconoce que el afecto de una cantidad dada de impuestos variará de acuerdo con el dinero obtenido a través de una u otra clase de impuesto.

^{5/} KEYNES, J. M. Teoría General. Fondo de Cultura Económica, 5ta. edición. México, 1.958. pág. 150.

El objetivo económico fundamental de la política financiera del gobierno en un estado moderno es asegurar una economía estable y progresista; y esto se interpreta como un nivel de ocupación "alto y estable", el mantenimiento de un nivel estable de precios, y una tasa adecuada de acumulación de capital para niveles de vida constantemente en alza.

C A P I T U L O I V

LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LA RIQUEZA A TRAVES DE POLITICAS TRIBUTARIAS

La "Revolución Keynesiana" ^{5/} ha significado, en el campo de las finanzas públicas, que la imposición ya no se considera como un medio de encontrar dinero para el gasto del gobierno, sino como una de las primeras armas en la armadura gubernamental para asegurar la estabilidad económica y monetaria general. Un aspecto de esta nueva concepción de finanzas funcionales es que la cantidad que se obtiene por los impuestos se considera regida por las condiciones económicas totales, y no simplemente por las necesidades financieras del estado. Desde el punto de vista económico, las clases de impuestos establecidos ya no se consideran con indiferencia, puesto que se reconoce que el efecto de una cantidad dada de impuestos variará de acuerdo con el dinero obtenido a través de una u otra clase de impuesto.

^{5/} KEYNES, J. M. Teoría General. Fondo de Cultura Económica, 5ta. edición. México, 1.958. pág. 150.

El objetivo económico fundamental de la política financiera del gobierno en un estado moderno es asegurar una economía estable y progresista: y esto se interpreta como un nivel de ocupación "Alto y estable", el mantenimiento de un nivel estable de precios, y una tasa adecuada de acumulación de capital para niveles de vida constantemente en alza. El propósito fundamental de los impuestos es restringir el gasto privado al punto en que ya no excedan de la cantidad de que pueda disponerse dadas las necesidades del estado; -- en otras palabras asegurar que el gasto total, público y -- privado, sea adecuado, y no pase de ser adecuado, para asegurar la utilización plena de los recursos económicos. Según que el estímulo a invertir de la comunidad sea alto o bajo, este objetivo puede requerir que se obtenga más o menos, en forma de impuestos que lo que corresponda al gasto gubernamental corriente: es decir, implica un presupuesto que deliberadamente tenga déficit o superavit.

El objetivo primario de los impuestos no es evitar los déficit, sino evitar la inflación, es evidente que cantidades iguales de ingreso obtenido de diferentes clases de impuestos, no tienen la misma significación. Algunos impuestos pueden reducir la cantidad de gasto privado (Deducido -- el impuesto) casi por la cantidad total del impuesto, en -- tanto que otros sólo pueden tener un efecto insignificante sobre el gasto. Los impuestos sobre artículos de consumo -- de las masas caen en la primera categoría -- puesto que el gru-

so de tales impuestos se pagan por las clases más pobres de la comunidad, que no están en posición de mantener su gasto disminuyendo sus ahorros; el impuesto, por tanto, los obliga a reducir su gasto neto en consumo, por una cantidad más o menos correspondiente. En el caso de los impuestos pagados por las clases acomodadas, siempre existe la suposición de que parte del impuesto, en cualquier caso, se paga a costa de los ahorros, de tal modo que el impuesto tendrá un efecto menos proporcional sobre el gasto. Este es particularmente el caso en los impuestos que se espera sean temporales, o que se graven a intervalos distantes e irregulares, y que en consecuencia son considerados por el contribuyente individual como una carga sobre el capital y no sobre el ingreso.

Es inevitable que la eficiencia económica de cualquier cantidad dada que se obtenga de los impuestos varíe inversamente a la progresividad de su incidencia. Pero dado el grado de progresividad de los impuestos-es decir, la distribución de la carga de los impuestos entre las diferentes clases, la eficiencia económica también variará según la forma en que se agravan las impuestos.

En realidad, si se considera a los impuestos solamente como un medio de ejercer un control económico general, de contrarrestar las tendencias inflacionarias y deflacionarias que surgen del variable estado de las expectativas u otras -

causas, y de asegurar cierta distribución preferida de recursos entre consumo y acumulación de capital, el sistema más sencillo y más eficaz sería tener sólo dos clases de impuestos: un impuesto sobre el gasto personal y un impuesto sobre el gasto de capital. El propósito del primero (que probablemente suministraría la mayor parte del ingreso) sería limitar la demanda de bienes de consumo a cualquier fracción de los recursos nacionales que la comunidad, actuando a través de la agencia del gobierno, desee se dedique corrientemente a ese fin, y a contrarrestar las tendencias a la fluctuación, a través de variaciones apropiadas de las tasas. El impuesto sobre el gasto de capital tendría, de manera semejante, la función de limitar y estabilizar el nivel corriente de inversión de los negocios.

Para ciertos clases de tributos que para otros, y que, bajo la proporción de ingreso ahorrado en una comunidad es, en parte, cuestión de ingreso real per capita y en parte -- cuestión de distribución del ingreso. Es tanto más fácil ahorrar cuando el ingreso es superior a un mínimo razonable de subsistencia, pues en circunstancias normales los ahorros aumentan más que en proporción a un incremento en el ingreso. La proporción de ingreso ahorrado también tenderá a variar con el grado de desigualdad, aunque como muestra el ejemplo de muchos países atrasados, un alto grado de desigualdad en la distribución de la riqueza no es suficiente -- Para asegurar una alta tasa de ahorros, si la actitud de las clases que poseen la riqueza no conduce a una acumula-

ción productiva. La nutrición, la salud y la educación reciben o deben recibir prioridad. El desarrollo no se alcanza sin la redistribución por medio de los mecanismos fiscales, tributos por una parte, el gasto público por la otra, debe conciliarse, por supuesto, con las necesidades de inversión, con la capitalización que debería buscarse en cabeza del sector público y de organismos (cooperativas, asociaciones de otra índole) que no respondan a las normas clásicas de acumulación capitalista, hasta donde resulte posible y conveniente para el conjunto de la sociedad. Hay una serie de problemas que han ocupado la atención de los tratadistas -- fiscales y que están siempre presentes: la llamada difusión general del impuesto, que no suele aceptarse como real de la forma como se la solía exponer; la translación más fácil para cierta clase de tributos que para otros, y que, bajo determinadas condiciones, puede llegar a neutralizar el efecto redistributivo; la proporción entre la tributación directa y la indirecta; las características de la tributación directa, según la clase de consumos y de actividades sobre los cuales recaiga. Aún con un equitativo sistema tributario puede la mala orientación del gasto público influir poco o nada en una adecuada corrección de los desequilibrios originales.

En los países atrasados, principalmente, pero no sólo en estos, la redistribución toma en buena parte la forma de prestación gratuita o subvencionada de ciertos servicios, -

ción productiva. La nutrición, la salud y la educación reciben o deben recibir prioridad. El desarrollo no se alcanza sin la redistribución por medio de los mecanismos fiscales, tributos por una parte, el gasto público por la otra, debe conciliarse, por supuesto, con las necesidades de inversión, con la capitalización que debería buscarse en cabeza del sector público y de organismos (cooperativas, asociaciones de otra índole) que no respondan a las normas clásicas de acumulación capitalista, hasta donde resulte posible y conveniente para el conjunto de la sociedad. Hay una serie de problemas que han ocupado la atención de los tratadistas fiscales y que están siempre presentes: la llamada difusión general del impuesto, que no suele aceptarse como real de la forma como se la solía exponer; la translación más fácil para cierta clase de tributos que para otros, y que, bajo determinadas condiciones, puede llegar a neutralizar el efecto redistributivo; la proporción entre la tributación directa y la indirecta; las características de la tributación indirecta, según la clase de consumos y de actividades sobre los cuales recaiga. Aún con un equitativo sistema tributario puede la mala orientación del gasto público influir poco o nada en una adecuada corrección de los desequilibrios originales.

En los países atrasados, principalmente, pero no sólo en estos, la redistribución toma en buena parte la forma de prestación gratuita o subvencionada de ciertos servicios, -

y los campos de la nutrición, la salud y la educación reciben o deben recibir prioridad. El desarrollo no se alcanza sin una orientación de esta clase porque depende íntimamente de la capacidad y de la acción de los hombres. Conciliar esta clase de desembolsos con los que exige la construcción de obras de infraestructura y de otras inversiones es un problema político que varía en sus matices de país a país. También tiene un fondo político inculcable la proporción que en los desembolsos públicos corresponda a la creación o sustentación de las instituciones políticas, jurídicas, sociales y económicas necesarias para el desarrollo. Por final de las mercancías se distribuye entre productores, intermediarios. "No es posible aceptar la vieja teoría de la neutralidad del impuesto. Con éste se puede y se debe buscar corregir las desigualdades que presenta la distribución original del ingreso". 6/ distorsiones en el proceso distributivo.

Una combinación de impuestos directos y de tributación indirecta es indispensable. Debe buscarse que la tributación indirecta afecte principalmente los sectores de mayores ingresos. La tributación directa llevada más allá de ciertos límites, sobre todo si no está acompañada de una administración tributaria muy eficiente, estimula la evasión y aumenta lo que de inequitativo tenga la distribución original.

6/ Rev. Nueva Frontera. Documento No. 26. Bogotá - mayo de 1.978. pág. 8.
Los mecanismos y la política de Distribución del Ingreso

nal. ... de acuerdo al Plan de Desarrollo: lo-
... una distribución más equitativa del ingreso y facili-
... Tanta importancia como el sistema tributario, tiene la
orientación del gasto público.

Es necesario estudiar, junto con la redistribución por
medio de los sistemas fiscales, los medios de modificar la
distribución original del ingreso comenzando por identificar
las causas de una mala distribución. No siempre se limitan
éstas a una baja remuneración del trabajo sino que, por
ejemplo, radican en la desproporción con que el valor final
de las mercancías se distribuye entre productores, interme-
diarios y ciertos servicios auxiliares de la agricultura, -
la industria y el comercio, incluyendo la remuneración del
capital, obligación que en este momento precisamente intro-
duce tan graves distorsiones en el proceso distributivo.
y la tributación ordenada de los usuarios (impuestos).

Aparte de lo que concierne a la capitalización del sec-
tor público, conviene estudiar nuevas formas que llamaría-
mos "capitalización social" que funcionen al lado del proce-
so clásico de acumulación capitalista. Algunas de esas for-
mas han adquirido ya en muchos países señalada importancia,
han modificado la distribución de la riqueza y, claro está,
se traducen en la modificación de la distribución del ingre-
so.

Los mecanismos y la política de Distribución del Ingre-

so se resumen en dos de acuerdo al Plan de Desarrollo: lograr una distribución más equitativa del ingreso y facilitar una participación más amplia en los grandes beneficios del progreso.

Para la distribución del ingreso se deben tener en cuenta dos factores de la oferta y la demanda: el primero generado en el proceso de producción (ingreso, fuerza de trabajo y el empleo-salario-) y en el segundo, la capacidad de consumo de las personas (ingreso, precios relativos -alzas-costos de vida).

El Estado interviene en la distribución del ingreso mediante: el reducido control de los precios (a veces sucede por ello la especulación), producción o comercialización de bienes, la venta de productos a precios de costo o a menos- y la tributación ordenada de los usuarios (impuestos).

La inflación afecta la distribución del ingreso, concentrándolo en bajos niveles, frente a un alza de precios, que se hace de dos maneras: 1) por la pérdida adquisitiva de sus ingresos constantes que no pueden seguir el ritmo del alza y 2) en el consumo, por el encarecimiento de la canasta familiar que obliga a las familias a reorganizar su presupuesto.

Los impuestos influyen sobre la cantidad de trabajo en

pleado en dos formas: haciendo más necesario para el contribuyente ganar dinero, con objeto de compensar (en parte, en todo caso) el ingreso que se pierde por el impuesto y haciendo menos atractivo sacrificar el ocio (y emprender cierto esfuerzo adicional) al hacerlo así, puesto que el ingreso extra que puede obtenerse por cualquier cantidad de trabajo adicional, también se reduce. El efecto de un alza en los impuestos no es idéntica, en consecuencia, a la de una baja equivalente en la tasa de salarios que reduce el ingreso real en la misma forma. Así, si una baja en los salarios

da lugar a que un hombre trabaje más, es posible que una reducción equivalente en el ingreso real originada por el impuesto determine que trabaje menos; si la baja en los salarios da lugar a que trabaje menos, el alza en los impuestos originará que trabaje más aún. En la actualidad se presentan los siguientes gravámenes, cargas impositivas éstas que repercuten en los rubros presupuestales del municipio.

5.1.1 Ingresos corrientes.

Están conformados por ingresos tributarios y no tributarios. 2/

2/ CODIGO FISCAL MUNICIPAL. Municipio de Pasto, Imprenta Departamental. Pasto, julio 1.978.

Ingresos tributarios o impuestos.

a. Impuestos directos.

Son los que gravan el patrimonio y la renta personal del contribuyente mediante una tarifa previamente establecida.

C A P I T U L O V
IMPUESTOS EN EL MUNICIPIO DE PASTO

Establecido mediante los artículos 90 y 101 del código fiscal municipal, grava los bienes inmuebles rurales y urbanos que se encuentran ubicados dentro de la jurisdicción municipal, según las tarifas señaladas y dentro de los límites de tiempo establecidos. La detección de las innovaciones que trataremos de formular, es conveniente partir de lo existente para luego obtener las deducciones respectivas. En la actualidad se presenta los siguientes gravámenes, cargas impositivas éstas que repercuten en los rubros presupuestales del municipio.

5.1 TRIBUTOS VIGENTES.

5.1.1 Ingresos corrientes.

La liquidación de este impuesto se hace tomando como base el avalúo del predio en el momento de efectuar el pago. La tarifa actual es del tres por mil sobre el avalúo catastral. Los lotes o solares urbanos pagan el avalúo por mil.

2/CODIGO FISCAL MUNICIPAL. Municipio de Pasto, Imprenta Departamental. Pasto, julio 1.978.

que 5.1.1.1 Ingresos tributarios o impuestos.

A. Impuestos directos.

2) Otros impuestos directos.

Son los que gravan el patrimonio y la renta personal del contribuyente mediante una tarifa previamente establecida.

1) Impuesto predial urbano y rural.

- Circulación y tránsito. Se cobra a los vehículos

de tracción mecánica y bicicletas.

Establecido mediante los artículos 90

a 101 del código fiscal municipal, grava los bienes inmue-

bles rurales y urbanos que se encuentren ubicados dentro de

la jurisdicción municipal, según las tarifas señaladas y --

dentro de los límites de tiempo establecidos. La determina-

ción de bien inmueble se hace de acuerdo al artículo 656 --

del Código Civil que dice : " Inmuebles o fincas o bienes --

raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lu-

gar a otro, como las tierras y minas y los que adhieren per-

manentemente a ellas, como los edificios, los árboles y here-

dades se llaman predios o fundos".

La liquidación de este impuesto se hace tomando como --

base el avalúo del predio en el momento de efectuar el pago.

La tarifa actual es del tres por mil sobre el avalúo cata-

stral. Los lotes o solares urbanos pagan el seis por mil --

con el fin de obligar a que se construya en ellos. El ava-

lúo catastral lo realiza la oficina Seccional de Catastro --

(Instituto Geográfico Agustín Codazzi) mediante resolución-

que envía a la Oficina de Impuestos Municipales.

2) Otros impuestos directos. vías públicas; tampoco

pagarán las reparaciones generales para subsanar daños cau-

ados en - Fomento y policía rural. Este impuesto lo cancel-

lan los propietarios de los predios rurales.

- Circulación y tránsito. Se cobra a los vehículos

de tracción mecánica y bicicletas.

Se considera que un vehículo circula dentro de la

jurisdicción municipal cuando es de servicio particular

y su propietario tiene su residencia en el municipio de Pas-

to. Cuando es de servicio público, éste se presta ordina-

riamente dentro de la ciudad. El impuesto en cuestión debe

cancelarse por semestres anticipados; están exentos los equi-

pos y maquinaria tales como motoniveladoras, cargadores, trac-

tores y similares, los vehículos de propiedad de la nación,

del departamento de Nariño, del municipio de Pasto y de los

establecimientos y fundaciones municipales. Este gravamen-

también lo pagan los vehículos de tracción animal.

- Delineación de edificios. De acuerdo a la ley

97 de 1.913, ó en defecto de ella el municipio establece u

nas tarifas para la construcción, reconstrucción, ampliación

de edificios y cercas dentro del perímetro urbano o delinea

ción de las construcciones lindantes o líneas paramentales-

ción de las construcciones lindantes o líneas paramentales-

ción de las construcciones lindantes o líneas paramentales-

ción de las construcciones lindantes o líneas paramentales-

ción de las construcciones lindantes o líneas paramentales-

ción de las construcciones lindantes o líneas paramentales-

con las vías públicas. No causarán este impuesto las reparaciones generales de sardineles y buhardillas realizadas con el fin de mejorar las aceras y vías públicas; tampoco pagarán las reparaciones generales para subsanar daños causados en las edificaciones por sismos, inundaciones, incendios y otros siniestros semejantes.

Ocupación de vías. Es el impuesto que se cobra a los particulares cuando éstos ocupan las vías con materiales de construcción, andamios, escombros, campamentos y estacionamientos de vehículos en vías públicas. La Secretaría de Obras Municipales, expide una licencia previo el pago de los impuestos respectivos; esa licencia no puede ser mayor de 60 días, una vez vencido el término de la liquidación y por ende la ocupación se procede hacer una nueva liquidación, previo el pago del impuesto.

Se grava además la rotura de vías, plazas y lugares de uso público. El municipio de Pasto, contempla que las excavaciones en vías públicas sea cual fuere el objeto con que se hiciere, no las podrán ejecutar los particulares; ya que el municipio asume la ejecución de los trabajos a solididad del interesado, y en compensación cobra el valor del costo de la obra y el que implique el completo y oportuno reacondicionamiento del piso donde se ejecuta, más un 25% por concepto de gastos generales de administración.

Gravamen sobre terrenos de acción urbana. Se cobra a

las personas naturales o jurídicas y las sucesiones ilíquidas, que sean poseedoras inscritas en 31 de diciembre de cada año de los predios que causen el impuesto.

Este gravamen recae sobre los siguientes predios:

Terrenos no urbanizados ubicados dentro de la zona correspondiente al perímetro urbano de la ciudad, previamente declarados por el Concejo Municipal; terrenos ocupados por construcciones que amenacen ruina o abandono, o cuyas construcciones se hayan efectuado contraviniendo disposiciones municipales; terrenos urbanizados (solares o lotes) que posean cada contribuyente, en cuanto el área total exceda de mil metros cuadrados. Si el área fuere mayor se grava sobre la diferencia excedente. Según el artículo 118 del Código Fiscal Municipal, el producido por este tributo se destinará a la mejora de servicios públicos. Esta disposición en la actualidad no se aplica y lo que se recauda se destina a fondos comunes.

B. Impuestos indirectos.

Son los gravámenes que se constituyen para las empresas con ánimo de lucro, las cuales lo trasladan al consumidor en el precio del artículo o servicio vendidos.

1) Impuesto de industria y comercio.

Según la ley 84 de 1.915 es el gravamen que recae sobre toda actividad comercial, industrial o de servicio

y en general sobre toda explotación económica de carácter lucrativo desarrollada en forma permanente u ocasional por personas naturales o jurídicas bajo cuya responsabilidad se ejercen en el municipio de Pasto. El 2 por mil por cada mil adicionales a un millón de pesos.

El Código Fiscal Municipal considera actividad industrial la dedicada a la producción, extracción, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes. Actividad comercial es la destinada al expendio o distribución de bienes al por mayor y al detal. Se considera actividad de servicio la dedicada a la prestación de servicios de carácter general, comercial o personal con ánimo de lucro.

Este impuesto se cobró por primera vez en Colombia en el año de 1.826 a manera de contribución industrial obligando a las personas que desempeñaban actividades lucrativas a proveerse de una patente.

El Municipio de Pasto, establece éste gravamen al entrar en vigencia su primer Código Fiscal creado según el acuerdo No. 6 de 1.963 a partir del artículo 63 que fijaba las tarifas con base en el volumen bruto de los negocios, a

si :

de 1.000	pesos	a 9.000	1.2 x 1.000
de 9.001	pesos	a 17.000	1.4 x 1.000
de 17.001	pesos	a 25.000	1.6 x 1.000
de 25.001	pesos	a 40.000	2.0 x 1.000

de	40.001	pesos	a	60.000	2.5 x 1.000
de	60.001	pesos	a	80.000	3.0 x 1.000
de	80.001	pesos	a	100.000	3.5 x 1.000
de	100.001	pesos	en adelante		3.5 x 1.000
	40.001	a	más el 2 por mil por cada -		
	50.001	a	mil adicionales a un millón		
	70.001	a	de pesos.	1.5 x 1.000	
	90.001	a	100.000	1.6 x 1.000	
	100.001	en adelante		1.7 x 1.000	

Existía, entonces, una tabla diferencial con aumentos proporcionales al incremento del volumen bruto de los negocios, único factor considerado.

El volumen de negocios estaba constituido por los valores de los establecimientos de comercio e industria representados en dinero, créditos, mercancías y demás operaciones comerciales, es decir, la base para el aforo estaba constituida por el activo bruto de cada negocio. La liquidación tomaba como base la declaración juramentada del propietario.

También, se cobraba este gravamen a las agencias de negocios constituidas por las tiendas, almacenes y oficinas que mantienen existencias o simplemente muestras de artefactos de producción nacional o extranjera cuya exposición se hiciera pública o privada.

El acuerdo No. 4 de 1.964 modifica los artículos 63 y subsiguientes del código Fiscal Municipal de 1.963 que se refirieron al impuesto de industria y comercio, estableciendo nuevas tarifas, así:

de \$	1.000	a \$	17.000	0.8	x 1.000
	17.001	a	25.000	0.9	x 1.000
	25.001	a	30.000	1.0	x 1.000
	30.001	a	40.000	1.1	x 1.000
	40.001	a	50.000	1.2	x 1.000
	50.001	a	70.000	1.4	x 1.000
	70.001	a	90.000	1.5	x 1.000
	90.001	a	100.000	1.6	x 1.000
	100.001		en adelante	1.7	x 1.000
			por los primeros \$100.000 más el-		
			1.3 por mil por cada millar adi-		
			cional.		
				1.9	x 1.000
				2.3	x 1.000

Estas tarifas reformatórias disminuyen casi en la mitad las anteriores; también se modifica el artículo 64 -- que se refiere al concepto de volumen de negocios en el sentido que se establece como base del gravamen al volumen comercial constituido por el valor de las cuentas efectivas, mercancías, materias primas, productos elaborados, créditos a favor del contribuyente; se deducirán los siguientes gastos de sostenimiento: Sueldos y jornales, intereses bancarios, prestaciones sociales, reparación de maquinaria industrial y el valor de mercancías representada en el agencias y sucursales ubicadas en otros municipios. Así mismo se alteran los artículos 76 y 108 hasta 115. En 1.974 el acuerdo No. 06 introduce reformas a este impuesto tanto en las tarifas como en los criterios que fijan el volumen de los negocios, por cuanto se expresa que para la liquidación de este gravamen el volumen de los negocios estará conformado por el activo o patrimonio bruto que comprende el total de

los derechos apreciables en dinero poseídos por el contribuyente el 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior a la presentación de la declaración de renta y patrimonio del contribuyente. Se establecieron las siguientes tarifas:

de \$ 1.000	a \$ 25.000	1.1	x	1.000
25.001	50.000	1.3	x	1.000
50.001	75.000	1.6	x	1.000
75.001	100.000	1.9	x	1.000
100.001	200.000	2.3	x	1.000
200.001	en adelante se deben pagar \$ 460.00 por los primeros \$ 200.000, y \$200.00 por cada millar adicional o fracción.			

En 1.978 se creó el nuevo Código Fiscal municipal -- que derogó expresamente el Código de 1 963 y todas las disposiciones anteriores que le sean contrarias. El Código vigente en el título II, artículos 119 a 147 se refiere al gravamen de industria, comercio y servicios, determinando a quién deba aplicarse, procedimientos, matrículas, transferencias, suspensión, liquidación, clasificación, formas depago, intereses, calcomanía, notificaciones, recursos, amnistías, estímulos y sanciones. No. 06 de 1.974. Al vencerse la vigencia de la anterior resolución el 31 de diciembre de 1.977,

El artículo 127 establece: " El impuesto de industria, comercio y servicios se liquidará con base en el promedio mensual de ventas y operaciones brutas, expresadas en moneda legal colombiana, que se realicen en establecimientos destinados a las actividades industriales, comerciales o de

servicios con finalidad de lucro, durante el respectivo año gravable ". El promedio de ventas se obtiene de la cantidad que resulte de dividir el monto bruto de ventas u o. eraciones realizadas durante el año gravable, entre el número de meses en que haya tenido actividad. El sistema planteado - por este artículo es considerado el más justo tanto para el contribuyente como para el municipio, por tal razón se utiliza en casi todas las ciudades capitales del país, sin embargo en Pasto fué imposible aplicarlo debido a que se requiere que las empresas gravadas lleven una contabilidad organizada, lo cual no sucede, como se tratará de demostrar - en el curso del presente estudio. En atención a lo dispuesto, el artículo 127 del código Fiscal Municipal y el Decreto No. 087 que fijaban las tarifas, fueron derogados por el acuerdo No. 14 de mayo 30 de 1.979, concediendo a la vez, - facultades a la Junta de Hacienda Municipal para que reglamente este impuesto. La Junta de Hacienda, en uso de las - facultades otorgadas, emitió la resolución No. 1 del 12 de junio de 1.979, estableciendo algunas alternativas transitorias con vigencia para ese año, con el reajuste del 15% sobre las tarifas, estableciendo un incremento a las estipuladas por el acuerdo No. 06 de 1.974. Al vencerse la vigencia de la anterior resolución el 31 de diciembre de 1.979, - en 1.980, por falta de legislación, el municipio se obliga a cobrar el impuesto de industria y comercio a " Buena cuenta " , porque de alguna manera tenía que recaudar los ingresos que representa; sólo en el mes de octubre de 1.980 se - establece un nuevo reajuste del 15% sobre las tarifas de -

1.979 y se otorgan facultades al Alcalde para la reglamentación de este gravamen a partir de 1.981.

El 20 de enero de 1.981, en uso de las facultades cedidas por el legislativo, se expide el Decreto No. 25 reglamentario del impuesto de industria, comercio y servicios, estableciendo como criterios de liquidación las bases activo líquido y actividad económica, expresando que "El valor de los activos líquidos de los negocios estará representado por la diferencia entre la totalidad de los activos brutos y el pasivo con terceros del negocio, el cual, se establecerá así: En la última declaración de renta, en el avalúo efectuado en la sección de impuestos y en el último registro mercantil hecho en la Cámara de Comercio". Y se entiende por actividad económica, "al ejercicio industrial, comercial o de servicios, con criterio de lucro, tendiente a satisfacer las necesidades humanas". Para los efectos anteriores se adopta una clasificación de las actividades económicas, fijándose para cada actividad una tasa por mil diferente, como se puede observar en el Decreto No. 025 del 20 de enero de 1.981. En la clasificación establecida no se consideran los establecimientos de crédito y las compañías de seguros porque estos son gravados de acuerdo a las disposiciones establecidas por la ley 33 de 1.968 y acogidas por el Código Fiscal Municipal en el artículo 129.

El impuesto de industria, comercio y servicios se -

causa mensualmente. Como forma de control y mecanismo de censo, anualmente los contribuyentes deben adquirir la calcomanía que para tal efecto se creó.

El artículo 143 del Código Fiscal Municipal eximía de este gravamen a las empresas que se creen con capital mayor a \$ 7'000.000.00. Fue derogado. Las empresas establecidas en el municipio con carácter ocasional en un lugar de terminado y por un término mayor a 30 días, están obligadas a pagar el gravamen de industria y comercio, al igual que los vendedores ambulantes.

2) Otros impuestos indirectos. presentan eventos de partidos, artísticos y de recreación.

- Consumo de ganado. Establecido por el Código Fiscal Municipal, se cobra el sacrificio, expendio o consumo dentro de la jurisdicción municipal de ganado mayor (urbano y rural) y ganado menor (porcino y ovino).

- Impuesto sobre rifas, sorteos y clubes. Están sometidos a este gravamen los sistemas de juegos y ventas a crédito que consistan en adjudicar premios representados en bienes de cualquier género, mercancías u objetos de valor, entre las personas que hubieren inscrito su nombre como participantes mediante el pago de determinadas cuotas a la adquisición de boletas de un valor nominal uniforme.

- Registro de marcas, pesas y medidas. Considera

que tenga el metro cúbico de material. Inas, cuentas de cobre, por y salvos y otras especies tributarias.

5.1.1.2 Ingresos no tributarios.

B. Multas. Son sanciones de carácter pecuniario. Están constituidos por las tasas que se cobran por la venta de servicios, multas, rentas contractuales y participaciones. Se incluyen también los ingresos por concepto de zona municipal.

A. Tasas y venta de servicios.

C. Rentas contractuales. Ingreso causado por el arrendamiento. 1) Aseo. Este servicio se cobra conjuntamente con el impuesto predial, estableciéndose como tarifa un porcentaje del gravamen predial. Para 1.981 se estuvo tratando de modificar el sistema de cobro con el fin de financiar el departamento de aseo urbano. 2) Alumbrado y vigilancia. Según el artículo 105 del Código Fiscal Municipal, también se cobra como complementario del impuesto predial.

5.1.2.3) Plazas de mercado, de ferias, servicios, matadero y transporte de carnes. Su administración y recaudo se hace por medio del departamento de servicios públicos municipales, previa fijación de tarifas.

5.1.2.2 Parques y arborizaciones. Tasa complementaria al impuesto. 4) Venta de especies. Consiste en los be

neficios obtenidos de la venta de nóminas, cuentas de cobro, paz y salvos y otras especies tributarias.

5.1.2.1 Multas. Son sanciones de carácter pecuniario a favor del municipio, impuestas a funcionarios municipales o a personas particulares, por violación de disposiciones que así lo autoricen. Se incluyen también los ingresos por concepto de cozo municipal.

5.1.3 Rentas contractuales. Ingreso causado por el arrendamiento de los bienes del municipio y otros -- contratos ocasionales.

D. Participaciones. Son de carácter nacional y departamental y consisten en aportes realizados por concepto del impuesto de licores, tabaco y deguello realizados por la nación y el departamento respectivamente.

5.1.2 Ingresos compensados.

5.1.2.1 Nomenclatura urbana. Servicio que se presta a edificios, casas o locales, incluyendo el suministro de las placas correspondientes, se cobrará de acuerdo al avalúo catastral.

5.1.2.2 Parques y arborizaciones. Tasa complementaria al impuesto predial, se cobra a todos los propietarios

rios de inmuebles que están obligados a cancelarlo, de acuerdo a las tarifas dispuestas.

anteriores al año fiscal que-

5.1.2.3 Cuotas periódicas. Consiste en el descuento mensual que se hace por sueldos, así: 5% por sueldo de empleados públicos y pensiones de jubilación, 3% por sueldos de obreros, y la cuota de filiación que se cobra a los empleados que por primera vez ingresan al municipio.

5.2 EVOLUCION Y PARTICIPACION DE CADA TIPO EN EL 20--

5.1.3 Ingresos de capital.

Están constituidos por la venta de bienes de propiedad del municipio, intereses por depósitos a término, intereses por mora en el pago de impuestos y por los recursos de crédito. Los ingresos por intereses por mora son significativos, dado que en el municipio de Pasto los contribuyentes son generalmente morosos. En cuanto a los recursos de crédito constituyen un ingreso de subsistencia y solución a los problemas financieros del municipio; generalmente se debe recurrir a este recurso para pagar gastos de funcionamiento. La ley 75 de 1.930 establece el último límite del monto de la deuda pública fijando que no puede exceder en ningún caso del 30% del promedio anual de las entradas ordinarias que se hayan recaudado durante los seis años fiscales precedentes.

5.1.4 Debido cobrar.

Lo constituye los fondos que ingresan al municipio por concepto de vigencias anteriores al año fiscal que se está ejecutando y que por múltiples razones no ingresaron al tesoro municipal. Generalmente lo conforman cuentas pendientes por impuesto predial y adicionales, gravamen de industria y comercio y participaciones tanto departamentales como nacionales.

5.2 EVOLUCION Y PARTICIPACION DE CADA TIPO EN EL TOTAL DE INGRESOS (1.975 - 1.982).

En el cuadro No. 1, se indica la conformación de los ingresos del municipio durante el período comprendido entre 1.975 y 1.982 permitiendo observar la incidencia de cada tipo de ingreso en el período previsto.

5.2.1 Participación y evolución de los ingresos corrientes.

En el cuadro No. 2, se indica la evolución de los ingresos durante el intervalo de tiempo estudiado, los ingresos totales del municipio. Cada año-
gresos de mayor significación son los corrientes. Cada año-
El incremento de los ingresos corrientes es irregular; son significativamente superiores a los otros tipos de ingresos, a excepción de 1.977, año en el cual los ingresos de capital son mayores debido al crédito otorgado al municipio -- por el Ministerio de Hacienda por la suma de \$ 30.155.798.00, que, considerados en la fecha del préstamo, representan una cantidad relativamente grande; en forma semejante en el año

de 1.980 el Ministerio de Hacienda concede al municipio otro crédito por valor de \$ 25.000.000.00.

C U A D R O No. 1

EVOLUCION Y PARTICIPACION DE CADA TIPO EN EL TOTAL DE
INGRESOS 1.975 - 1.982 (%).

AÑO	INGRESOS CORRIENTES	INGRESOS COMPENSADOS	INGRESOS DE CAPITAL	DEBIDO COBRAR
1.975	79.42	0.66	0.82	19.10
1.976	74.60	1.18	1.27	22.95
1.977	31.82	0.82	54.48	12.88
1.978	64.54	4.05	19.87	11.56
1.979	73.22	4.80	4.13	17.85
1.980	44.58	4.08	37.92	13.42
1.981	83.79	4.38	1.39	10.44
1.982	69.58	4.07	16.97	9.38

FUENTE: Tesorería Municipal. Sección Contabilidad (Cálculos de trabajo).

En el cuadro No. 2, se indica la evolución de los ingresos totales del municipio.

El incremento de los ingresos corrientes es irregular; de 1.975 a 1.977 casi permanece constante; en 1.978 y 1.979- tiene incrementos muy significativos y en 1.980 disminuye debido a que en este año se descontaron los doce millones de pesos de participación nacional que recibió el municipio como avance en 1.978. Se da un mayúsculo aumento en 1.981 que se mantiene en 1.982. La irregularidad en los ingresos co-

C U A D R O No. 2

EVOLUCION DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PASTO 1.975 - 1.982

(Precios Corrientes)

TIPO DE INGRESO	1.975	1.976	1.977	1.978	1.979	1.980	1.981	1.982
I. CORRIENTES	17149153	17237212	17439813	32602093	52396182	46860652	105145000	106705000
I. COMPENSADOS	146062	271747	453818	2044740	3429383	4823040	5510000	6246000
I. CAPITAL	178279	291040	30022677	10041841	2957766	39862572	1749000	2603200
DEBIDO COBRAR	4119163	5300655	7096609	5841700	12775795	14115204	13111000	1478300
T O T A L E S	21592657	23100655	55112918	50530379	71559129	105121268	125515000	15336600

F U E N T E : Tesorería Municipal de Pasto. Sección de Contabilidad.

C U A D R O No. 2

EVOLUCION DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PASTO 1.975 - 1.982

(Precios Corrientes)

TIPO DE INGRESO	1.975	1.976	1.977	1.978	1.979	1.980	1.981	1.982
I. CORRIENTES	17149153	17237212	17439813	32602093	52396182	46860652	105145000	106705000
I. COMPENSADOS	146062	271747	453818	2044740	3429383	4823040	5510000	6246000
I. CAPITAL	178279	291040	30022677	10041841	2957766	39862572	1749000	26032000
DEBIDO COBRAR	4119163	5300655	7096609	5841700	12775795	14115204	13111000	14783000
T O T A L E S	21592657	23100655	55112918	50530379	71559129	105121268	125515000	153366000

F U E N T E : Tesorería Municipal de Pasto. Sección de Contabilidad.

rrientes en su aspecto evolutivo es consecuencia de los altibajos en el crecimiento de sus componentes.

5.2.1.1 Participación y evolución del impuesto predial

Según se observa en el cuadro No. 3, este impuesto no guarda uniformidad en cuanto a la participación en los ingresos corrientes; mientras en 1.975, alcanza a representar el 7.64%, en 1.978 llega a 13.9%, en 1.979 baja a 7.71%, para subir en 1.980 a 9.92%; luego en 1.981 y 1.982 baja a 4.38% y 4.14% respectivamente. Esto se debe a que en algunos años no se aplicaron las políticas necesarias para un buen recaudo de este gravamen o a que los ingresos crecieron en mayor proporción durante estos años.

Dentro del total de ingresos el impuesto predial, urbano y rural, participa con los siguientes valores: en 1.975 el 6.06%; en 1.976 el 9.2%; en 1.977 el 3.39%; en 1.978 el 8.96%; en 1.979 el 5.64% y en 1.980 el 4.42%. Se observa similar comportamiento que dentro de los ingresos corrientes al igual que en los años 1.981 y 1.982.

Con respecto al total de ingresos la participación del impuesto predial es relativamente baja, sobre todo si se considera que el impuesto predial se cataloga como una de las principales fuentes de recursos del municipio. Entre algunas causas que impiden el lógico rendimiento del

CUADRO No. 3

CONFORMACION DE LOS INGRESOS CORRIENTES

1.975 - 1.982 (%)

TIPO DE INGRESO	1.975	1.976	1.977	1.978	1.979	1.980	1.981	1.982
PREDIAL	7.64	12.34	10.65	13.90	7.71	9.92	4.38	4.14
INDUSTRIA Y COMERCIO	8.65	17.92	24.13	14.22	14.32	22.42	16.40	15.99
PARTICIPACIONES	63.73	36.47	34.28	28.44	42.48	20.30	59.90	65.66
OTROS	19.98	33.27	30.94	43.44	35.49	47.16	19.32	14.21

F U E N T E : Tesorería Municipal de Pasto.-Sección de Contabilidad (Cálculo de Trabajo).

Gráfico No. 1

EVOLUCION DE LOS INGRESOS CORRIENTES
(1975 - 1982)

INGRESOS
CORRIENTES
(En millones de pesos)

C U A D R O No. 4

EVOLUCION DE LOS INGRESOS CORRIENTES
1.975 - 1.982

A Ñ O	TOTAL INGRESOS	INCREMENTO INGRESOS CORRIENTES %
1.975	17.149.153	-
1.976	17.237.212	0.51
1.977	17.539.813	1.75
1.978	32.602.093	86.00
1.979	52.396.182	61.00
1.980	46.860.652	- 10.56
1.981	105.145.000	124.38
1.982	106.705.000	1.48

F U E N T E : Cálculo de trabajo.

1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982 AÑOS

Fuente: Cuadro No. 4

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

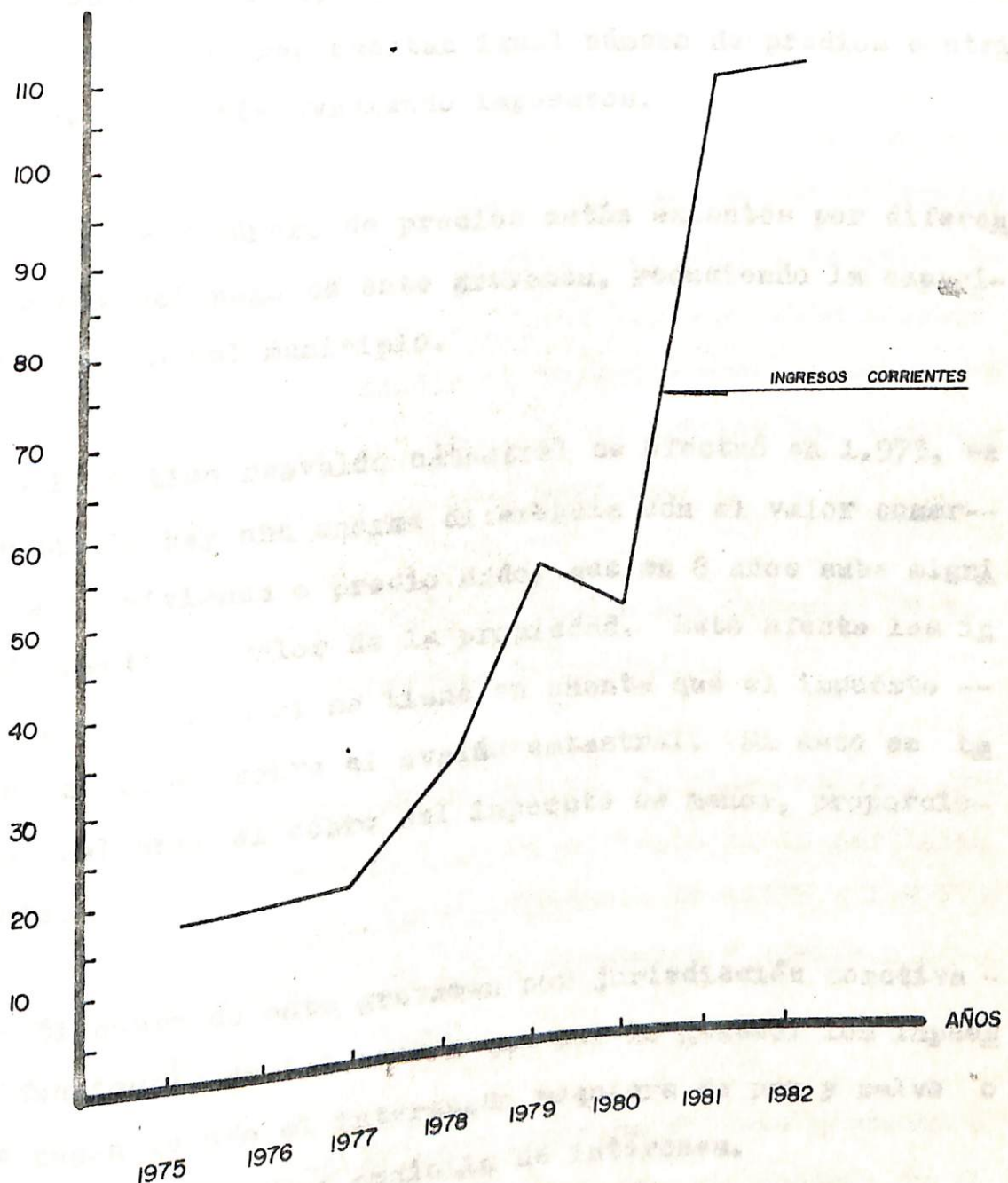
Facultad de Ciencias

Departamento de Economía

Gráfica No. 1

EVOLUCION DE LOS INGRESOS CORRIENTES (1975 - 1982)

INGRESOS
CORRIENTES
(En millones de pesos)



Fuente: cuadro No. 4

gravamen están :

- Desactualización del kárdex de la sección de impuestos municipales con respecto al kárdex del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con una diferencia aproximada de diez mil tarjetas que representan igual número de predios contribuyentes que están evadiendo impuestos.

- Un gran número de predios están exentos por diferentes causas del pago de este gravamen, reduciendo la capacidad captadora del municipio.

- El último reavalúo catastral se efectuó en 1.975, en consecuencia hay una enorme diferencia con el valor comercial de la vivienda o predio dado, que en 8 años sube significativamente el valor de la propiedad. Esto afecta los ingresos municipales si se tiene en cuenta que el impuesto predial se cobra sobre el avalúo catastral. Si este es bajo, naturalmente el cobro del impuesto es menor, proporcionalmente.

- El cobro de este gravamen por jurisdicción coactiva no es funcional, de tal manera que por lo general los impuestos se pagan cuando el interesado requiere de paz y salvo o cuando se establece una amnistía de intereses.

- La inestabilidad administrativa obstaculiza la conti-

nuidad de programas a largo plazo.

-El sistema de liquidación del impuesto es muy lento y las instalaciones de la sección de Impuestos son incómodas para el contribuyente, creándole animadversión al pago de tributos.

CUADRO No. 5
EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL

-El cuadro No. 5, indica que no hay uniformidad en el crecimiento del impuesto predial, sino que por lo contrario, es muy irregular. Mientras en unos años crece, en otros -- disminuye. Por ejemplo en 1.977, en 1.979 y 1.982 decrece. Durante el período de estudio el impuesto predial urbano y rural se incrementó en 192.23%. En la gráfica No. 2 se aprecia el comportamiento de este gravamen.

5.2.1.2 Participación y evolución del impuesto de industria, comercio y servicios.

De acuerdo al cuadro No. 3, este impuesto presenta dos etapas en cuanto a su significado en la participación dentro de los ingresos corrientes. De 1.975 a 1.977 -- asciende notablemente, y en 1.979 disminuye y vuelve a ascender en 1.980, 1.981 y 1.982.

Dentro de la participación de este gravamen -- en el total de ingresos, su comportamiento se observa en el cuadro No. 6, de donde se deducen que en 1.976 se duplica la participación de 1.975, baja casi a la mitad en 1.978 y

C U A D R O No. 5
EVOLUCION DEL IMPUESTO PREDIAL
1.975 - 1.982

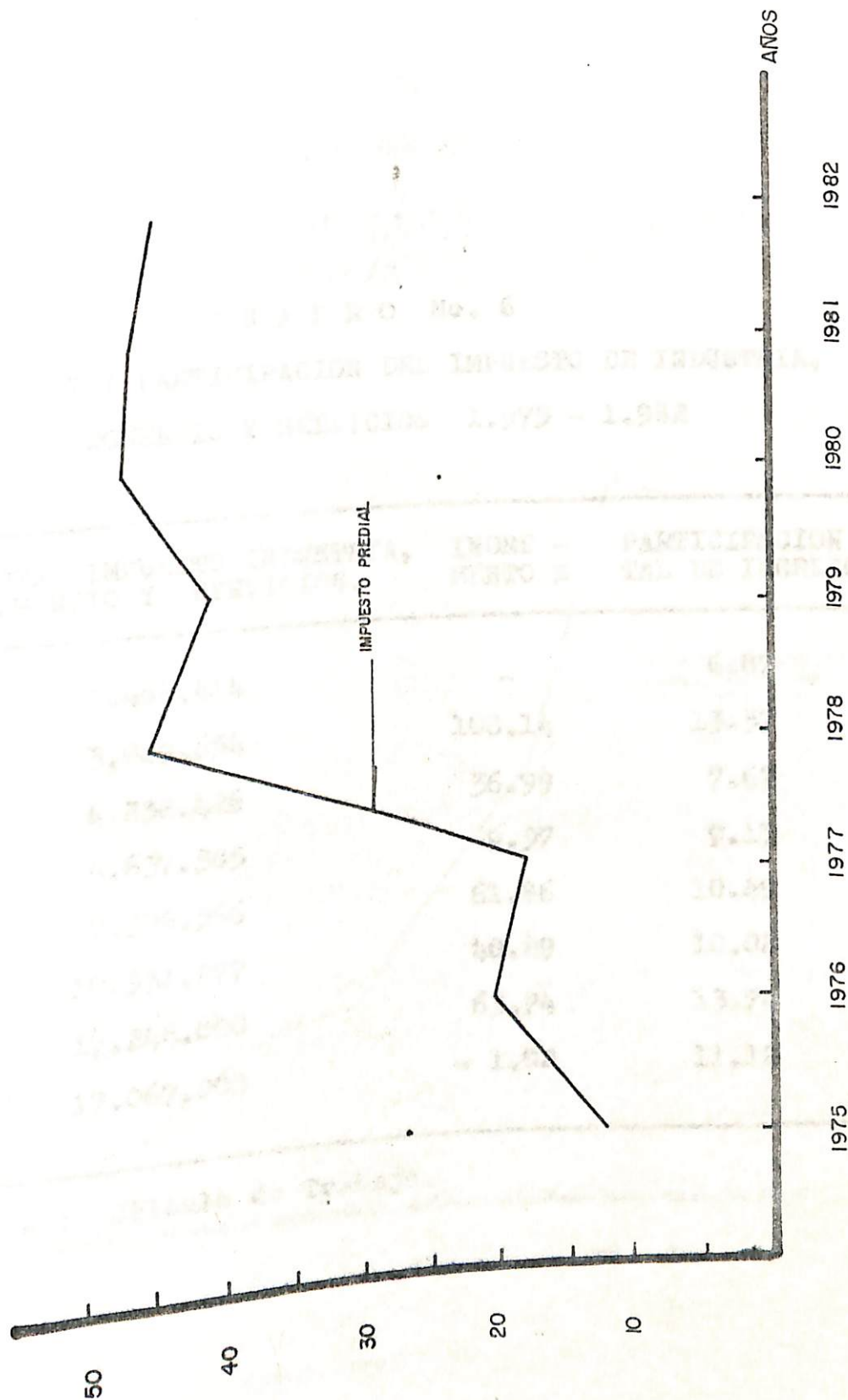
A N O S	TOTAL IMPUESTO PREDIAL	INCREMENTO %
1.975	1.309.607	-
1.976	2.127.560	62.46
1.977	1.868.251	- 12.19
1.978	4.530.428	142.50
1.979	4.040.999	- 10.80
1.980	4.651.828	15.16
1.981	4.607.000	- 0.95
1.982	4.425.000	- 3.95

F U E N T E : Cálculo de Trabajo.

Fuente: Cuadro No 5

EVOLUCION DEL IMPUESTO PREDIAL (1975-1982)

IMPUESTO PREDIAL
(En millones de pesos)



Fuente : Cuadro No. 5

Gráfica No. 3

EVOLUCION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA
COMERCIO Y SERVICIOS (1975-1982)

CUADRO No. 6

EVOLUCION Y PARTICIPACION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA,
COMERCIO Y SERVICIOS 1.975 - 1.982

ANOS	TOTAL IMPUESTO INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS.	INCRE - MENTO %	PARTICIPACION TO TAL DE INGRESOS
1.975	1.484.414	-	6.87
1.976	3.089.654	108.14	13.37
1.977	4.232.426	36.99	7.67
1.978	4.637.585	9.57	9.17
1.979	7.506.566	61.86	10.49
1.980	10.531.277	40.29	10.02
1.981	17.244.000	63.74	13.74
1.982	17.067.000	- 1.02	11.12

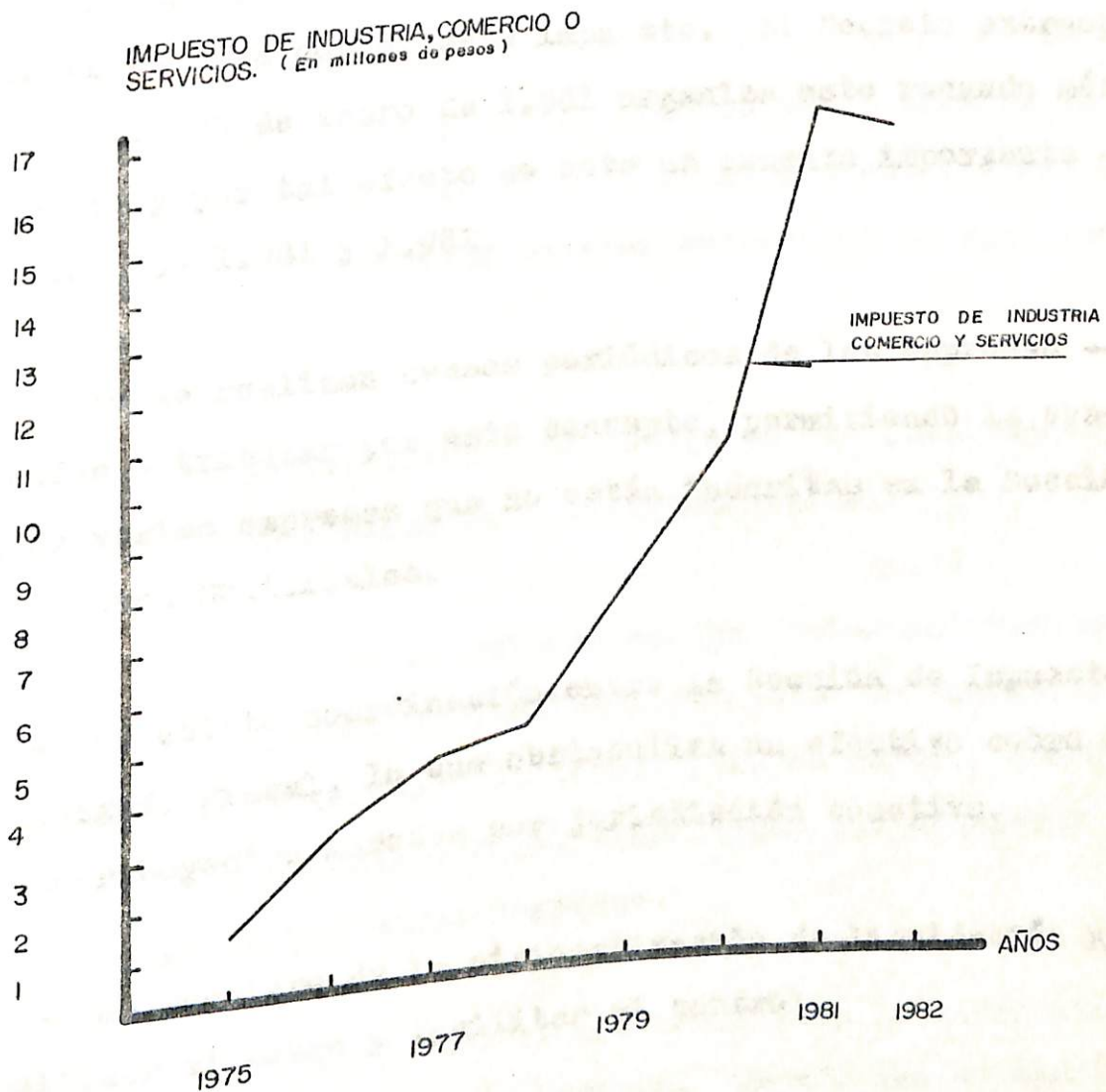
FUENTE : Cálculo de Trabajo.

1975 1977 1979 1981 1982 AÑOS

Fuente cuadro. No. 6

Gráfica No. 3

EVOLUCION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA COMERCIO Y SERVICIOS (1975-1982)



Fuente: cuadro. No. 6

crece regularmente en 1.979 y 1.980; en 1.981 tiene notable incremento y se mantiene para 1.982. Al igual que en el anterior gravamen, éste es influenciado por algunas causas -- que impiden un crecimiento uniforme, entre las que sobresalen:

- Falta de criterios claros y precisos en la fijación de las bases para cobrar este impuesto. El Decreto extraordinario No. 025 de enero de 1.981 organiza este recaudo más claramente y por tal efecto se nota un aumento importante para los años 1.981 y 1.982.

- No se realizan censos periódicos de las empresas -- obligadas a tributar por este concepto, permitiendo la evasión de varias empresas que no están inscritas en la Sección de Impuestos Municipales.

- No existe coordinación entre la Sección de Impuestos y el Juzgado Fiscal, lo que obstaculiza un efectivo cobro a los contribuyentes morosos por jurisdicción coactiva.

- Se requiere de la sistematización de liquidación para agilizar el cobro y facilitar el control.

- Existe apatía entre los contribuyentes para pagar el impuesto, hacen falta campañas de concientización.

El cuadro No. 6, muestra la evolución y la participa--

ción del impuesto de industria, comercio y servicios en los ingresos corrientes y en los totales.

En el período de estudio se nota un incremento de este gravamen, pero no es uniforme. En unos años crece en mayores proporciones que los aumentos registrados en otros; en general, de 1.975 a 1.980 el incremento es del 609.45%. Este impuesto es considerado como una de las principales fuentes de ingreso del municipio. La gráfica No. 3 permite observar la evolución de este tipo de tributo y resalta el efecto favorable del Decreto extraordinario citado para los años 1.981 y 1.982.

5.2.1.3 Participación y evolución de las participaciones nacionales y departamentales.

Las participaciones son un factor importante dentro de los ingresos corrientes y del total de ingresos, su crecimiento es lineal y uniforme, pero su mayor o menor participación anual depende del significado que adquieran en cada vigencia los otros ingresos.

El cuadro No. 7, nos suministra la información necesaria sobre este tipo de ingreso. Un año que se muestra importante es el de 1.979, debido a que en él se solicitó y obtuvo un avance de \$ 12'000.000.00 sobre la participación a las ventas, que fué descontado en 1.980, año en el cual -

-93-
EVOLUCION DE LAS PARTICIPACIONES
NACIONALES Y DEPARTAMENTALES (1975-1982)

Gráficas No. 4

C U A D R O No. 7
PARTICIPACION Y EVOLUCION DE LAS PARTICIPACIONES
NACIONALES Y DEPARTAMENTALES 1.975 - 1.982

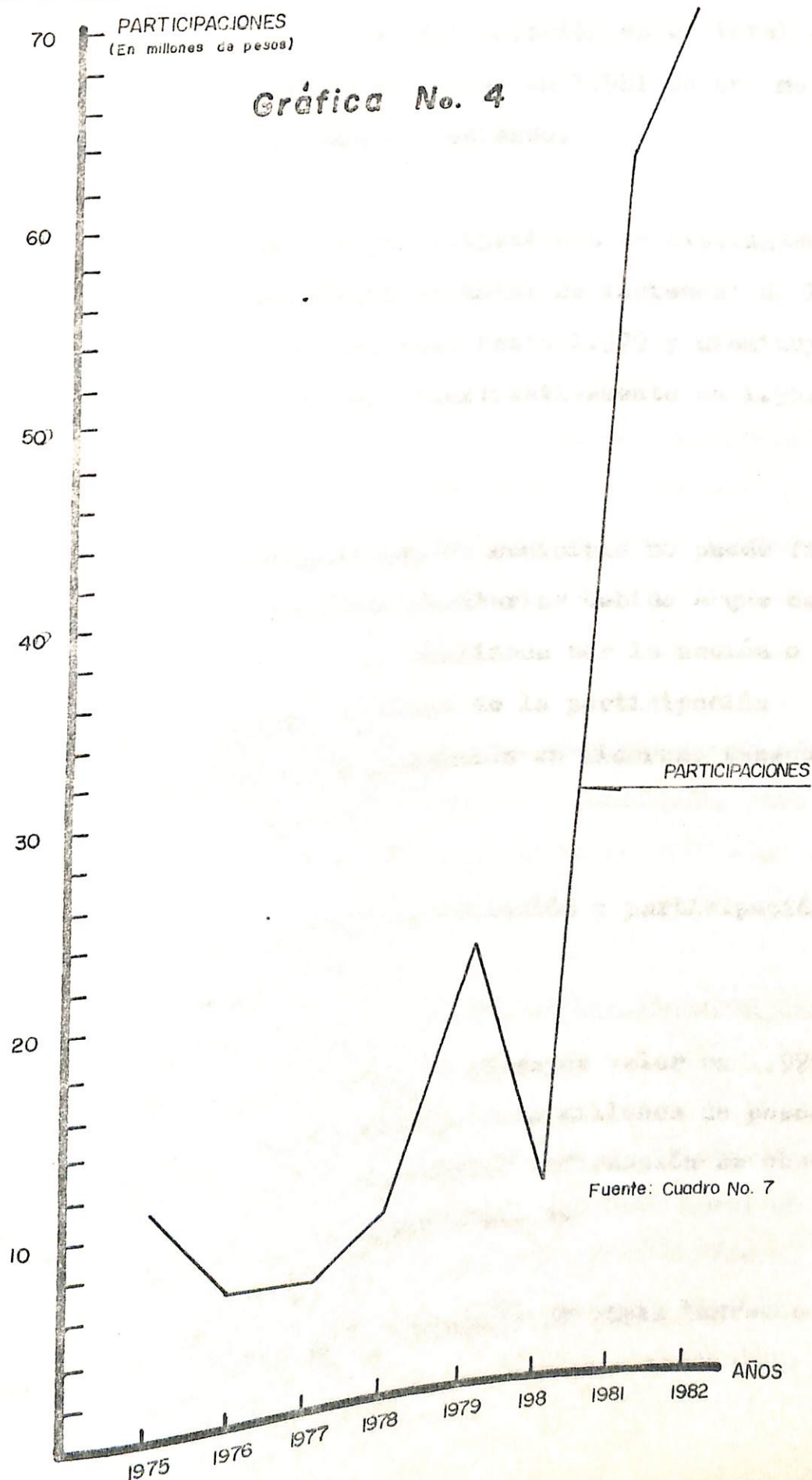
AÑOS	TOTAL PARTICIPACIONES NACIONALES Y DEPTALES.	INCRE - MENTO %	PARTICIPACION TOTAL INGRESOS %
1.975	10.928.664	-	50.61
1.976	6.287.528	- 42.64	27.22
1.977	6.013.831	- 4.35	10.91
1.978	9.271.494	54.16	18.35
1.979	22.257.432	131.67	31.10
1.980	9.607.197	- 56.84	9.14
1.981	62.975.000	555.51	50.17
1.982	70.068.000	11.26	45.68

F U E N T E : Cálculo de trabajo.

Fuente: Cuadro No. 7

AÑOS
1981 1982

EVOLUCION DE LAS PARTICIPACIONES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES(1975-1982)



se nota una disminución en la participación en el total de ingresos. El mayor incremento sucede en 1.981 de una manera no prevista, en 1.982 sigue creciendo,

En la evolución de las participaciones se distinguen tres etapas en lo concerniente al total de ingresos; de 1.975 desciende hasta 1.977, asciende hasta 1.979 y disminuye en 1.980, para luego ascender significativamente en 1.981 y 1.982.

Sobre estas participaciones el municipio no puede fijar políticas tendientes a incrementarlas debido a que dependen de la liquidación anual realizada por la nación o por el Departamento según se trata de la participación al impuesto en las ventas o participación en licores, tabaco y degüello respectivamente.

El cuadro No. 7, muestra la evolución y participación de este tipo de ingreso.

Este tipo de ingreso presenta un mayor valor en 1.979- debido a que en este año se incluye doce millones de pesos correspondientes a 1.980. La anterior información se observará esquemáticamente en la gráfica No. 4.

5.2.1.4 Participación y evolución de otros ingresos-- corrientes.

Los otros ingresos corrientes tienen similar comportamiento que los ingresos anteriores descritos, debido a -- que casi todos los complementarios y su monto se determina en forma de porcentaje del ingreso principal.

5.2.2 Participación y evolución de los ingresos compensados.

Según el cuadro No. 2, los ingresos compensados no tienen mayor significación en el total de ingresos, pero si se les imprime una mejor organización se puede lograr una mayor representación mediante la aplicación de políticas que los incrementen.

La evolución de los ingresos compensados no muestra uniformidad, es oscilante, asciende y desciende, pero durante el período de estudio muestra un incremento algo importante.

5.2.3. Participación y evolución de los ingresos de capital.

Los ingresos de capital tienen una destacada participación en el total de ingresos en algunos años, en especial cuando aumenta el déficit en los otros ingresos, obligando al municipio a recurrir a créditos cada vez más elevados con el fin de afrontar los gastos más inmediatos.

El principal acreedor de Pasto es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La participación de este tipo de ingresos crece en 1.977 a 54.4 % y en 1.980 a 37.92% debido a los préstamos solicitados y obtenidos de \$ 30.155.798 y \$ 25.000.000.00 respectivamente. Entre 1.975 y 1.977 los ingresos de capital no tienen mayor representatividad. En 1.982 nuevamente crece en forma significativa. El cuadro No. 8 indica la evolución de este tipo de ingresos.

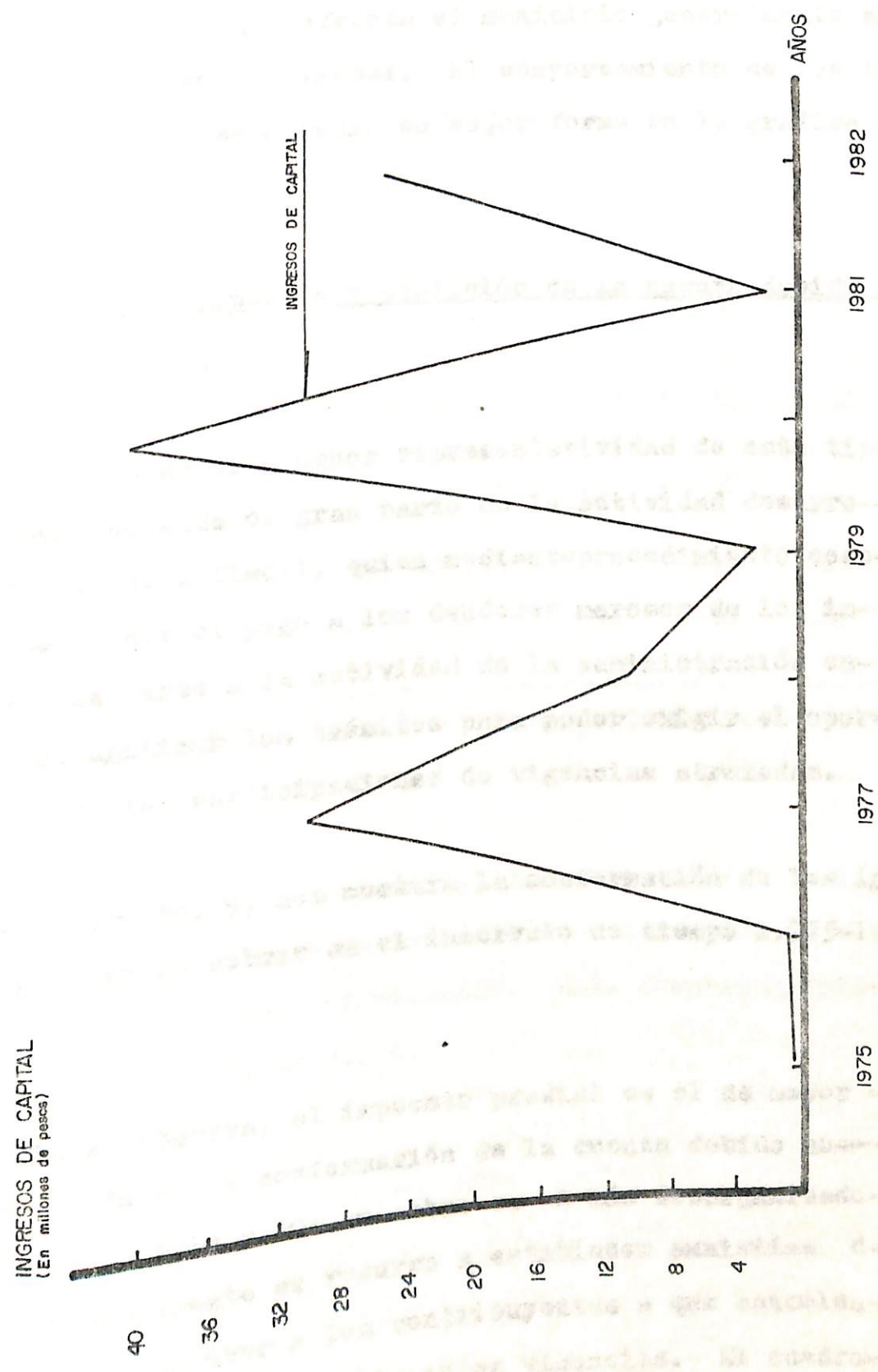
C U A D R O No. 8
EVOLUCION DE LOS INGRESOS DE CAPITAL
1.975 - 1.982

A Ñ O S	TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	INCREMENTO %
1.975	176.279	-
1.976	291.040	65.10
1.977	30.022.677	10.314.64
1.978	10.041.864	- 66.50
1.979	2.957.766	- 370.54
1.980	39.862.372	1.248.00
1.981	1.749.000	- 95.59
1.982	26.032.000	1.388.39

F U E N T E : Tesorería Municipal de Pasto.-Sección de Contabilidad (Cálculo de Trabajo).

El crecimiento de los ingresos de capital es muy even-

Gráfica No. 5
EVOLUCION DE LOS INGRESOS DE CAPITAL
(1975 - 1982)



Fuente : cuadro No. 8

tual, no obedece a un orden lógico sino que depende de las crisis financieras que afronta el municipio generalmente al final de cada vigencia fiscal. El comportamiento de los ingresos de capital se aprecia en mejor forma en la gráfica - No. 5.

5.2.4 Participación y evolución de la cuenta debido - cobrar.

La mayor o menor representatividad de este tipo de ingreso, depende en gran parte de la actividad desarrollada por el juez fiscal, quien mediante procedimiento coactivo debe exigir el pago a los deudores morosos de los impuestos y en parte a la actividad de la administración encargada de agilizar los trámites para poder exigir el oportuno pago de las participaciones de vigencias atrasadas.

El cuadro No. 9, nos muestra la conformación de los ingresos por debido cobrar en el intervalo de tiempo 1.975-1.982.

Según se observa, el impuesto predial es el de mayor representación en la conformación de la cuenta debido cobrar. Esto se debe a que su cobro es el más desorganizado y que casi anualmente se recurre a establecer amnistías de intereses para motivar a los contribuyentes a que cancelen los impuestos causados en anteriores vigencias. El cuadro-

No. 10 indica la evolución de este tipo de ingreso.

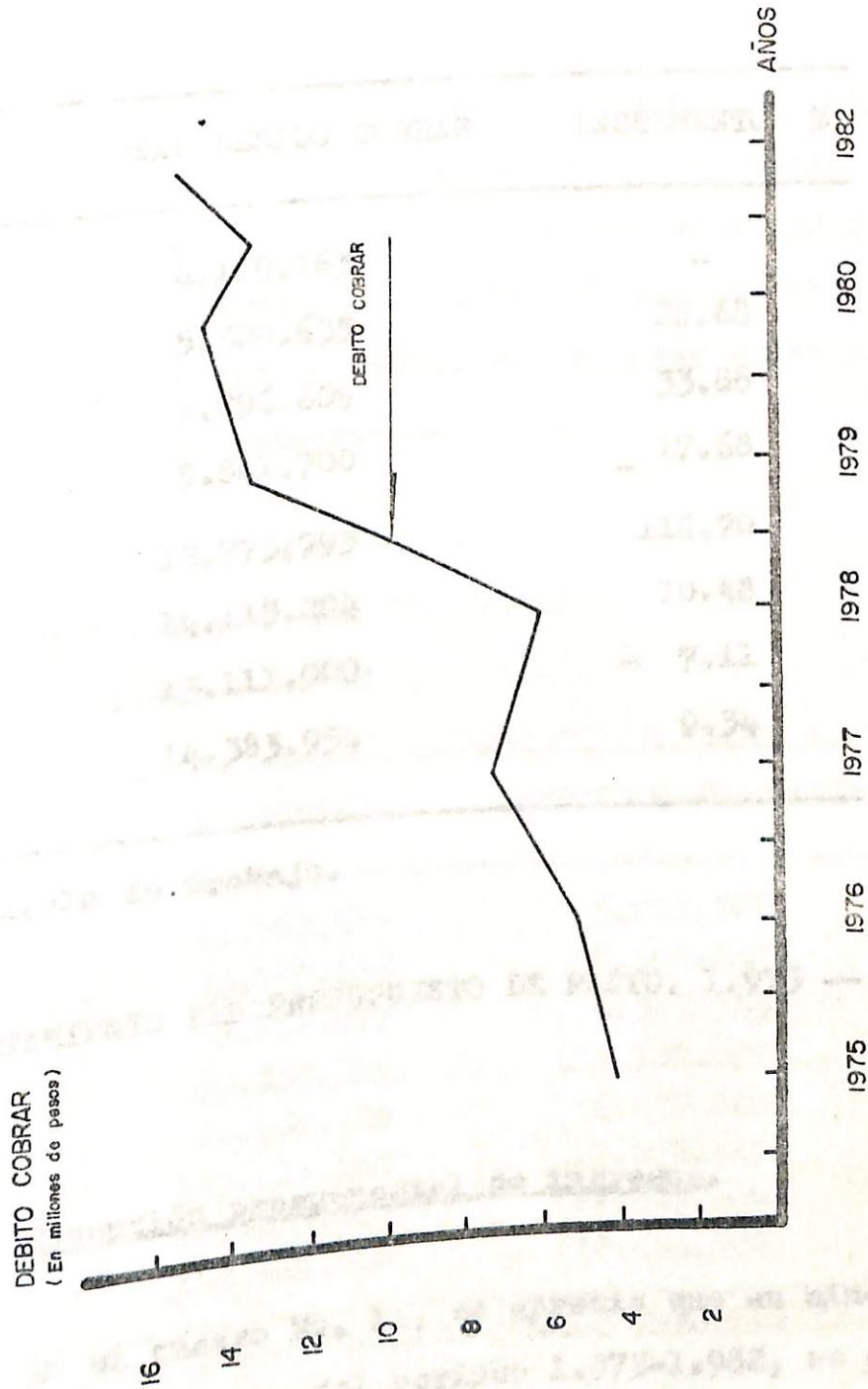
C U A D R O No. 9
CONFORMACION DE LA CUENTA DEBIDO COBRAR
1.975 - 1.982 (%)

TIPO DE INGRESO	1.975	1.976	1.977	1.978	1.979	1.980	1.981	1.982
PREDIAL	71.50	41.81	67.94	40.20	43.63	61.48	57.00	43.78
INDUSTRIA Y COMERCIO	7.61	2.66	13.24	34.24	11.43	24.55	9.30	29.74
PARTICIPACIONES	19.57	50.43	18.11	25.56	44.14	12.41	32.11	24.33
OTROS	1.32	5.10	0.71	0.	0.80	1.56	1.59	2.25

F U E N T E : Tesorería Municipal de Pasto.-Sección de Contabilidad
(Cálculo de Trabajo).

Durante el período de estudio, la evolución del debido cobrar muestra una tendencia ascendente, a excepción de 1.978 y 1.981 que registran disminución. Este comportamiento se aprecia en la gráfica No. 6.

Gráfica No. 6
EVOLUCION DE LA CUENTA DEBITO COBRAR
(1975 - 1982)



Fuente: cuadro No. 9

con los elementos relacionados, mostrando una clara tenden-
cia a ser C U A D R O No. 10 que ingresen, propi-
amente EVOLUCION DE LA CUENTA DEBIDO COBRAR. La
discrepancia porcentual 1.975 - 1.982 (%) ingresos reales a que se
hace referencia sería significativamente mayor si el muni-

AÑOS	TOTAL DEBIDO COBRAR	INCREMENTO %
1.975	4.119.163	-
1.976	5.300.655	28.68
1.977	7.096.609	33.88
1.978	5.841.700	- 17.68
1.979	12.775.795	118.70
1.980	14.115.204	10.48
1.981	13.111.000	- 7.11
1.982	14.383.954	9.54

FUENTE: Cálculo de Trabajo.

1.975	16.500.356	21.592.699	5.092.103
1.976	21.640.863	23.100.655	(8.540.208)
1.977	27.717.184	27.112.917	4.395.799
1.978	28.418.739	32.530.379	(14.905.097)
1.979	122.189.937	71.599.129	(6.859.060)
1.980	122.189.937	105.121.268	(17.068.669)
1.981	122.189.937	122.189.937	(27.007.000)
1.982	202.832.000	153.366.000	(52.466.000)

5.3.1 Ejecución presupuestal de ingresos.

En el cuadro No. 11, se aprecia que en nin-
guna de las vigencias fiscales del período 1.975-1.982, se a-
proximan o tratan de coincidir los ingresos presupuestados -

con los realmente recaudados, mostrando una clara tendencia a ser siempre menores los recursos que ingresan, propiciando una situación financiera municipal deficitaria. La discrepancia presupuesto ingresos-ingresos reales a que se hace referencia sería significativamente mayor si el municipio no recurriera al final de cada año a recursos de crédito con el fin de equilibrar presupuesto, y que se contabilizan como ingresos de capital, repercutiendo en el rápido crecimiento de la deuda pública en especial durante el último quinquenio, condenando al municipio a pagar considerables sumas por concepto de intereses.

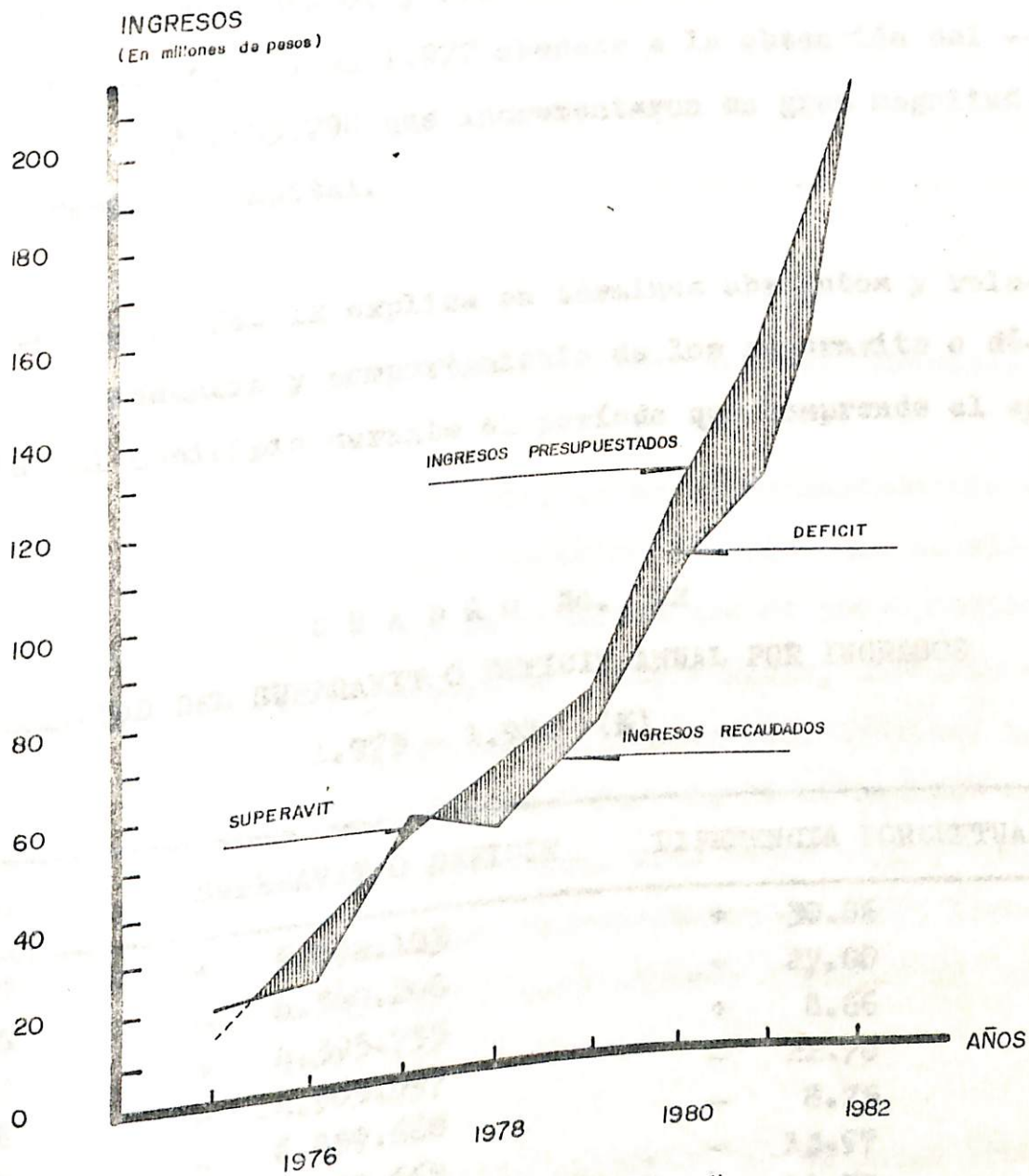
C U A D R O No. 11
EJECUCION PRESUPUESTAL DE INGRESOS
1.975 - 1.982

AÑOS	PRESUPUESTADO	RECAUDADO	DEFICIT O SUPERAVIT
1.975	16.500.556	21.592.659	5.092.103
1.976	31.640.863	23.100.655	(8.540.208)
1.977	50.717.164	55.112.917	4.395.753
1.978	65.435.476	50.530.379	(14.905.097)
1.979	78.418.789	71.559.129	(6.859.860)
1.980	122.189.937	105.121.268	(17.068.669)
1.981	153.122.000	125.515.000	(27.607.000)
1.982	205.832.000	153.366.000	(52.466.000)

F U E N T E : Contraloría Municipal de Pasto.-Informes financieros.

En 1.975 y 1.977, se observan superávits, pero en nin-

Gráfica No. 7 EJECUCION PRESUPUESTAL DE INGRESOS (1975-1982)



Fuente: cuadro No. II

gún momento sepueden igualar a los déficits de los otros años del período, que son de mayor proporción. Estos superavits ocasionales se deben, en 1.975 a que el debido cobrar- no estaba presupuestado, y sin embargo registro un recaudo- relativamente alto y en 1.977 obedece a la obtención del -- crédito de \$ 30.155.798 que incrementaron en gran magnitud- los ingresos de capital.

El cuadro No. 12 explica en términos absolutos y rela- tivos la tendencia y comportamiento de los superavits o dé- ficits del municipio durante el período que comprende el es- tudio.

C U A D R O No. 12
MAGNITUD DEL SUPERAVIT O DEFICIT ANUAL POR INGRESOS
1.975 - 1.982 (%)

A N O S	SUPERAVIT O DEFICIT	DIFERENCIA PORCENTUAL
1.975	+ 5.092.103	+ 30.86
1.976	- 8.540.208	- 27.00
1.977	+ 4.395.755	+ 8.66
1.978	- 14.905.097	- 22.78
1.979	- 6.859.660	- 8.75
1.980	- 17.068.669	- 13.97
1.981	- 27.607.000	- 18.02
1.982	- 52.466.000	- 25.53

F U E N T E : Cálculo de Trabajo.

Porcentualmente los mayores déficits son los registra-

dos en 1.976 y 1.982. Se pueden considerar como causas de estas situaciones, en primer término que los presupuestos no se elaboraron con criterios técnicos ajustados a la realidad y en segundo lugar que quienes tenían a su cargo el recaudo de los diferentes ingresos no lo hicieron eficientemente. La gráfica No. 7 expresa en forma clara el comportamiento de los ingresos recaudados realmente frente a los presupuestados.

AÑOS	PRESUPUESTADO	RECAUDADO	DEFICIT	%
1.975	2.349.599	1.309.607	1.039.992	44.26

5.3.1.1 Ejecución presupuestal del impuesto predial.

El impuesto predial se ha presupuestado sin lógica, se nota un claro antitecnicismo, puesto que anualmente debería incrementarse la cantidad que se presupuestaba guardando una adecuada proporción. Sin embargo, mientras en 1.975 y 1.976 se presupuestan cantidades casi iguales, para 1.977 se cuadruplica la cifra. Para 1.978 se aumenta moderadamente, en 1.979 disminuye casi tres veces del presupuestado el año anterior, para incrementarse en forma leve en 1.980 y disminuir en 1.982; como se puede apreciar en el cuadro No. 13.

Obviamente con lo anterior, no se puede presentar una concordancia entre lo presupuestado y lo recaudado, las diferencias son grandes y todas deficitarias, en algunos años como 1.977 y 1.978 el déficit pasa del 85% y 70% respectivamente.

El recaudo efectivo por este concepto tampoco

tiene una evolución uniforme. En los años de 1.977, 1.979, 1.981, y 1.982 disminuye en lugar de aumentar con respecto al año inmediatamente anterior.

C U A D R O No. 13
EJECUCION PRESUPUESTAL DEL IMPUESTO PREDIAL
1.975 - 1.982 (Precios Corrientes)

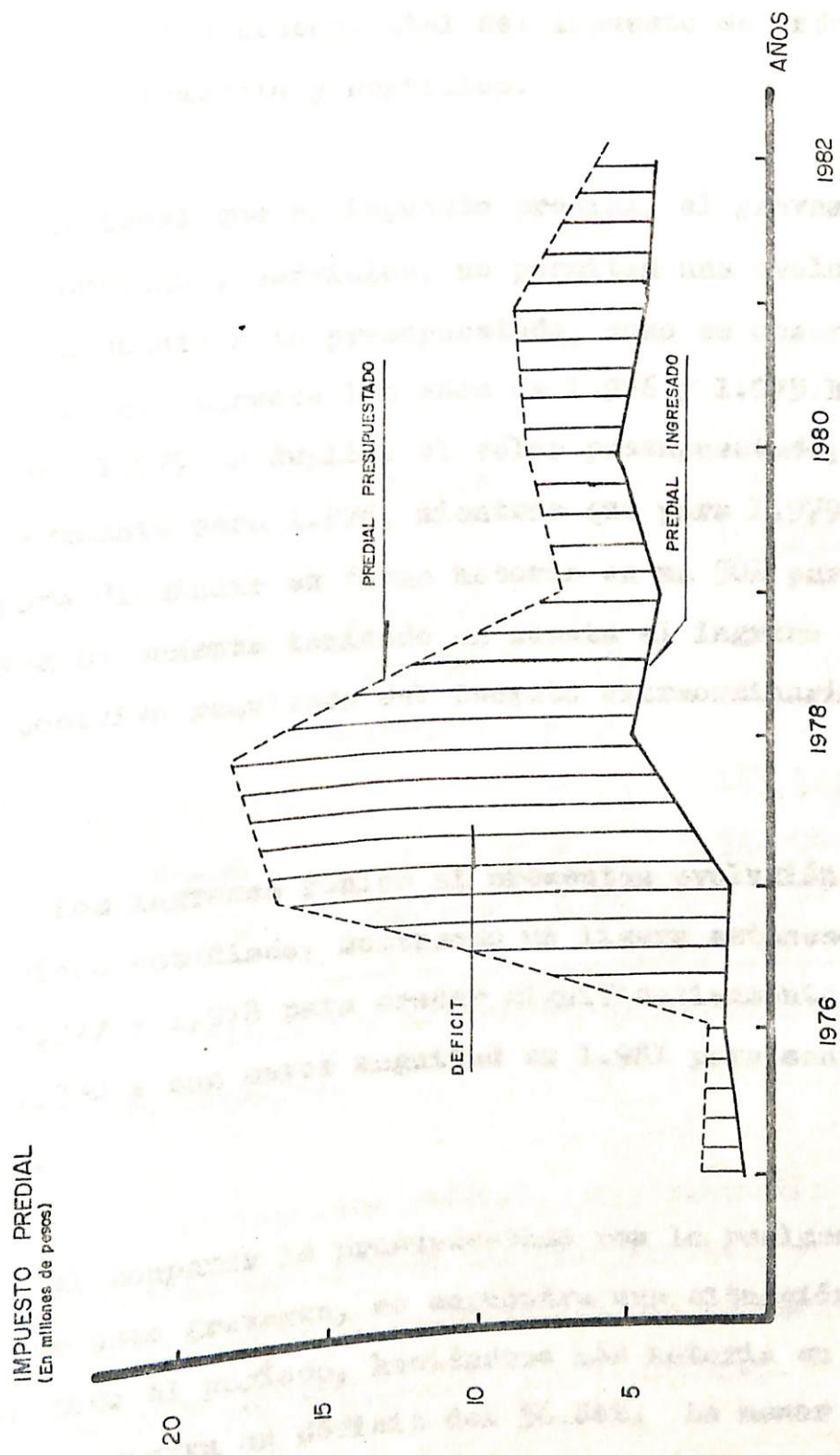
AÑOS	PRESUPUESTADO	RECAUDADO	DEFICIT	%
1.975	2.349.599	1.309.607	1.039.992	44.26
1.976	2.332.193	2.175.560	204.633	8.77
1.977	16.590.915	1.868.215	14.722.664	88.84
1.978	17.421.185	4.530.428	12.890.757	73.99
1.979	6.907.620	4.040.998	2.866.621	41.50
1.980	7.182.820	4.651.828	2.530.993	35.23
1.981	7.587.000	4.607.000	2.980.000	39.27
1.982	5.249.000	4.425.000	824.000	15.70

F U E N T E : Contraloría General del Municipio.-Informes-
Financieros. (Cálculo de Trabajo).

La elaboración depresupuesto que no guarden una directa relación con los ingresos reales, se refleja negativamente en las finanzas municipales, impidiendo el normal desarrollo de planes y programas previstos. La gráfica No. 8 - muestra en forma esquemática el divorcio existente entre los ingresos presupuestados con los recaudados.

Gráfica No. 8

EJECUCION PRESUPUESTAL DEL IMPUESTO PREDIAL (1975 - 1982)



Fuente : cuadro No. 13

5.3.1.2 Ejecución presupuestal del impuesto de industria, comercio y servicios.

Al igual que el impuesto predial, el gravamen de industria, comercio y servicios, no permiten una evolución uniforme en cuanto a lo presupuestado, como se observa en el cuadro No. 14. Durante los años de 1.976 y 1.975 hay similitud, y para 1.977 se duplica el valor presupuestado, disminuye ligeramente para 1.978, mientras que para 1.979 se triplica para disminuir en forma notoria en un 50% para 1.970; en 1.982 se aumenta teniendo en cuenta el ingreso de ese año y el positivo resultado del Decreto extraordinario-025 de 1.981.

Los ingresos reales sí presentan evolución durante el período estudiado, mostrando un ligero estancamiento entre 1.977 y 1.978 para crecer significativamente en 1.979, en 1.980 y con mayor magnitud en 1.981 para mantenerse en 1.982.

Al comparar lo presupuestado con lo realmente recaudado por este gravamen, se encuentra una situación deficitaria en todo el período, haciéndose más notoria en 1.979, donde se registra un déficit del 56.84%. La menor diferencia y con superavit se da en 1.980 con 1.61%; esta situación lógicamente afecta la economía municipal entorpeciendo varios de sus planes, un gran superavit representa--

en 1.982 con un 50.99%.

C U A D R O No. 14
EJECUCION PRESUPUESTAL DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA,
COMERCIO Y SERVICIOS 1.975 - 1.982

AÑOS	PRESUPUESTADO	RECAUDADO	DEFICIT	%	SUPERAVIT	%
1.975	2.507.660	1.484.414	1.023.246	40.80	-	-
1.976	2.530.000	3.089.654	-	-	459.654	17.47
1.977	5.304.253	4.232.426	1.071.827	20.20	-	-
1.978	5.260.155	4.637.585	622.568	11.83	-	-
1.979	17.393.748	7.506.556	9.887.228	56.84	-	-
1.980	10.363.854	10.531.277	-	-	167.423	1.61
1.981	11.420.000	17.244.000	-	-	5.824.000	50.99
1.982	18.013.000	17.067.000	946.000	5.25	-	-

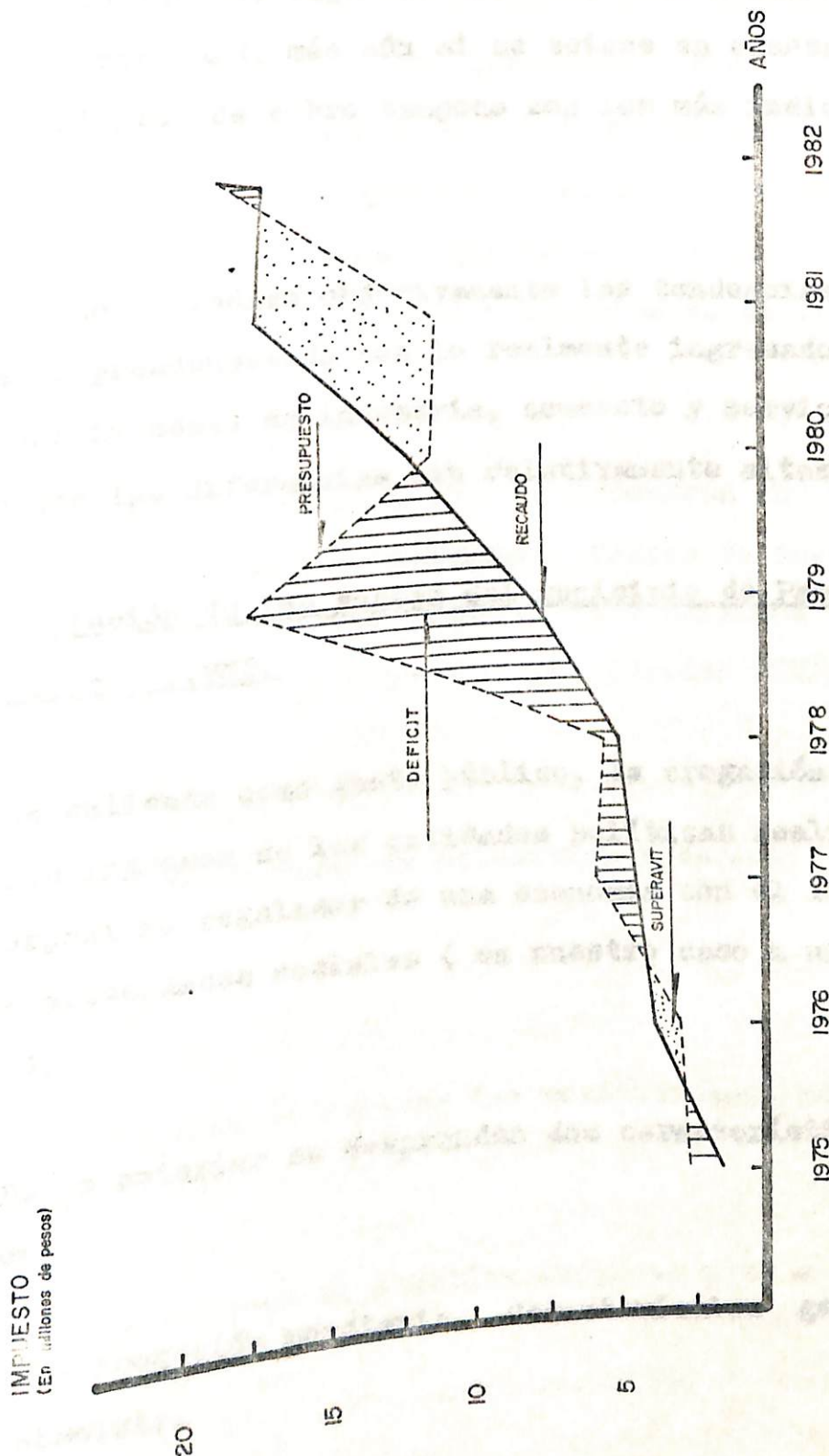
F U E N T E : Contraloría General del Municipio.-Informes financieros
(Cálculo de Trabajo).

Al igual que en el impuesto predial, esta situación obedece a la elaboración antitécnica del presupuesto y a la ineficiencia de funcionarios encargados de hacer efectiva la recaudación de este gravamen.

El recaudo por el impuesto de industria, comercio y servicios, es superior al efectuado por concepto del predial, a pesar de que para el tributo de las actividades empresariales

Gráfica No. 9

EJECUCION PRESUPUESTAL DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA COMERCIO Y SERVICIOS (1975 - 1982)



Fuente: cuadro No. 14

riales no ha existido durante todo el período, claridad en la base de liquidación que fija las tarifas; esto naturalmente disminuye capacidad, más aún si se tiene en cuenta que los procedimientos de cobro tampoco son los más indicados.

La gráfica No. 9 indica objetivamente las tendencias que presentan lo presupuestado con lo realmente ingresado por concepto del impuesto de industria, comercio y servicios, dejando notar que las diferencias son relativamente altas.

Los gastos dentro del presupuesto, se clasifican en tres categorías: Gastos de funcionamiento, Gastos de inversión y Gastos de deuda pública.

5.3.2. Evolución de los gastos del municipio de Pasto.

1.975 - 1.982.

Se entiende como gasto público, la erogación monetaria de los ingresos de las entidades políticas realizadas por el organismo regulador de una economía con el fin de atender las necesidades sociales (en nuestro caso a nivel municipal).

De lo anterior se desprenden dos características importantes:

- Erogación monetaria. Característica general pero no absoluta.

- Organismo regulador. Existencia indispensable.

sable de una autoridad que reglamente la distribución adecuada del gasto público; esto se hace mediante el mecanismo del presupuesto público como acto gubernativo por el cual se estima el monto aproximado de los ingresos que por diferentes conceptos tendrá el gobierno y en base al cual se programan y autorizan los gastos que deben realizarse en una determinada vigencia y de acuerdo a prioridades en las necesidades de la comunidad.

Los gastos dentro del presupuesto, se encuadran en tres categorías: Gastos de funcionamiento, Gastos de inversión y Gastos de deuda pública; también se clasifican en gastos de la administración y para la prosperidad pública. Los gastos públicos tienen sus principios rectores:

- Necesidad real
- Que no sacrifiquen ni rebozen las posibilidades económicas del municipio.
- El gasto debe obtener el objetivo completo y no a medias.
- Se debe evitar el despilfarro.
- El valor de recaudación de una renta creada para un

servicio no debe superar el valor del mismo.

En el cuadro No. 15 y en la gráfica correspondiente, - se puede apreciar el destino que toman los egresos o gastos del municipio de Pasto (gastos de funcionamiento, principal^{mente}, y en gastos de inversión en menor escala).

Los gastos de funcionamiento más importantes son: suel^{dos}, viáticos, prestaciones sociales, servicios médicos y - odontológicos, pensiones de jubilación, combustible, propa^{ganda}, etc..

Se consideran gastos de inversión aquellos destinados - a obras públicas y de embellecimiento de la ciudad, a la -- compra de equipos tales como vehículos recolectores de basu^{ra}, herramientas de trabajo, etc..

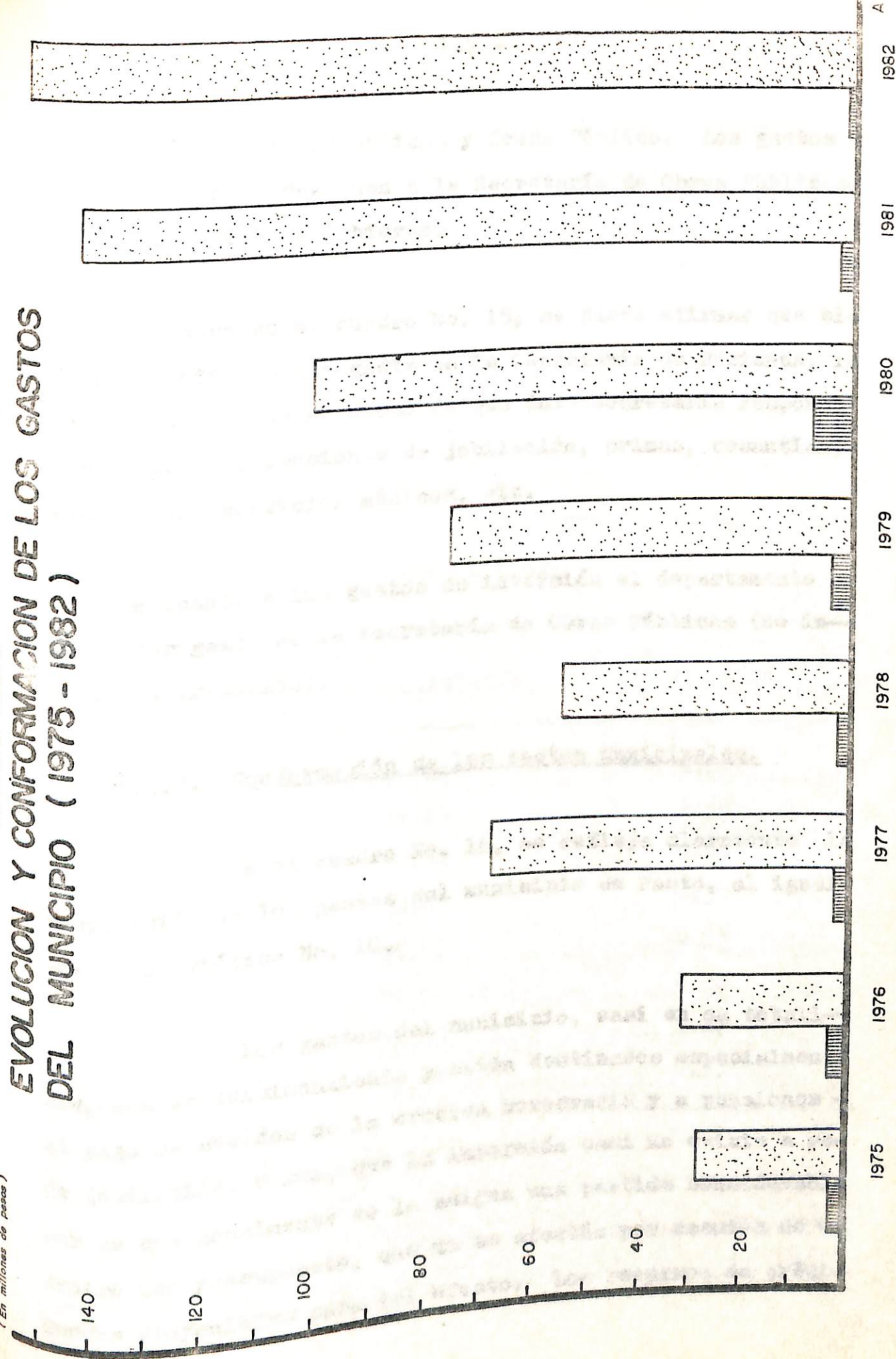
Los gastos municipales crecen aceleradamente debido a - la ampliación de la planta de personal, aumento del costo -- de vida, crecimiento de la ciudad, etc. Es así como de -- 1.975 a 1.982 los ingresos suben en forma vertiginosa; entre los años 1.979 y 1.982 se duplican.

Los gastos de funcionamiento y de inversión se repar^{ten} por departamentos, así: los de funcionamiento en Conce^{jo}, Personería, Tesorería, Contraloría, Alcaldía, Secreta^{ría} General, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Hacienda,

TIPO DE GASTOS	1.975	1.976	1.977	1.978	1.979	1.980	1.981	1.982
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO.								
Concejo	112100	123300	166300	216600	303800	420400	513000	714000
Personería	251900	277100	1421100	501900	532900	784200	2337000	2362000
Tesorería	572800	630100	948500	1917500	1419300	2182600	4457000	5603000
Contraloría	431200	4743300	632000	1270700	1534400	2173900	2720000	3421000
Alcaldía	1854200	2039600	1221000	2350000	3506600	3310100	3851000	4531000
Srta. General.	-	-	-	2148000	1284800	3132800	2872000	1346000
Srta. Gobierno.	2185200	2403700	3844800	4603300	5938500	8625000	-	11102000
Srta. Hacienda.	6070000	6597900	7856900	14979600	25840600	31770900	38026000	41963000
Srta. Obras.	5868400	6465200	7657500	1993100	11127100	18753600	25007000	23585000
Dpto. Serv. Pub.	2717100	2988800	3621700	16049400	11877400	19459800	27374000	19814000
Deuda Pública.	-	-	20604300	8633800	9010100	6612700	-	33457000
SUB-TOTAL	28339300	31173100	67100100	53963900	72369400	97244400	142157000	152221000
GASTOS DE INVERSION.								
Srta. Obras.	652800	718100	244700	123700	505500	229200	75000	75000
Srta. Gobierno.	102100	112300	216500	75700	168900	8341700	3149000	415000
SUB-TOTAL	754900	830400	461200	199400	673900	8570900	3149000	490000
TOTAL GASTOS	29094200	32035400	67561300	54162300	73043300	105615300	145306000	152711000

F U E N T E : Contraloría General del Municipio. - Informes Financieros.

EVOLUCION Y CONFORMACION DE LOS GASTOS DEL MUNICIPIO (1975 - 1982)



GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

GASTOS DE INVERSION

Fuente: Cuadro No. 15

Secretaría de Obras Públicas y Deuda Pública. Los gastos de inversión se destinan a la Secretaría de Obras Públicas y la Secretaría de Gobierno.

Con base en el cuadro No. 15, se puede afirmar que el departamento que más gasta es la Secretaría de Hacienda, lo que se explica en el hecho de que ésta Secretaría responde por el pago de pensiones de jubilación, primas, cesantías, vacaciones, servicios médicos, etc.

En cuanto a los gastos de inversión el departamento -- que mayor gasto es la Secretaría de Obras Públicas (no incluye Valorización).

5.3.3. Conformación de los gastos municipales.

En el cuadro No. 16, se refleja claramente la composición de los gastos del municipio de Pasto, al igual que en la gráfica No. 10.

Los gastos del municipio, casi en su totalidad, son de funcionamiento y están destinados especialmente al pago de sueldos de la crecida burocracia y a pensiones de jubilación, o sea, que la inversión casi no existe a pesar de que anualmente se le asigna una partida considerable dentro del presupuesto, que no se efectúa por escasez de fondos disponibles para tal efecto. Los recursos de crédi-

to se utilizan para gastos de funcionamiento. Absorben más del 95% de los gastos efectuados por la municipalidad en el período de estudio. Por la anterior razón la ciudad de Pasco carece de equipos de embellecimiento y no se efectúan obras en el mismo sentido, a no ser, que sean el departamento o la nación quienes inviertan en obras de infraestructura municipal.

C U A D R O No. 16

CONFORMACION DE LOS GASTOS MUNICIPALES (%)

1.975 - 1.982

A Ñ O S	T I P O D E G A S T O S	
	DE FUNCIONAMIENTO	DE INVERSION
1.975	97.40	2.60
1.976	97.40	2.60
1.977	99.32	0.68
1.978	99.63	0.37
1.979	99.07	0.93
1.980	91.90	8.10
1.981	97.83	2.17
1.982	99.65	0.35

F U E N T E : Cálculo de Trabajo.

El desequilibrio en los gastos a que se hace referencia, se debe entre otras cosas a los problemas siguientes: dife--

rencia entre ingresos presupuestados con lo recaudados, --
falta de políticas claras en el recaudo de impuestos, cre-
cida burocracia municipal, etc.

CUADRO No. 17
5.3.4 Diferencia anual entre ingresos y gastos muni-
cipales. 1.975 - 1.982 (%)

Ante el continuado déficit presupuestal y la in-
minente necesidad de gastar, se presenta una negativa y --
permanente situación económica en la cual los gastos son --
mayores que los ingresos, determinando en primer término, --
que la deuda del municipio con entidades oficiales y priva-
das ascienda con cierta velocidad y en segundo lugar, que
el déficit presupuestal, aumente en similar proporción.

1.981	125.515.000	145.306.000	19.791.000	15.76
1.982	153.366.000	152.711.000	(655.000)	(0.42)

Surge entonces la necesidad de diferenciar tres
conceptos que son: lo presupuestado, lo ingresado y lo gas-
tado.

Dentro delo ingresado se incluye los frecuen-
tes empréstitos obtenidos por el municipio. En determinados
años se gastan recursos pertenecientes a vigencias fiscales
anteriores, o posteriores cuando se utilizan el sistema de
avances.

Como se observa en el cuadro No. 17, en todos --
los años del período los gastos son mayores que los ingre-
sos, siendo el año de 1.976 el que presenta mayor diferencia

relativa. La situación planteada se aprecia más objetivamente en la gráfica No. 11.

C U A D R O No. 17
DIFERENCIA ANUAL ENTRE INGRESOS Y GASTOS
1.975 - 1.982 (%)

ANOS	INGRESOS	GASTOS	DIFERENCIA	%
1.975	21.592.659	29.094.200	7.501.541	34.7
1.976	23.100.655	31.003.500	8.900.845	38.5
1.977	55.112.918	67.561.300	12.448.382	22.6
1.978	50.530.379	54.163.300	3.632.921	7.1
1.979	71.559.129	73.043.300	1.594.171	2.3
1.980	105.121.268	105.615.300	694.032	0.66
1.981	125.515.000	145.306.000	19.791.000	15.76
1.982	153.366.000	152.711.000	(655.000)	(0.42)

F U E N T E : Contraloría General del Municipio.-Informes -
Financieros. (Cálculo de Trabajo).

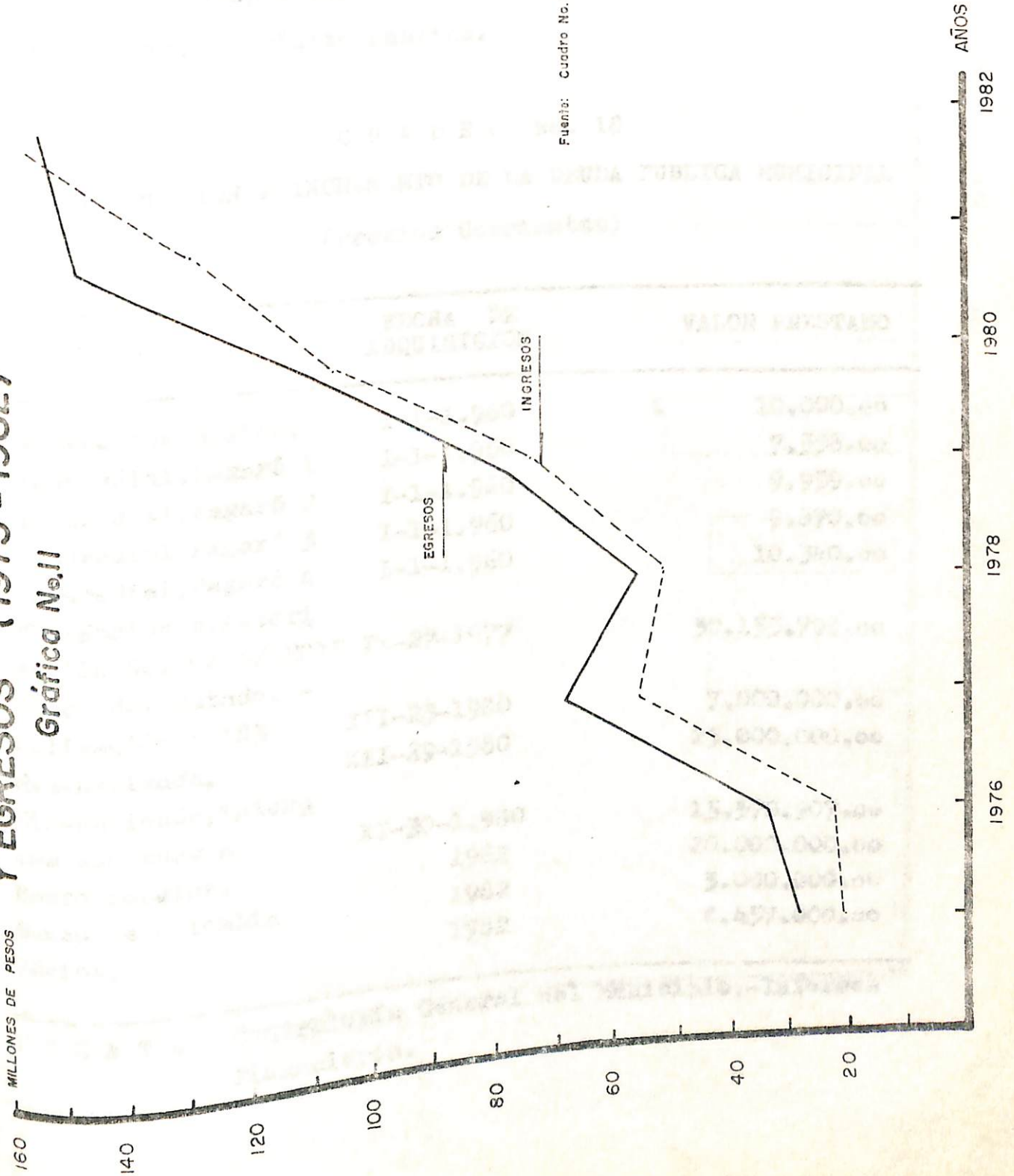
5.3.5 Incremento de la deuda pública.

Como consecuencia de las situaciones descritas - en los planteamientos anteriores y como en algunas oportunidades se ha mencionado, el municipio de Pasto ha estado abocado a recurrir continuamente a la utilización de créditos - para solucionar sus necesidades más inmediatas. Esto naturalmente provoca un desmedido crecimiento de la deuda pública, ya por cuanto el Municipio es un deudor moroso caracterizado,

DIFERENCIA ENTRE INGRESOS Y EGRESOS (1975 - 1982)

Gráfica No.11

Fuente: Cuadro No. 17



casi nunca abona los créditos obtenidos permitiendo que la deuda crezca por intereses causados que al constituirse en moratorios agravan la situación.

El principal acreedor del municipio es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

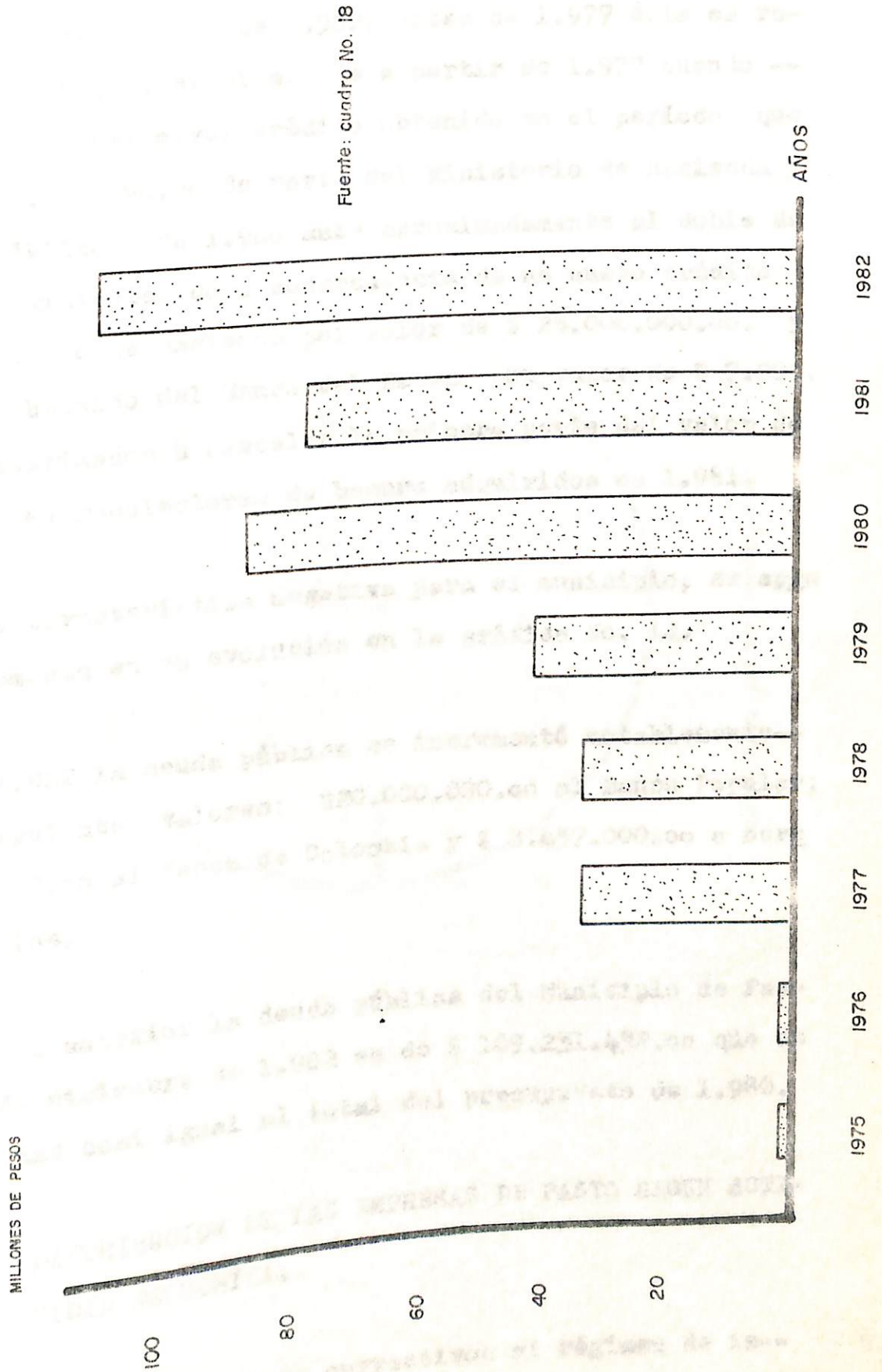
C U A D R O No. 18

CONFORMACION E INCREMENTO DE LA DEUDA PUBLICA MUNICIPAL
(Precios Corrientes)

ACREEDOR	FECHA DE ADQUISICION	VALOR PRESTAMO
Acueductos Mpales.	I-1-1.960	\$ 10.000.00
Inscredial, Pagaré 1	I-1-1.960	7.558.00
Inscredial, Pagaré 2	I-1-1.960	9.959.00
Inscredial, Pagaré 3	I-1-1.960	9.870.00
Inscredial, Pagaré 4	I-1-1.960	10.340.00
Min-Hacienda, Autori zación No. 0215/12012	IX-27-1977	30.155.798.00
Banco del Estado, -	XII-23-1980	7.000.000.00
Obligación # 183	XII-29-1980	25.000.000.00
Min-Hacienda, .		
Min-Hacienda, intere ses causados a	XI-30-1.980	13.570.907.00
Banco Popular.	1982	20.000.000.00
Banco de Colombia	1982	5.000.000.00
Varios.	1982	8.457.000.00

F U E N T E : Contraloría General del Municipio.-Informes
Financieros.

Gráfica No.12
INCREMENTO DEUDA PUBLICA
MUNICIPAL (1975-1982)



Según el cuadro No. 18, en el que se presenta la deuda pública a diciembre 31 de 1.982, antes de 1.977 ésta es relativamente baja y estable. Es a partir de 1.977 cuando -- crece a causa del mayor crédito obtenido en el período que es de \$ 30.155.798.00 de parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En 1.980 sube aproximadamente al doble de la deuda existente, como consecuencia de un nuevo crédito -- del Ministerio de Hacienda por valor de \$ 25.000.000.00. y préstamo obtenido del Banco del Estado por valor de \$ 7.000.000.00. destinados a cancelar la primera parte del valor de los seis (6) recolectores de basura adquiridos en 1.981.

Esta característica negativa para el municipio, se aprecia claramente en su evolución en la gráfica No. 12.

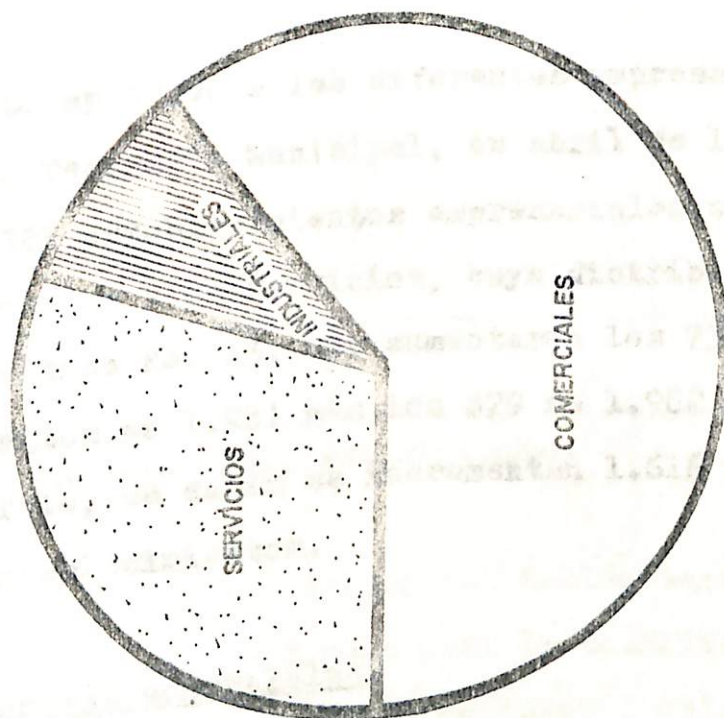
En 1.982 la deuda pública se incrementó notablemente-- en los siguientes valores: \$20.000.000.00 al Banco Popular; \$ 5.000.000.00 al Banco de Colombia y \$ 8.457.000.00 a acredores varios.

Con lo anterior la deuda pública del Municipio de Pasto a 31 de diciembre de 1.982 es de \$ 109.231.432.00 que es una cantidad casi igual al total del presupuesto de 1.980.

5.4 DISTRIBUCION DE LAS EMPRESAS DE PASTO SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA.

Al buscar algunos correctivos al régimen de im--

Gráfica No. 13
DISTRIBUCION DE LAS EMPRESAS SEGUN LA ACTIVIDAD



Fuente: Censo tesorería y Municipal 1980

puestos municipales y por consiguiente un alivio a la deficitaria situación financiera, y si constituye un elemento importante de estos proósitos el gravamen de industria, comercio y servicios, no se pueden dejar de analizar algunos aspectos característicos de las empresas obligadas a este tributo, en especial aquellos que se relacionan con la fijación de la base y procedimientos de liquidación de este impuesto.

En el censo aplicado a las diferentes empresas de Pasto por parte de la Tesorería Municipal, en abril de 1.980, se registraron 3.321 establecimientos empresariales entre industriales, comerciales y de servicios, cuya distribución se aprecia en la gráfica No. 13. Se aumentaron los 737 establecimientos inscritos en 1.981 más los 879 de 1.982 según la Cámara de Comercio, es decir se incrementan 1.616 para un total de 4.937 establecimientos.

5.4.1 Empresas comerciales.

Los establecimientos empresariales, dedicados a la actividad comercial, constituyen el mayor número entre el total de empresas obligadas al gravamen de industria, comercio y servicios. Representan algo más del 60%. Estos a su vez, se encuentran distribuidos por especialidades en la siguiente forma:

C U A D R O No. 19

EMPRESAS COMERCIALES SEGUN ESPECIALIDAD A QUE SE DEDICAN

ESPECIALIDAD	No. DE EMPRESAS	%
ALMACENES	1.262	42.5
GRANDEROS	1.239	41.5
AGENCIAS	128	4.3
DROGUERIAS	118	4.0
TERCENAS	116	3.9
BOMBAS DE GASOLINA	41	1.4
LIBRERIAS Y PAPELERIAS	37	1.3
JOYERIAS	32	1.1
T O T A L E S	2.973	100.

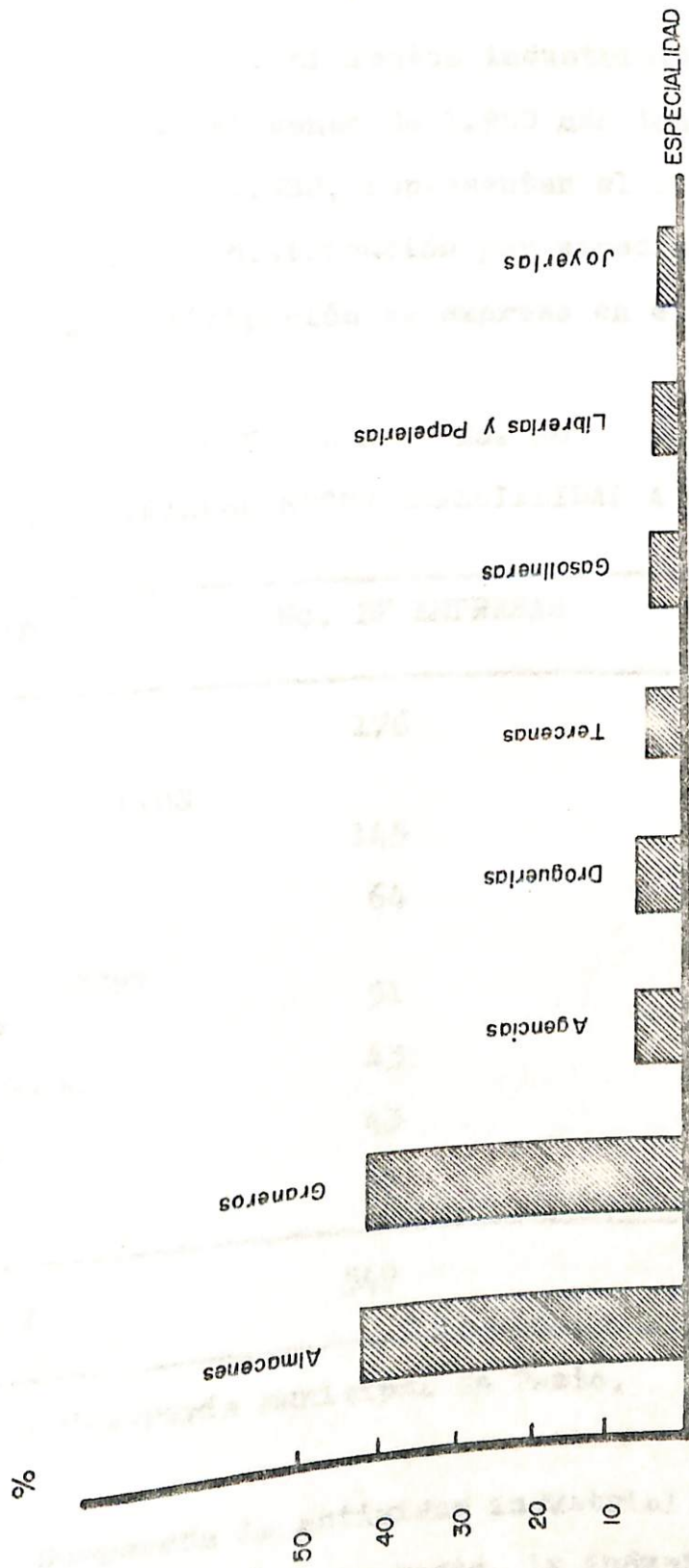
F U E N T E : Tesorería Municipal de Pasto.

Según el cuadro No. 19, dentro del ámbito comercial los almacenes y los graneros conforman casi la totalidad de esta actividad. Constituyen el 84%, mientras que el 16% restante está compuesto en su orden por: Agencias, droguerías, tercenas, bombas de gasolina, librerías y papelerías y joyerías.

La gráfica No. 14 claramente indica la distribución de las empresas comerciales de Pasto, de acuerdo a la especialidad a que se dedican.

5.4.2 Empresas Industriales.

Gráfica No. 14
DISTRIBUCION EMPRESAS COMERCIALES
EN PASTO SEGUN ESPECIALIDAD (CENSO 1980)



Fuente : cuadro No. 19

Los establecimientos industriales del municipio de Pasto, según el censo de 1.980 más los datos correspondientes a 1.981 y 1.982, representan el 11.1% del total de las empresas. La distribución por especialidad en esta actividad y su participación se expresa en el siguiente cuadro.

C U A D R O No. 20

EMPRESAS INDUSTRIALES SEGUN ESPECIALIDAD A QUE SE DEDICAN

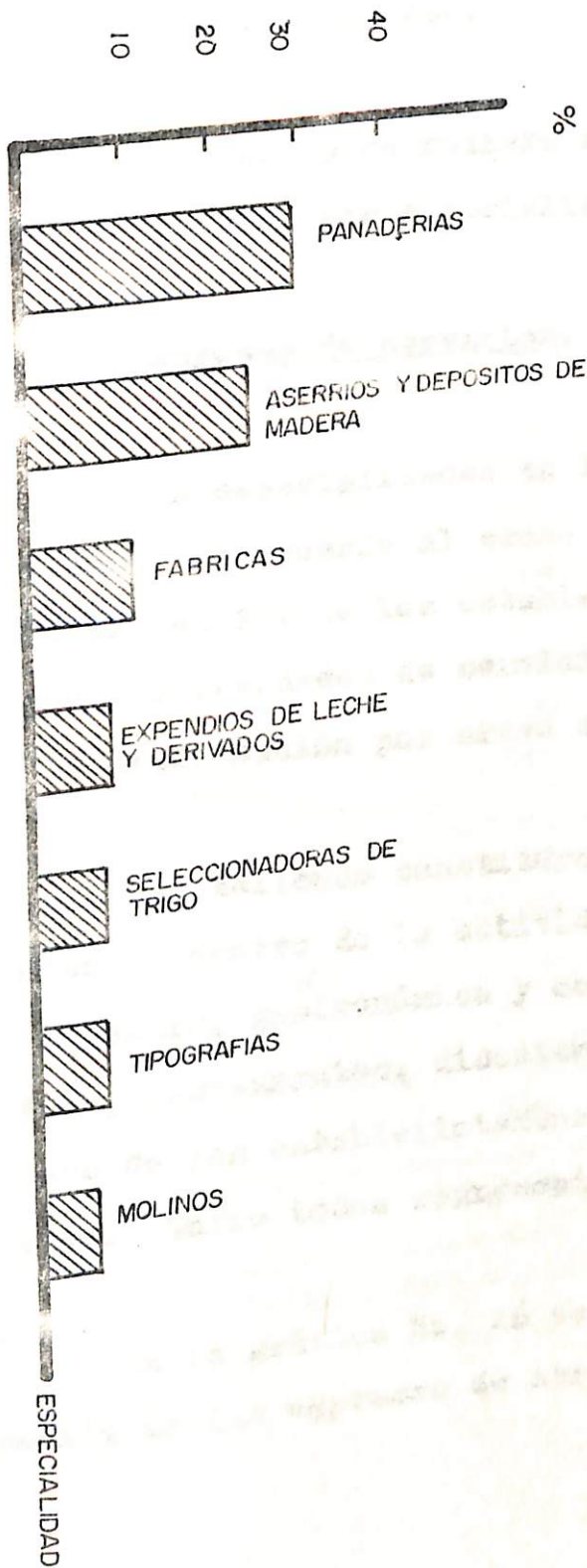
ESPECIALIDAD	No. DE EMPRESAS	%
PANADERIAS	176	32.2
ASERRIOS Y DEPOSITOS DE MADERA	145	26.4
FABRICAS	64	11.4
EXPENDIOS DE LECHE Y DERIVADOS	51	9.3
SELEC. DE TRIGO	43	7.9
TIPOGRAFIAS	43	7.9
MOLINOS	27	4.9
T O T A L E S	549	100.

F U E N T E : Tesorería Municipal de Pasto.

Comparada la actividad industrial con la comercial, se puede observar que en Pasto, la industria está rezagada, no ha tenido el despliegue necesario. La industria existente es sencilla y elemental, es así como la especialidad más frecuente de la actividad es la panadería, luego si-

DISTRIBUCION DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES POR ESPECIALIDAD

Gráfica No. 15



Fuente : cuadro No. 20

que en importancia la industria maderera y las fábricas. --
Entre estas últimas están la fabricación de gaseosas, de es-
permas, café, ladrillos, etc.

La gráfica No. 15 se refiere a la conformación de la -
actividad industrial por especialidades.

5.4.3 Empresas de servicios.

Las especialidades en la actividad servicios son
muy variadas. De acuerdo al censo efectuado por la Tesore-
ría Municipal el 29% de los establecimientos empresariales-
se dedican a actividades de servicios. El cuadro No. 21,
muestra la distribución por orden de especialidades.

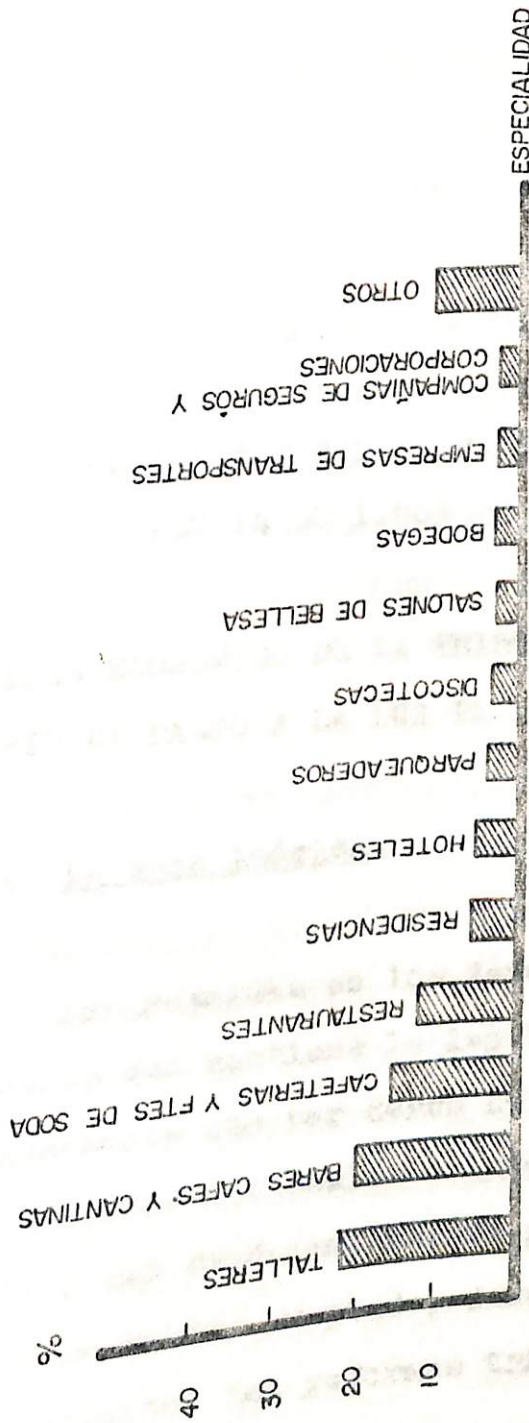
Los talleres constituyen el mayor número de es-
tablecimientos dentro de la actividad de servicios. La in-
dustria hotelera, gastronómica y complementarios (Bares, fuen-
tes de soda, restaurantes, discotecas, parqueaderos), confor-
man la base de los establecimientos empresariales dedicados
a servicios. Entre todos representa el 61.7% del total.

Tesorería Municipal de Pasto.

En la gráfica No. 16 se observa con claridad la
conformación de las empresas de servicios.

Gráfica No. 16

DISTRIBUCION DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS POR ESPECIALIDAD



Fuente: cuadro No. 21

...del puerto de industria y comercio existen-
los antecedentes documentales de la misión Taylor y del in-
forme de la misión Bird, y la experiencia positiva de Medellín,
Bogotá y Cali. En contra del criterio expresado en los en-
tecedentes anteriores está el informe de la misión Masgrave,
que, vale la pena aclarar, fué anterior a las experiencias

C A P I T U L O V I

LEY 14 DE 1.983

6.1 ANALISIS ECONOMICO DE LA TRIBUTACION PARA EL MU-
NICIPIO DE PASTO A LA LUZ DE LA LEY 14 DE 1.983.

6.1.1 La base teórica.

En materia del impuesto predial las recomendaciones fi-
cadas en la ley se remontan a los
estudios del profesor Bird como investigador de la Asocia-
ción Interamericana de Estados y Municipales que contiene la ley 14 de 1.983, reco-
gen las recomendaciones que por cerca de 20 años, en diver-
sos estudios y misiones nacionales e internacionales, se
habían formulado y que fundamentalmente por razones de in-
dole político no se habían adoptado, dada la dificultad --
tradicional que originan las reformas tributarias.

El actual gobierno con la colaboración in-
valuable del Congreso, de los gobernadores, alcaldes, Se-
cretarios de Hacienda Departamentales y Municipales, ha da-
do este importante paso, cuyos antecedentes teóricos son
diversos.

del Departamento de Industria y Comercio, los antecedentes administrativos de la Misión Taylor y del informe de Medellín, y la experiencia positiva de Medellín, Bogotá y Cali. En contra del criterio expresado en los documentos anteriores está el informe de la Misión Murguía, que, vale la pena señalar, fue anterior a las experiencias de Medellín. Bogotá y Cali, que ya había entendido en la perspectiva de la Ley 14 de 1.983 al impuesto de Industria y Comercio en la década de 1.960 cuando éste era irrelevante.

CAPITULO VI

LEY 14 DE 1.983

6.1 ANALISIS ECONOMICO DE LA TRIBUTACION PARA EL MUNICIPIO DE PASTO A LA LUZ DE LA LEY 14 DE 1.983.

6.1.1 La base teórica.

Las reformas en los impuestos departamentales y municipales que contiene la ley 14 de 1.983, recogen las recomendaciones que por cerca de 20 años, en diversos estudios y misiones nacionales e internacionales, se habían formulado y que fundamentalmente por razones de índole político no se habían adoptado, dada la dificultad tradicional que originan las reformas tributarias.

El actual gobierno con la colaboración invaluable del Congreso, de los gobernadores, alcaldes, Secretarios de Hacienda Departamentales y Municipales, ha dado este importante paso, cuyos antecedentes teóricos son diversos.

- 126 -
departamentos y conservar en un dos por mil sobre el valor comercial del impuesto municipal de circulación y tránsito.

El gobierno espera con estas reformas generar incrementos de un 30% sobre los ingresos municipales y departamentales como consecuencia de la ley 14 de 1.983. En cifras absolutas ingresos adicionales de 14 mil millones de pesos. Pero la demora de los concejos sobre todo en materia de impuestos de industria y predial y de los departamentos donde no se requiere de ordenanzas para aplicar las reformas sino que la ley es automática, puede hacer retrasar el efecto de la ley, lo cual es verdaderamente preocupante sobre todo si, como lo explicaremos más adelante la participación real (en pesos constantes) por el impuesto a las ventas va a descender en la mayoría de los municipios como consecuencia del decreto de emergencia de 1.983.

6.1.2 Los criterios generales contenidos en la ley.

La ley desarrolla unos criterios básicos que buscan hacer racional y sencillo el régimen tributario departamental y municipal.

6.1.2.1 Elasticidad del impuesto.

Como surge del informe Wiesner-Bird - el gran cuello de botella en las rentas departamentales y

municipales era el carácter inelástico de tributos cuyos orígenes se remontan a 1.913, diseñados en valores absolutos. Por ello tanto en los tributos departamentales de vehículos, cigarrillos, licores y en la regalía del chance se establecen bases gravables elásticas con impuestos ad-valorem que permitan mantener al menos el crecimiento de los ingresos en pesos constantes. Igual criterio de elasticidad se logra en el impuesto de industria y comercio al tomar una base gravable de ingresos evidentemente dinámica, y en menor grado, pero mejorando la situación existente, se logra en relación con el impuesto predial, al establecer el sistema del incremento automático del 10% anual-acumulativo, a través del derecho del propietario al auto-avalúo, y de la facultad del Instituto Geográfico Agustín Codazzi de hacer conservación y formación catastral para incorporar las mejoras, las valorizaciones y los cambios en los usos del suelo. Evidentemente este criterio de elasticidad que incorpora la ley 14 es el principio esencial del nuevo diseño tributario.

6.1.2.2 La uniformidad del impuesto.

La ley busca establecer unos marcos normativos generales aplicables a los departamentos y municipios, buscando acabar con la evidente anarquía que existía en el manejo de algunos impuestos y que se prestaba a confusión del contribuyente, a falta de claridad en las mismas auto-

ridades fiscales y a competencia desleal entre los mismos departamentos y municipios que con el ánimo de captar contribuyentes entraban a tomar decisiones de exenciones o de condonaciones absurdas.

La ley creyó sano y jurídicamente acertado definir con precisión la materia imponible, los sujetos pasivos del impuesto, los rangos tarifarios para cumplir con un principio clásico del derecho Tributario cual es el de la certeza del impuesto.

6.1.2.3. La universalidad del impuesto.

La filosofía del gobierno es que todos, en la medida de nuestras capacidades, debemos contribuir al desarrollo de nuestro país. Por ello se busca ampliar la base tributaria en la mayoría de los impuestos, o sea lograr que un mayor número de contribuyentes accedan al sistema, sin desconocer obviamente el derecho que asiste a sectores desvalidos a ser subsidiados por la sociedad, y sin desconocer en el caso de los municipios su posibilidad de crear incentivos tributarios dentro del marco de los planes de desarrollo municipales. Lo que no parecía lógico era que los sectores económicamente fuertes de la sociedad colombiana estuvieran siempre subsidiados por los ciudadanos. Tal era el caso del sector financiero, o sea los bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial,

almacenes de depósito, compañías de seguros, corporaciones de ahorro y vivienda, que venían tributando sumas irrisorias en industria y comercio, o del sector transporte, o de la agroindustria, o de las empresas de cine, que obviamente se benefician del crecimiento de los mercados. O era el caso de los vehículos particulares que deterioran el equipamiento vial y no venían tributando lo adecuado, o de los importadores de licores y cigarrillos, o de los cambios de los importadores de licores y cigarrillos, o de los cambios, en todos éstos últimos casos como se puede observar, se trataba de gravar más a quienes se enriquecen con las debilidades y vicios del hombre. Nos parecía que era conveniente lograr esa universalidad tributaria, eliminando exenciones y privilegios que no tenían razón de ser.

6.1.2.4 La sencillez o simplicidad del impuesto.

Es mejor un sistema sencillo pero fácil de administrar, que uno muy técnico y sofisticado pero difícil de administrar. Todos sabemos por ejemplo las dificultades que se nos presentan al elaborar nuestras declaraciones de rentas, sistema complejo, altamente técnico, pero llenos de posibilidades de evasión y esquinces legales. Por ello todas las bases gravables tomaron factores fácilmente verificables, los precios, los ingresos, y en la mayoría de los casos precios que informaran las mismas entidades oficiales, como el caso de vehículos (dn) donde los valores comerciales los informará el INTRA, o en predial, el Instituto Geográfico

en Cali y otro en Bogotá, deberá pagar sobre los ingresos obtenidos en Cali en esa ciudad, en Bogotá sobre los ingresos obtenidos en Bogotá. Doble tributación? No, porque no se trata de un impuesto nacional, sino municipal que grava el hecho de usar, de valerse, de beneficiarse de un mercado urbano, de su facilidad de mano de obra, de sus equipamientos.

El sistema tributario admite en cada uno de los impuestos métodos muy sencillos de administrar. Si no Es justo que quien acceda sólo a un mercado local pague a ese mercado local, pero si accede al mercado de varias localidades pague en esas localidades. Es como el propietario que tiene dos predios uno en Pasto y otro en Cali, que no se le ocurra alegar que sólo debe pagar en Cali, o quien tiene dos vehículos, no se le ocurrirá decir que paga sólo en un sitio si los tiene en dos departamentos, aquí es lo mismo, como la materia imponible es la actividad, si la desarrolla en varias partes, debe tributar en ambas partes, porque el impuesto de industria y comercio no es un impuesto a la persona jurídica, ni a las utilidades, ni a la renta, ni al patrimonio, sino que su materia imponible es la actividad comercial, industrial o de servicios que se facilita por el orden económico, social, urbano, por los servicios públicos, por el mercado que genera la aglomeración ciudadana, condiciones que no se dan silvestres ni gratuitas, sino que representan el esfuerzo de muchas generaciones que consolidaron una comunidad local y que para mantener esas condiciones, ese habitat, regular la justicia o progresividad del impuesto.

quiere del esfuerzo y la contribución de quienes sí se benefician.

6.1.2.5 La funcionalidad o facilidad administrativa del impuesto.

El sistema tributario admite en cada uno de los impuestos métodos muy sencillos de administrar. Si se perdona la crudeza de la información, es un sistema que en la mayoría de los municipios solo requiere el manejo de las operaciones aritméticas. El sistema está montado para que el municipio, si así lo desea, pueda diseñar un formulario de declaración de industria y comercio muy simple donde el comerciante declare sus ingresos. En municipios pequeños-- en donde la mayoría del comercio no lleva contabilidad, basta que el comerciante mostrara la relación de ingresos y gastos. Lo que nosotros no creemos, es que el más modesto comerciante no sepa cuanto vende al día. Porque el que no lo sabe no sobrevive en el mundo del comercio.

Dentro de esta sencillez y simplicidad del tributo recomendamos igualmente que en lo posible se adopten una o dos tarifas para el comercio, una o dos para la industria y una para los servicios. De lo contrario, a mayor número de tarifas más difícil es el manejo administrativo.

6.1.2.6 La justicia o progresividad del impuesto.

Las bases tributarias adoptadas garantizan en principio la progresividad o sea quien más tiene debe pagar más. Es evidente que el dueño de un vehículo de cinco millones de pesos tiene más capacidad de pago que quien posea uno de doscientos mil pesos, o que quien consume Marlboro tiene más capacidad de pago que quien consume cigarrillo nacional, y de igual modo en el caso del impuesto predial. En el caso de industria y comercio, hay que aceptarlo, no siempre es así, si bien el volumen de ingresos es un indicador del movimiento de la actividad, a veces los márgenes de utilidad o rentabilidad son menores. La sencillez del sistema diseñado no permite adoptar un modelo que refleje exactamente la rentabilidad como de algún modo lo intentó Medellín pero de hecho el fijar márgenes tarifarios menores a la industria, intermedios al comercio y mayores al sector servicios recoge fundamentalmente el criterio de rentabilidad, de otra parte desagregando el sector industrial en dos o tres tarifas y al comercial en dos o tres tarifas se puede en casos evidentes establecer un sistema que consulte la progresividad tributaria. Por ejemplo nuestra recomendación es que el sector de alimentos tanto el industrial como el comercial se lleve a las tarifas menores.

6.1.2.7 El efecto redistributivo del impuesto.

Creemos que el impuesto predial cumple una función redistributiva clarísima si es bien manejado. Por-

ello todo sistema tributario municipal debe tratar de que el predial sea la principal fuente de ingresos, por tratarse de un impuesto directo que no es fácilmente trasladable.

En el caso de los impuestos a los vinos, licores, cigarrillos, apuestas, el efecto redistributivo es menor por ser trasladables los impuestos al consumidor pero hay razones de orden social y moral que lo justifican. En el caso de industria y comercio en la mayoría de los casos se puede trasladar el impuesto al consumidor, salvo en los casos de artículos con precios controlados. Sobre este punto la ley ha previsto un mecanismo especial que más adelante explicaremos. No obstante lo anterior para tranquilidad de los consumidores, la incidencia económica del impuesto de industria y comercio es mínima si se compara con el de renta y ventas. En otras palabras estudios económicos han demostrado que el impuesto de industria y comercio no alcanza a producir impactos negativos en el desarrollo industrial, comercial o de servicios por sus tarifas bajísimas, que en el fondo como se verá más adelante son subsidiadas por la nación a los empresarios.

Lo que sí es obvio es que la ley 14 de 1.983, grava a los sectores económicos más fuertes de la nación colombiana, los intermediarios financieros, transportadores, industriales, agroindustriales y comerciantes y desde este punto de vista es una ley de avanzada social.

6.1.2.8 La sustitución o subsidiaridad del impuesto.

Este principio es a nuestro juicio de especial importancia para facilitar el trámite de los acuerdos en los Concejos.

Creemos que si a la comunidad, como es el caso del impuesto predial, y el de industria y comercio se le explica las ventajas que ofrecen los nuevos sistemas, la racionalidad de los mismos terminará por asimilarlo. Por ejemplo:

- Se le ha dicho a la comunidad que el mayor valor que va a pagar por impuesto predial le elimina el impuesto de patrimonio *gradualmente* y que además es descontable del impuesto de renta en esa proporción lo dicen muy claramente los artículos 21 y 22 de la ley 14 de 1.983 ?

- Se le ha dicho a la comunidad que como con secuencia de lo anterior lo que antes le pagaba a la nación por patrimonio ahora se lo va a pagar a su ciudad, a su comunidad?

- Se le ha dicho al ciudadano de vivienda popular que pagará el predial mínimo, al que vive en predio rural y subsiste de él que pagará el mínimo?

- Se le ha dicho al ciudadano que un alza en

el avalúo catastral no le subirá sus servicios públicos de energía, agua, alcantarillado y aseo porque la ley prohíbe en su artículo 24 que después del 30 de junio de 1.984 exista relación alguna entre el avalúo catastral y los servicios públicos?

- Se le ha dicho al ciudadano que un mayor valor catastral, si es propietario, le permite descongelar y cobrar más canon de arrendamiento lo que en todo caso le permite cubrir el mayor valor de impuesto y le deja excedentes de aumento?

- Se le ha dicho al industrial que sus maquinarias no pagarán impuesto predial como lo hacían antes?

- Se le ha dicho al industrial comerciante que sus pagos de industria y comercio son deducibles de la renta bruta por lo cual en el fondo engran parte el impuesto de industria y comercio termina siendo una transferencia disimulada de recursos de la nación a los municipios, o puesto de otra manera económicamente la nación paga a través del empresario impuesto a los municipios porque si este no paga al municipio terminaría pagando sobre esas sumas impuestos a la nación hasta de un 40%?

-Cuál es entonces el exceso de carga que implica la ley 14 si como lo hemos demostrado en parte hay es una sustitución impositiva tanto en predial, como en industria y

comercio y avisos y tableros cuyo 15% como complementario de industria y comercio, vino a sustituir el anterior impuesto de valladas? La impresión que sufre a veces, de los análisis de los gremios, es la visión fragmentaria que se forman de las leyes. Por eso, creemos perfectamente viable que tanto en predial como en industria y comercio los topes máximos previstos, dentro de las limitaciones aquí mencionadas son asimilaciones sin que se vaya a producir ningún colapso económico.

6.1.2.9 El control de impuestos.

La ley estableció un método simple que facilitara el control, porque seguimos considerando que parte fundamental de un sistema tributario es que sea controlable y administrable.

En esta parte reviste especial importancia la ley 1 de 1.983 impulsada en el Consejo de Descentralización del anterior gobierno, que permite los cruces de información entre Hacienda Nacional-Dirección de Impuestos Nacionales y las Haciendas Departamentales y Municipales. Se levantó la reserva legal a las declaraciones de rentas, ventas y de industria y comercio cuando los datos sean pedidos por una recaudadora de impuestos. Con ello se podría hacer un cruce de información a través de un sistema integrado de computación al menos entre las cuatro grandes ciudades y la admi-

nistración de impuestos nacionales, cruce que sería muy útil en materia de im-ventas-impuesto de industria y comercio e im-venta-industria y comercio y predial. el de ciga-

Por ésto la ley previó que dentro de los ingresos gravables se contabilizará para efectos de industria y comercio el impuesto de ventas con el fin de facilitar el cruce de - informaciones y con la idea de que el control que ejerce el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección de Impuestos es más depurado y mejor que el ejercicio actualmente por los municipios. Mucho pueden beneficiarse los municipios del montaje de este sistema de control por la experiencia de Hacienda Nacional y más aún si se tiene en cuenta que el 70 u 80% de los recursos de industria y comercio provienen de los grandes contribuyentes que Hacienda Nacional tiene controlada. Igualmente, como lo habíamos manifestado cuando explicábamos el criterio del efecto redistributivo del impuesto, la ley da un incentivo al que no -- traslade el impuesto al consumidor sino que lo absorba por tener el precio de sus productos sujetos a control de precios y es que no entrará dentro del ingreso gravable el impuesto de ventas. Con ésto se busca estimular que los empresarios busquen el control de precios a fin de eliminar la incidencia en el consumidor del impuesto y causar un beneficio económico al país entero, sacrificando los municipios en este caso de los precios controlados el mayor impuesto que les generaría incorporar el ingreso proveniente --

del impuesto de ventas a la base gravable. En síntesis el industrial que desee que no se le tome en cuenta, que se le deduzca su impuesto de venta o el de licores o el de cigarrillos de la base ingresos debe pedir control de precios.

6.1.2.10 Principios de la autonomía relativa de los Municipios.

La ley ha definido el impuesto, su base gravable, la materia imponible y un rango tarifario a efecto de que los municipios, dentro de su autonomía, puedan adaptar a sus economías locales los impuestos correspondientes. Es política del gobierno que cada municipio asuma la responsabilidad del establecimiento de los tributos.

En el caso del impuesto predial se ha establecido un rango del 4 al 12 por mil, con la única limitación de que la vivienda popular y la pequeña propiedad rural sean gravados con el 4 por mil en armonía con la política social del gobierno de proteger a los nuevos ingresos.

Los lotes urbanizados no edificados o lotes de engorde podrán ser gravados con tarifas más altas que el 12 por mil por voluntad de los concejos. De esta manera se revive indirectamente lo que se conoció como impuesto de acción urbana, siendo ministro de Hacienda el Dr. Hernando A. Gudeo Villa, con la diferencia que ese gravamen se cobrará

blico.

Como lo hemos manifestado ya, los municipios no deben temer al aplicar las tarifas máximas, ya que está frente a los impuestos de rentas, venta, aduaneros no tienen incidencia económica importante. Basta pensar que quien tenga ingresos mensuales promedio de un millón de pesos o sea doce millones al año que es una suma importante, pagaría si es industria de 2 mil a 7 mil pesos mensuales; y si es de comercio o de servicios de 2 mil a 10 mil pesos mensuales.

En el caso de los intermediarios financieros a que se refiere el artículo 31 de la ley, las tarifas están precisamente fijadas en la ley, de modo que los Concejos deben básicamente copiar los términos de la ley en sus respectivos acuerdos incluyendo el de avisos y tableros que es también aplicable al sector financiero por ser esta una actividad comercial de acuerdo al código de comercio.

Como se puede observar la ley recoge en sus esquemas los principios o criterios que hemos mencionado anteriormente, con lo que pretendemos mostrar cómo dentro de la ley 14 hay una filosofía tributaria, si se quiere discutible, pero coherente, lógica, que aplica una concepción de lo que se considera una política fiscal.

6.1.3 El impuesto de industria y comercio según la --

que son: leyes y servicios, cooperativas, cajas de com-
pensación, clubes sociales, empresas de profesionales libe-
rales etc. 6.1.3.M. La base filosófica del impuesto de in-
cisos del Estado, por industria y comercio, es una objetiva que-
debe dar al municipio el contribuyente, a nuestro hogar co-
munitario y social. La filosofía, o sea la causa del im-
puesto de industria y comercio, es la utilización por parte
de las personas que desarrollan actividades comerciales, in-
dustriales o de servicios, de la infraestructura o el equi-
pamiento urbano, de sus servicios públicos, de sus vías, de
las condiciones creadas por el esfuerzo colectivo de una co-
munidad que permite generar condiciones propias a un merca-
do de bienes y servicios. reivindicar los derechos tributa-
rios municipales frente a consideraciones propias del dere-
cho comercial, o del (por ello el impuesto es la contrapres-
tación que se le da al municipio por el desarrollo de la ac-
tividad para facilitar a través de la seguridad, el orden y
los servicios, que la persona se beneficie a las prerrogati-
vas de la ciudad. No es en consecuencia un impuesto al va-
lor agregado, ni a la venta, ni al patrimonio, ni a las uti-
lidades ni a las sociedades, ni a la empresa, ni al estable-
cimiento como lo era en el antiguo impuesto de patentes de
la ley 97 de 1.913; ni al ánimo de lucro siquiera, sino a
la actividad industrial, comercial o de servicios, por ello
la universalidad de los sujetos pasivos; por ello se aplica
a todas las actividades industriales y comerciales defini-
das en el código de comercio, pero también a fundaciones --

que expenden bienes y servicios, cooperativas, cajas de compensación, clubes sociales, empresas de profesionales liberales asociados y aún a las empresas industriales y comerciales del estado, porque es la contribución objetiva que debe dar al municipio el contribuyente, a nuestro hogar comunitario y social.

Es la misma filosofía que inspira el impuesto predial donde entidades con y sin ánimo de lucro deben pagarlo. Podría decirse que este concepto contraría la interpretación más estrecha de la ley de 1.913 o del código de comercio. Es posible pero si se perdona la expresión prosaica ley municipal. Es una manera de reivindicar los derechos tributarios municipales frente a consideraciones propias del derecho comercial, o del derecho de asociación. En la ley 14- de 1.983, la potestad impositiva del estado aparece creando un derecho fiscal local autónomo que toma elementos del derecho civil de asociación y obviamente del derecho comercial, pero ampliando en ejercicio de su carácter de ciencia y técnica jurídica autónoma, las fronteras municipales del derecho privado.

6.1.3.2 La materia imponible del impuesto de industria y comercio.

Este concepto está plasmado en el artículo 32 de la ley al establecer que el impuesto de industria y co--

comercio tiene como materia imponible las actividades comerciales industriales y de servicios, que realicen las personas directamente por tener el domicilio social en el municipio o indirectamente por usar sucursales, agentes, representantes o por vender a personas que habitan en el municipio de modo permanente o aún ocasional.

Como podemos observar, se eliminó el concepto de actividades con ánimo de lucro. En ningún momento fué omisión, ni vacío; se hizo expresamente por el Congreso de la República que con ello quiso poner fin a la tronera de evasión que se venía presentando cuando muchas actividades comerciales estaban utilizando la figura de las personas sin ánimo de lucro, y al mismo tiempo para consagrar, como en el caso del impuesto predial, la obligación objetiva (que prescinde de consideraciones subjetivas) de ayudar al desarrollo del municipio. Vale la pena anotar que en ningún momento esta disposición se convierte en un obstáculo para las entidades sin ánimo de lucro que venden bienes o servicios, porque ellas siguen exentas del impuesto de rentas que es el significativo. que es la ventaja fiscal importante que tienen por ejemplo las Cajas de Compensación y las Cooperativas frente al comercio en general e igualmente las empresas comerciales del estado, como las Licoreras que de ahora en adelante deben también contribuir al municipio, como entre otras lo viene haciendo Ecopetrol en Barrancabermeja de acuerdo a concepto del Consejo de Estado.

Otro aspecto importante de la ley es que amplía los sujetos gravables no sólo a la industria y al comercio sino al sector servicios, con lo cual se extendió el concepto -- aún más allá de la definición que el código de comercio -- trae de actividades de servicios, comerciales, quedando cobijadas la radio, la televisión, los sitios de recreación, los de servicios de reparaciones y el ejercicio asociado de las profesiones liberales en cuanto tal asociación constituye una empresa.

El artículo 33 define la base gravable en función de los ingresos brutos obtenidos en el año inmediatamente anterior, tomando el promedio mensual y aplicando una tarifa mensual.

Con lo anterior se pretendió que fuera sencillo determinar la base gravable, pero además se estableció la periodicidad mensual, para facilitar a los empresarios programar racionalmente el pago de su obligación y a los municipios, programar su plan de caja e ingresos por este concepto.

Deducciones que acepta la ley 14 de 1.983 disminuir sobre los ingresos brutos por los siguientes conceptos:

- a. Ingresos provenientes de las ventas de activos fijos.
- b. Ingresos por exportaciones debidamente comprobadas.

c). Lo recaudado por impuesto a las ventas u otros impuestos donde el contribuyente es recaudador, siempre y cuando sean ingresos provenientes de productos con precio regulado por el estado. La ley establece como lo hemos explicado, un estímulo tributario al que busque el control de precios y establece con este sistema la facilidad del cruce de información entre la administración nacional en materia de impuestos y los municipios en industria y comercio.

d. Las devoluciones comprobadas y subsidios como las cuotas al Sena, y al ICBF. Vale la pena anotar que la ley excluyó expresamente de las deducciones los descuentos comerciales que dan las empresas. Ello no significa que las empresas comerciales dejen de hacerlo; lo que significa es que la facturación debe ir por el precio real de venta. Esta decisión se tomó para evitar lo que se venía presentando a muchas administraciones donde los descuentos formales eran una vía de elusión tributaria ante la dificultad de establecer la realidad del mismo.

e. Los Concejos deben precisar mediante acuerdo las tarifas entre los trámites establecidos; para ello tienen hasta el 30 de septiembre de 1.984.

f. En el párrafo dos del artículo 33 se define qué se entiende por ingresos brutos de algunos intermediarios, en el campo de las agencias de publicidad, corredores de se

guros e inmobiliarios. otorga a los municipales, a través de los ayuntamientos, la facultad de conceder exenciones hasta -
g. En el parágrafo tres, a los dueños y concesionarios de bombas de gasolina que expenden al público, se les establece la base gravable.

h. El artículo 34 establece las actividades industriales gravadas sean empresas públicas o privadas.

i. El artículo 35 establece en su primera parte el -- gravamen a todas las actividades que expendan bienes, tengan o no ánimo de lucro y a todas las actividades definidas por el código de comercio como comerciales, o sea el artículo 23 del código de comercio.

j. Como lo hemos manifestado el 36 extiende el impuesto a actividades de prestación de servicios, aún a actividades no comerciales, como las empresas de profesionales.

k. El 37 fija el impuesto de avisos y tableros en un 15% complementario en el siguiente criterio.

- Se presume legalmente que se hace algún medio o forma de difusión.

- Se incluye el antiguo cobro de vallas dentro del complementario.

1. El artículo 38 otorga a los municipios, a través de los Concejos, la facultad de conceder exenciones hasta por 10 años siempre y cuando armonice con el plan de desarrollo municipal. Se respetó como puede observarse la autonomía principal. Ojalá sea usada racionalmente.

m. En el artículo 39 se conservaron algunas prohibiciones que venían de leyes anteriores, y se incluyeron algunas que se habían adoptado en el decreto de emergencia declarado insconstitucional.

La primera, la que surge de tratados internacionales, como por ejemplo las concordatarias, o las que en virtud de obligaciones contractuales constituyan ya un derecho adquirido.

La segunda, la de gravar el tránsito de productos. Obsérvese que esto lo que busca es una prohibición a gravar productos en tránsito, pero en ningún caso exonera a las empresas de transporte pero sí están gravadas.

La tercera, busca proteger la pequeña producción rural primaria que no implica industrialización o comercialización o transformación.

- Se mantiene el estímulo a las exportaciones. Los ingresos provenientes de pedidos externos son deducibles.

- El literal C del ordinal 2 del artículo 39 contiene un tratamiento especial para las industrias de extracción de minerales, aplicables a los casos de Cerro-Matoso y Cerrejón que fueron solicitados por el Ministerio de Minas. Sobre este particular es conveniente reflexionar cuidadosamente si se puede estar afectando el derecho de los municipios que venían recibiendo el impuesto de industria y comercio. Porque si bien entendemos que las regalías se pagan en los convenios a entidades distintas al municipio, donde éste es sólo socio, lo que permitiría al municipio recibir la regalía y además cobrar el impuesto, por ser el municipio persona jurídica distinta a la entidad de la cual es socia; en caso de que la norma llegare a interpretarse de otra manera, en perjuicio del municipio, se debe a nuestro juicio corregir el error, porque la ley 14 de 1.983 no tuvo como propósito perjudicar a ningún municipio, sino por el contrario fortalecer a todos ellos.

- La ley exonera, como es obvio, a las entidades educativas públicas y privadas que constituyan servicio público. Pero las academias, las de cursos por correspondencia y tanto centro informal que ha proliferado si está gravado. Las sociedades de mejoras públicas obviamente no están gravadas por ser entidades de beneficencia, las asociaciones gremiales como FENALCO, ANDI, tampoco lo están, los colegios de profesionales tampoco; y tampoco los hospitales vinculados al sistema nacional de salud, en cambio si lo es

tán las clínicas privadas.

La etapa primera de secado o beneficio del producto agrícola para la venta no está gravada. Pero si obviamente la agroindustria, por haberse eliminado la ley 20 del año de 1.946 que exoneraba inconstitucionalmente a la agroindustria.

Las actividades del IDEMA esta prohibido gravarlas. Esta norma es más importante por lo que dice implícitamente; o sea que los demás entes comerciales e industrialmente; o sea que los demás entes comerciales e industriales descentralizados de la nación, los Departamentos y de los municipios como por ejemplo ECOPETROL o las Licoreras -- sí deben pagar industria y comercio.

Con relación al impuesto de industria y comercio al sector financiero, queremos hacer algunas reflexiones:

Hay aquí dos gravámenes, o mejor, el gravamen se descompone en dos formas acumulables de tributación.

La primera establecida en los artículos 42 y 43, donde se define la base gravable para los bancos, corporaciones de ahorro, corporaciones financieras, almacenes de depósitos, compañías de seguros generales, reaseguradoras, de financiamiento comercial, sociedades de capitalización y

los demás intermediarios, con tarifas fijas anuales sobre los ingresos operacionales liquidados sobre el ingreso operacional anual y no sobre el promedio mensual de ingresos.

que no suponga una carga excesiva para el sector financiero.

La segunda forma de impuesto, es cobrar por oficina comercial, adicional a la principal, una suma que se reajustará anualmente por el DANE y que se fijo para ciudades de más de 250.000 habitantes, en \$ 10.000,00 anuales -- por oficina y de menos de 250.000 habitantes, \$ 5.000,00 -- por oficina, con el propósito de no perjudicar a los municipios pequeños en donde los ingresos operacionales no sean significativos.

La segunda reflexión es que la información la proveerá la Superintendencia Bancaria. Los grandes municipios que son los más favorecidos por esta medida deben vigilar que las entidades financieras no cambien la presentación de los balances a la Superintendencia que sería la forma de elusión del impuesto. Basta hacer una recopilación de la forma de presentación de los balances en los últimos cinco años y controlar las nuevas presentaciones. Esto es importante porque los ingresos operacionales hasta el momento -- de la expedición de la ley representaban entre el 65% y el 70% de los ingresos brutos del sistema financiero, con presentaciones acomodativas los ingresos operacionales pueden hacerse más bajos.

La tercera reflexión es que un 40% de estos

recursos del sector financiero que ingresan a los municipios se deja de pagar por el sector financiero a la nación, porque les acepta la nación deducirlos de la renta líquida; de modo que no representa una carga onerosa para el sector financiero.

La cuarta reflexión es que el sector financiero-- también le es aplicable el complementario de avisos y tableros, por ser según el código de comercio, la actividad financiera una actividad comercial.

La quinta reflexión es que estos recursos por disposición legal deben destinarse a inversión y no a funcionamiento. Destinarlos a funcionamiento es incurrir en peculiamiento. Destinarlos a funcionamiento es incurrir en peculiamiento.

Los municipios deben coordinar, al menos los grandes, métodos de vigilancia con la Superintendencia Bancaria en el entendimiento que lo que no controle la Superbancaria es muy difícil de controlar por los municipios.

6.2 INCIDENCIAS DE LA LEY 14 DE 1.983 EN EL MUNICIPIO DE PASTO.

Antes de entrar en vigencia la ley 14 de 1.983, -- que tiene por objeto fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, legislando especialmente para los municipios --

lo concerniente a las normas sobre catastro, impuesto predial e impuesto de renta y complementarios; impuesto de industria y comercio; impuesto de industria y comercio al sector financiero; impuesto de circulación y tránsito y detimbre para los vehículos automotores, el municipio de Pasto se regentaba por normas especiales contempladas en acuerdos del Concejo Municipal; que en relación con lo dispuesto por la ley 14 existen diferencias en su procedimiento y por ende en las tarifas establecidas.

Tenemos así, como por acuerdo No. 004 de 1.977, el H. Concejo Municipal concedió facultades al ejecutivo para expedir el Código Fiscal, plasmado en el Decreto No. 088 de 1.978, y en lo relacionado con el impuesto predial determinó que la liquidación del impuesto se haría sobre el avalúo del respectivo bien o bienes registrados en la oficina seccional de catastro de Nariño y en la sección de Impuestos Municipales en el momento de efectuar el pago. El pago de este impuesto se hace por semestres anticipados; el primer semestre en los meses de enero y febrero y el segundo semestre en los meses de julio y de agosto; los recargos por mora serán del 2.5% por mes o fracción de mes y empezarán a cobrarse en el primer semestre desde marzo y en el segundo desde septiembre.

Para el cobro del impuesto, la base oscila en el tres por mil sobre el avalúo, valor que le corresponde a la Cor-

poración Autónoma de Nariño, toda vez que el decreto municipal No. 087 y el acuerdo No. 11 de 1.980, son las normas vigentes en concordancia con el código fiscal, y tenemos a sí por ejemplo que para predios urbanos-casas es el 9.55 - por mil, solares mayores de 1.000 metros 10.75 por mil, solares menores de mil metros el 17 por mil, predios rurales en general el 8.3 por mil.

Examinado lo anterior, miremos como el artículo primero de la ley 14 de 1.983 contempla que el avalúo catastral de todos los inmuebles se actualizará durante el año de 1.983; y que para ese efecto el último avalúo vigente se reajustará en un 10% anual acumulado año por año de acuerdo con su antigüedad y fecha. El período del reajuste no podrá ser de 15 años; y a partir del primero de enero de 1.983 las tarifas del impuesto predial incluidas todas las sobretasas municipales, serán fijadas por los Concejos municipales entre el 4 y el 12 por mil en forma diferencial, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio.

Haciendo un análisis observamos cómo, lógicamente por ley 14, se establece el reavalúo oficial, el cual por constituir un nuevo avalúo en la base gravable que implica que el impuesto predial crezca en la misma forma que sube el avalúo.

Estableciéndose las tarifas en forma diferencial, a 2

poración Autónoma de Nariño, toda vez que el decreto municipal No. 087 y el acuerdo No. 11 de 1.980, son las normas vigentes en concordancia con el código fiscal, y tenemos a sí por ejemplo que para predios urbanos-casas es el 9.55 - por mil, solares mayores de 1.000 metros 10.75 por mil, solares menores de mil metros el 17 por mil, predios rurales en general el 8.3 por mil.

Examinado lo anterior, miremos como el artículo primero de la ley 14 de 1.983 contempla que el avalúo catastral de todos los inmuebles se actualizará durante el año de 1.983; y que para ese efecto el último avalúo vigente se reajustará en un 10% anual acumulado año por año de acuerdo con su antigüedad y fecha. El período del reajuste no podrá ser de 15 años; y a partir del primero de enero de 1.983 las tarifas del impuesto predial incluidas todas las sobretasas municipales, serán fijadas por los Concejos municipales entre el 4 y el 12 por mil en forma diferencial, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio.

Haciendo un análisis observamos cómo, lógicamente por ley 14, se establece el reavalúo oficial, el cual por constituir un nuevo avalúo es la base gravable que implica que el impuesto predial crezca en la misma forma que sube el avalúo.

Estableciéndose las tarifas en forma diferencial, a 2

fectos de que por justicia no se grave a sectores económica-
mente desprotegidos, este tributo debe reactivarse en un --
80%, ya que él se constituye en una de las mayores fuentes-
de financiación que tendría el municipio.

En el cuadro No. 22, podemos apreciar cuál ha sido el
comportamiento de este impuesto en los últimos siete años.

C U A D R O No. 22

EVOLUCION DEL IMPUESTO PREDIAL Y COMPLEMENTARIOS EN EL

MUNICIPIO DE PASTO 1.977-1.983 (%)

CONCEPTOS/AÑOS	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
PREDIAL URBANO Y RURAL	2.26	2.73	4.67	4.65	8.45	6.43	10.98
FOMENTO Y POLI CIA RURAL.	0.17	0.49	0.58	0.64	0.70	0.75	0.79
ARBORIZACION Y PARQUES	0.28	0.30	0.64	0.72	0.86	1.01	1.12
ALUMBRADO Y VI GILANCIA.	3.66	3.25	5.25	6.17	4.59	6.29	5.65
T O T A L E S	6.37	6.77	11.15	12.18	14.59	14.48	18.55

F U E N T E : Estimativo basado en los recaudos reales efectua-
dos hasta el vencimiento de la amnistía tributa-
ria otorgada por el Concejo Municipal. (Cálculo -
de Trabajo).

El ejecutivo municipal presentó al H. Concejo Municipal
un proyecto de acuerdo por el cual se actualizaba el régimen
de los impuestos predial y complementarios de acuerdo a las-

disposiciones estipuladas en la ley 14 de 1.983. En dicho proyecto se contemplaba: " El impuesto predial urbano, así como sus adicionales y complementarios se regirán por tarifas y tasas del presente acuerdo, sobre el avalúo catastral actualizado en la forma como lo prevén en los artículos primero y segundo de la ley 14 de 1.983, base que será incrementada en el porcentaje de ajuste que para cada año determine el gobierno nacional.

- Los inmuebles edificados dentro del perímetro urbano pagarán las siguientes tarifas:

Predios avaluados hasta \$ 250.000.00 impuesto predial 4 por mil, alumbrado y vigilancia 3 por mil, arborización y parques 15% del impuesto predial.

Predios avaluados desde 250.001.00 hasta 600.000.00 pesos, impuesto predial 5 por mil, alumbrado y vigilancia 3 por mil, arborizaciones y parques 15% del impuesto predial.

Predios avaluados desde \$ 600.001.00 en adelante, impuesto predial 6 por mil, alumbrado y vigilancia 3 por mil, arborización y parques 15% del impuesto predial.

- No edificados. Los predios ubicados dentro del perímetro urbano y que no estén edificados pagarán un impuesto predial del 7 por mil, alumbrado y vigilancia 3 por mil, ar

cia entre la totalidad de los activos brutos y el pasivo con terceros no socios del negocio, los cuales se determinan a sí:

- En el último registro mercantil hecho en la Cámara de Comercio.

- En la última declaración de rentas.

- En el avalúo efectuado por la Sección de Impuestos.

SEGUNDA BASE.- Actividad económica. Definida como el ejercicio industrial, comercial o de servicios, con criterio de lucro tendiente a satisfacer las necesidades humanas.

TERCERA BASE.- Esta base adopta una clasificación de las actividades económicas las cuales se gravan con las tasas por mil, a partir del primero de enero de 1.981; y es así como en el grupo 1 la actividad industrial va desde el 3.08 por mil hasta el 3.19 por mil; el grupo 2 actividad comercial va desde el 3.59 por mil hasta el 3.41 por mil. El grupo 3 actividad de servicios va desde el 3.04 por mil al 3.29 por mil.

Cuando el impuesto liquidado por su respectivo factor supera los \$ 50.000.00 a la diferencia del activo se le aplicará el uno por mil.

Observemos ahora cómo la ley 14 de 1.983, trae una base gravable diferente a las que aplica el municipio, el artículo 33 contempla, " El impuesto de industria y comercio se cobrará sobre el promedio mensual de ingresos brutos -- del año inmediatamente anterior expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho que se indican en el artículo 32, con exclusión de: Devoluciones, ingresos provenientes de rentas de activos fijos y de exportaciones, recaudos de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el estado y percepción de subsidios.

Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los concejos municipales dentro de los siguientes límites:

- Del 2 al 7 por mil mensual para actividades industriales.

- Del 2 al 10 por mil mensual para las actividades comerciales y de servicios.

- Los municipios que tengan adoptados como base el impuesto los ingresos brutos o ventas brutas, podrán mantener las tarifas que en las fechas de promulgación de esta ley hayan establecido por encima de los límites consagrados en el presente artículo".

Como lo explicamos anteriormente, la ley 14 sí incide notoriamente sobre el impuesto de industria y comercio para el municipio de Pasto; pues ya lo observamos cómo la base gravable se modifica, ya que entendemos que el sentido de la ley 14 es el de unificar el régimen de industria y comercio en todo el país para poner fin a la multiplicidad de bases gravables que se venían aplicando desde años anteriores, y lograr así que este tributo también se convierta en una mayor fuente de ingresos para las entidades territoriales.

La aplicación de la ley 14 es objeto de un serio estudio para el impuesto de industria y comercio, ya que las tarifas a aplicar deben tener una justificación económica y so- cial a efectos de que dichos incrementos no se trasladen al consumidor, lo cual generaría un decrecimiento en el presupuesto familiar.

El Concejo Municipal de Pasto, para la aplicación de la ley 14 de 1.983, deberá expedir el respectivo acuerdo antes del 30 de septiembre de 1.984, caso contrario el municipio dejará de acogerse a los beneficios de esta ley y seguirá regentándose con los decretos y acuerdos que en este momento lo orientan.

6.3 PROPUETAS ECONOMICAS EN BASE A LA LEY 14 DE 1983.

En base al estudio del análisis económico de la es

caerá, en cuanto a materia imponible, - sobre todas las actividades comercia- les, industriales y de servicios que - se ejerzan o realicen en la jurisdic- ción del municipio de Pasto, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, - ya sea que se cumplan en forma perma- nente u ocasional, en inmuebles deter- minados, con establecimiento de comer- cio o sin ellos.

ARTICULO SEGUNDO.

Se entiende por actividad comercial, - la destinada al expendio, compraventa- o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor y las demás definidas como tales por el Código de Comercio, siempre y cuando - no estén consideradas por el mismo Có- digo o por la ley 14 de 1.983 como ac- tividades industriales o de servicios.

ARTICULO TERCERO.

Se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción, extrac- ción, fabricación, confección, prepara- ción, transformación, reparación, ma- nufactura y ensamble de cualquier cla- se de materiales o bienes.

ARTICULO CUARTO.

Son actividades de servicios las dedi- cadas a satisfacer necesidades de la - comunidad mediante la realización de - una o varias de las actividades enume- radas por vía de ejemplo en el artículo 36 de la ley 14 de 1.983.

ARTICULO QUINTO. El impuesto de industria y comercio se-
liquidará sobre el promedio mensual de-
1.02 ingresos brutos del año inmediatamente-
anterior, expresados en moneda nacional
y obtenidos por cada una de las perso-
1.03 nes indicadas en el artículo primero, -
excluyéndose de esos ingresos los sugui-
entes conceptos: devoluciones, ingre-
1.04 sos provenientes de venta de activos fi-
jos, exportaciones, recaudos de impues-
1.05 tos y percepción de subsidios cuando el
contribuyente por ley cumpla estas fun-
ciones. 2.0

Parágrafo. El promedio mensual resulta
de dividir el monto de los
1.07 ingresos brutos obtenidos -
durante el año gravable por
1.08 el número de meses en que -
se desarrolló la actividad.
Industrias editoras, editoriales, simila-
res y artes gráficas)..... 2.0

Tarifa Industrial.

ARTICULO SEXTO. A los establecimientos o actividades in-
dustriales se les liquidará el gravamen
de industria y comercio, de acuerdo a-
las siguientes tarifas:

ESTABLECIMIENTO O ACTIVIDAD INDUSTRIAL TARIFA
(POR MIL)

1.01 Fabricación o transformación de produg-
tos alimenticios (lácteos, panaderías,
chocolates, confiterías, conservación-
de frutas o legumbres, carnes, pescado,
mariscos, pastas alimenticias, café, -
concentrado para animales, harineras, -
productos de hielo, helados similares-

1.01	o industriales, alimenticias o diversas).	2.0
1.02	Industria de tabaco (fabricación de cigarillos, cigarros y picadura).....	2.0
1.03	Industria de confecciones (prendas de vestir).....	2.0
1.04	Industria de gaseosas.....	2.0
1.05	Industrias de cuero (para uso industrial y para consumo fina).....	2.0
1.06	Fabricación de calzado.....	2.0
1.07	Industria de madera (preparación y conservación).....	2.0
1.08	Fabricación de muebles y accesorios de madera.....	2.0
1.09	Industrias editoras y conexas (tipografías, litografías, editoriales, similares y artes gráficos).....	2.0
1.10	Fabricación de productos químicos (productos farmacéuticos, cosméticos, perfumes, artículos de tocador, detergentes, insecticidas, fungicidas, pegantes o impermeabilizantes).....	2.0
1.11	Fabricación de productos de caucho.....	2.0
1.12	Fabricación de productos plásticos.....	2.0
1.13	Fabricación de productos metálicos (producción de artículos de hierro y acero, manufacturación de metales no ferrosos, fabricación de artículos de alambre, de aluminio y otros no clasificados).....	2.0

1.14	Construcción o ensamblaje de equipos, - aparatos y accesorios eléctricos.....	2.0
1.15	Construcción o ensamblaje de maquinaria y aparatos metálicos no eléctricos.....	2.00
1.16	Fabricación de textiles (tejidos de lana, hilados, tejidos y acabados textiles, tejidos de punto y otros).....	2.0
1.17	Fabricación de partes, accesorios, equipos y material para transporte.....	2.00
1.18	Materiales de construcción.....	2.00
1.19	Otras actividades industriales no clasificadas.....	2.0
ARTICULO SEPTIMO. A los establecimientos o actividades comerciales, se les liquidará el gravamen de industria y comercio, de acuerdo a las siguientes tarifas:		
2.01	Tiendas y graneros de productos alimenticios(viveres, abarrotes, graneros, frutas y legumbres, supermercados, comestibles, panaderías, bizcocherías, pastelerías, ventas de aves, huevos, pescado y mariscos).....	2.0
2.02	Cigarrerías, rancho y licores.....	2.0
2.03	Prendas de vestir y calzado.....	2.0
2.04	Productos textiles, excepto confecciones.....	2.0
2.05	Vehículos, automoviles, motocicletas, partes y accesorios para los mismos....	2.0

2.06	Maquinaria y equipo, accesorios y partes para la agricultura, ganadería e industria.....	2.0
2.07	Ferretería y artículos eléctricos.....	2.0
2.08	Materiales de construcción y madera....	2.0
2.09	Muebles y accesorios para el hogar u oficina (muebles en general, vajillas, elementos decorativos, maquinaria, equipo de oficina).....	2.0
2.10	Droguerías y farmacias.....	2.0
2.11	Productos agrícolas en bruto.....	2.0
2.12	Joyerías y piedras preciosas.....	2.0
2.13	Venta de combustibles.....	2.0
2.14	Expendio de libros, textos escolares, papelerías y almacenes de discos.....	2.0
2.15	Aparatos y equipo para medicina y odontología.....	2.0
2.16	Almacenes de departamentos o secciones, depósitos y distribuidores.....	2.0
2.17	Agencias de negocios.....	2.0
2.18	Mercancías en general y otras actividades comerciales no clasificadas.....	2.0

Tarifa de Servicios.

ARTICULO OCTAVO.

A los establecimientos o actividades de-

servicios, se les liquidará el gravamen de industria y comercio, de acuerdo con las siguientes tarifas:

3.12	Urbanizaciones y parques - cementerios.....	2.0
3.01	Restaurantes, salones de té y otros establecimientos que expendan comidas y bebidas no alcohólicas.....	2.0
3.02	Bares, cafés, cantinas, griles, discotecas y otros establecimientos que expendan bebidas alcohólicas.....	2.0
3.03	Hoteles, hotelorías, casas de huéspedes y otros lugares de alojamiento y diversión.....	2.0
3.04	Moteles, amoblados, coreografías, y otros lugares de alojamiento y diversión.....	2.0
3.05	Teatros y cafés conciertos.....	2.0
3.06	Clínicas y establecimientos para la salud de las personas.....	2.0
3.07	Compra-venta y administración de bienes inmuebles.....	2.0
3.08	Servicios relacionados con el transporte.....	2.0
3.09	Talleres de reparación eléctrica y mecánica.....	2.0
3.10	Talleres de reparación automotriz.....	2.0
3.11	Lavanderías y servicios afines.....	2.0
3.12	Casas de empeño (compra-venta, prenda-rias).....	2.0

3.13	Salones de belleza, baños turcos y saunas.....	2.0
3.14	Urbanizaciones y parques - cementerios.....	2.0
3.15	Servicios de consultorio profesional, inventarios, contaduría y afines.....	2.0
3.16	Servicios de publicidad.....	2.0
3.17	Radio difusoras.....	2.0
3.18	Otros servicios no clasificados.....	2.0

ARTICULO NOVENO.

En caso de que el impuesto a los establecimientos o actividades industriales, comerciales y de servicios sea inferior al liquidado el año anterior por la base gravable y tasas por mil establecidas en el decreto extraordinario No. 025 de enero 20 de 1.981, emanado por la Alcaldía Municipal, se incrementará en un 20% sobre el valor liquidado por las tarifas establecidas en este proyecto.

ARTICULO DECIMO.

Para determinar el gravamen correspondiente a un establecimiento en donde se ejerzan actividades comerciales, industriales o de servicios, el contribuyente deberá declarar los ingresos provenientes de cada actividad y se procederá a aplicar la tarifa correspondiente conforme a los artículos sexto, séptimo y octavo del presente proyecto.

ARTICULO DECIMO PRIMERO.

Las agencias de publicidad, administra-

dores y corredores de bienes inmuebles y corredores de seguros, pagarán el impuesto que trata éste proyecto, sobre el promedio mensual de ingresos brutos, entendiéndose como tales, el valor de los honorarios, comisiones y demás ingresos propios, percibidos para sí.

ARTICULO DECIMO
SEGUNDO.

Los distribuidores de derivados de petróleo, pagarán impuesto sobre el margen bruto fijado por el Gobierno para la comercialización de los combustibles.

Impuestos de Avisos y Tableros.

ARTICULO DECIMO
TERCERO.

Adicional al impuesto de industria y comercio se liquidará y cobrará como complementario, el impuesto de avisos y tableros, con una tarifa de un 15% sobre el valor del mismo, para todos los establecimientos comerciales, industriales y de servicios, indicados en el artículo sexto.

ARTICULO DECIMO
CUARTO.

Se tasarán y cobrarán separadamente el impuesto mensual ordinario, adicionales al impuesto de industria y comercio, con las tarifas y reglamentaciones señalados, y los que posteriormente dicten para tal fin el Alcalde Municipal, los siguientes gravámenes, así:

- a) El derecho de inscripción o de ma--

trícula.

- b) El impuesto de patente nocturna.
- c) El impuesto de aparatos musicales o altavoces, traganíqueles, maquinistas electrónicas.

Derechos de Incripción o Matrícula.

ARTICULO DECIMO
QUINTO.

Para la apertura de cualquier establecimiento industrial, comercial o de servicios, dentro de la jurisdicción del municipio, es condición indispensable que se inscriba en la Cámara de Comercio y en la sección de impuestos municipales, a efectos de obtener la correspondiente matrícula, cuya expedición causará un derecho según la clasificación respectiva, así:

Categoría A.....	\$ 10.000.00
Categoría B.....	\$ 7.000.00
Categoría C.....	\$ 4.000.00
Categoría D.....	\$ 1.000.00

Parágrafo. El derecho de que se trata, se causará por una sola vez, la licencia será válida por todo el tiempo que funcione el establecimiento, aunque cambie de dueño o se traslade a otro sitio, siempre que de élllo se dé oportuno-

aviso a la sección de impuestos municipales; pero en el caso de que simultáneamente cambie de dueño y de sitio, se considerará como un nuevo establecimiento para los efectos de la inscripción.

La sección de impuestos municipales procederá a cerrar y sellar todos aquellos negocios que estén funcionando en el municipio, sin haberse matriculado en ella y pasará informe a la Alcaldía para que se sancione a los infractores con multas de \$ 2.000.00 a \$ 20.000.00.

Impuesto de Patente Nocturna.

ARTICULO DECIMO SEXTO.

Los cabarets, coreográficos, cantinas y cafés que prestan servicio después de las 10 de la noche requerirán para ello de patente nocturna, que deberá solicitarse previamente a la sección de impuestos municipales y que causará, por un mes, un impuesto adicional, igual al impuesto diurno mensual.

Parágrafo. La patente deberá permanecer fijada en lugares visibles del establecimiento, para efectos de control por par-

te de autoridades respectivas. La Alcaldía podrá --
eximir de este impuesto a --
los establecimientos que se --
instalan temporalmente, por --
un término no mayor de --
ochos (8) días, por motivos --
de la celebración de las --
festividades públicas.

Aparatos Musicales.

ARTICULO DECIMO SEPTIMO.

Los aparatos musicales, tales como --
gramófonos, radiolas, pianolas y sus si --
milares en cabarets, coreográficos, can --
tinas, cafés, teatros y establecimien --
tos semejantes, causarán independiente --
mente del impuesto mensual ordinario y --
del adicional por patente nocturna, un --
impuesto mensual de \$ 500.00 por cada --
uno.

Los juegos denominados maquinitas eléc --
tronicas, causarán un impuesto mensual --
de \$ 200.00 por cada una.

ARTICULO DECIMO OCTAVO.

Una vez inscrito un establecimiento in --
dustrial, comercial o de servicio, se --
ordenará la fijación en la puerta prin --
cipal de acceso al mismo, de la placa --
metálica de control que debe suministrar --
la División de Impuestos Municipales. --
La reposición de dicha placa, por pérdi --
da o deterioro, causará un derecho de --

DOS MIL PESOS, (\$ 2.000.00).

ARTICULO DECIMO
NOVENO.

El valor del impuesto de industria y comercio no podrá ser, para las actividades gravadas, inferior a la suma de TRESCIENTOS PESOS MENSUALES.

ARTICULO VIGESIMO. Los valores absolutos aquí mencionados, se elevarán anualmente en un porcentaje igual a la variación del índice general de precios, debidamente certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entre el primero de octubre del año anterior y el 30 de septiembre del año en curso.

DE la Declaración de Industria y Comercio. Obligación de Declarar.

ARTICULO VIGESIMO
PRIMERO.

En el mes de junio de cada año, los contribuyentes gravados con el impuesto de industria y comercio, deberán presentar por duplicado ante la división de Impuestos Municipales, la declaración escrita y girada, correspondiente a sus actividades en el año inmediatamente anterior, mediante el diligenciamiento de formularios que para tal fin suministre la División de Impuestos Municipales. Dicho formulario deberá contener la información más completa, detallada y real del contribuyente y el que será adoptado por resolución motivada de la Junta Municipal de Hacienda.

Evaluación directa. Demostración de la veracidad de la declaración.

ARTICULO VIGESIMO
SEGUNDO.

A los contribuyentes que no rindan la declaración exigida que falsee u oculten los datos reales de esta actividad, y la División de Impuestos Municipales, les obligará a demostrar los mismos con certificados de la División de Impuestos Nacionales, de la Cámara de Comercio sobre libros de contabilidad y los demás documentos que considere convenientes. Caso contrario, procederá de inmediato a la suspensión provisional de la matrícula correspondiente o sellamiento del establecimiento, hasta tanto llene los requisitos exigidos.

Sanción por inexactitud de la declaración.

ARTICULO VIGESIMO
TERCERO.

La inexactitud de la declaración presentada por los contribuyentes sobre el impuesto de industria y comercio, se sancionarán con un recargo equivalente al doble del impuesto que se deba pagar mensualmente, tomando los datos reales.

Parágrafo.- No obstante lo dispuesto en presente artículo, en los casos de insuficiencia o notable inexactitud de los datos aportados por el contribuyente, la Junta Municipal de Hacienda, podrá entrar a establecer por evaluación direc-

ta, tomando en cuenta los --
factores calculados de capi-
tal, ventas, o ingresos y --
los demás datos que logre alle-
gar, para determinar la base
gravable o la fijación del --
impuesto correspondiente.

Liquidación y notificación oficial.

ARTICULO VIGESIMO
CUARTO.

La División de Impuestos Municipales efec-
tuará la liquidación oficial del impuesto
de industria y comercio, tomando como ba-
se la declaración presentada por el con-
tribuyente y también con los demás elemen-
tos de juicio, conforme lo preceptúa el --
presente acuerdo y notificará a los mis-
mos el impuesto correspondiente, junto --
con sus complementarios o adicionales.

La Notificación deberá producirse antes --
del 30 de noviembre de cada año.
registro público en la Cámara de Comercio
o de la iniciación de actividades.

Recursos.

ARTICULO VIGESIMO
QUINTO.

Contra la liquidación o gravámenes notifi-
cados por la División de Impuestos Municipi-
pales producen los recursos de reposición
ante la Junta Municipal de Hacienda y el
de apelación ante el señor Alcalde, den-
tro de los términos de ley.

Parágrafo.-- Los contribuyentes pueden ac-
tuar o gestionar en su propio
nombre por medio de sus res--

pectivos apoderados legalmente constituidos, ante la Junta Municipal de Hacienda o Alcaldía Municipal.

ARTICULO VIGESIMO
SEXTO.

Unicamente quedan exonerados del impuesto de industria y comercio, los determinados en el artículo 39 de la ley 14 de 1.983.

El Concejo Municipal, mediante acuerdo, podrá conceder exoneraciones de impuesto de industria y comercio, hasta por un plazo máximo de 10 años, a aquellas actividades industriales, comerciales o de servicio, que interese estimular de conformidad con los planes de desarrollo municipal; tales como: las instalaciones industriales, agroindustriales, hoteleras, de servicios y empresariales que se establezcan en el Municipio de Pasto, con inversión no inferior a diez millones de pesos, contados a partir de la fecha de la inscripción, del registro público en la Cámara de Comercio o de la iniciación de actividades.

Vendedores ambulantes.

ARTICULO VIGESIMO
SEPTIMO.

Los vendedores ambulantes no estarán sujetos al régimen previsto en este acuerdo. No obstante lo anterior, éstos continuarán cancelando las sumas previstas en disposiciones anteriores, hasta cuando, por Acuerdo Municipal, se reglamente el ejercicio de esta actividad y señale la tarifa correspondiente.

ARTICULO VIGESIMO
OCTAVO.

Facúltase al Alcalde Municipal para dictar las normas reglamentarias sobre procedimiento, recaudo y pago de impuesto de industria y comercio en general contenidas en este acuerdo.

Las respectivas normas reglamentarias deberán ser previamente aprobadas por la comisión de Hacienda del Concejo Municipal y expedidas antes del 28 de enero de 1985.

ARTICULO VIGESIMO
NOVENO.

Este acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLIQUESE, EJECUTESE Y CUMPLASE.

Dado en Pasto a los _____ días del mes -
de _____ mil novecientos ochenta y _____ ().

Presentado a consideración del Honorable-
Concejo Municipal de Pasto por:

ALCALDE MUNICIPAL DE PASTO

Pasto, _____.

6.3.2 Criterios para la liquidación del impuesto predial y complementarios.

PROYECTO DE ACUERDO

POR EL CUAL SE ADOPTA EL REGIMEN DE TARIFAS DEL IMPUESTO PREDIAL Y COMPLEMENTARIOS.

EL CONCEJO MUNICIPAL DE PASTO,

En uso de sus atribuciones legales y en especial de las que le confieren los Arts. 197 numeral 2o. de la Constitución Nacional y 17 de la ley 14 de 1.983,

A C O N S E J A R D E A : indicando en el el artículo, correspondiente, así mismo,

ARTICULO PRIMERO.- A partir del primero (1o.) de enero de mil novecientos ochentay cinco (1.985), los impuestos, tasas, derechos y contribuciones sobre inmuebles urbanos y rurales se cobrarán con las tarifas que se establecen en el presente acuerdo.

ARTICULO SEGUNDO.- Cuando una persona aparezca en los registros catastrales como dueña o poseedora de varios inmuebles la liquidación se hará separadamente sobre cada uno de ellos

de acuerdo con las tarifas respectiva -
en cada caso.

Cuando se trate de bienes inmuebles so-
metidos al régimen de comunidad, serán
objeto pasivos de gravamen los respecti-
vos propietarios cada cual en proporci-
ón a su cuota, acción o derecho del
bien indiviso.

Para facilitar la facturación del impu-
esto, esta se hará a quien encabeza la
lista de propietarios entendiéndose que
los demás serán solidarios y responsa-
bles del pago del impuesto para efectos
del paz y salvo.

Si el dominio del inmueble estuviera -
desmembrado como en el caso de usufruc-
to, la carga tributaria será satisfecha
por la persona que indica el inciso se-
gundo del artículo 855 del Código Civil
Colombiano. Según lo indicado en el ci-
tado artículo, corresponde, así mismo, -
al usufructuario el pago de los impues-
tos periódicos municipales que lo gra-
van durante el usufructo, en cualquier
tiempo que se hayan establecido.

ARTICULO TERCERO.-

Para los efectos del impuesto predial y
complementarios, los predios se clasifi-
carán en urbanos y rurales. Los predios
urbanos se clasificarán en edificados y
no edificados.

- EDIFICADOS.- Son aquellas construccio-

nes cuya estructura de carácter permanente es utilizada para abrigo o servicio del hombre y/o sus pertenencias y que tengan un área construída de por lo menos el 10% del área del lote de acuerdo al dato suministrado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

-NO EDIFICADOS. Son todos los lotes sin construir que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi tiene registrados en su archivo, así como

los predios ocupados con edificaciones de carácter transitorio, como los cubiertos con ramadas sin piso definitivo y similares y las edificaciones provisionales con licencia a término fijo. También los predios ocupados por construcciones que amenazan ruinas o hayan sido objeto de abandono. La calificación de ruina o abandono lo hará la Secretaría de Obras Públicas, previa visita por los Inspectores de esa dependencia.

IMPUESTO PREDIAL

\$250,000

IMPUESTO PREDIAL

4%

IMPUESTO PREDIAL

10%

IMPUESTO PREDIAL

15%

IMPUESTO PREDIAL

3%

PARAGRAFO I.

ARTICULO CUARTO.- El impuesto predial urbano y rural, así-

Hipotecario (B.C.H.N.)

como sus adicionales y complementarios se registrarán por las tarifas y tasas del presente acuerdo, sobre el avalúo catastral actualizado en la forma como lo preveen el artículo primero de la ley 14 de 1.983, base que será incrementada en el porcentaje de ajuste de acuerdo al Decreto No. 3496 de Diciembre 26 de 1.983 emanado de la Presidencia de la República que reglamenta la ley 14 de 1.983

- Los inmuebles clasificados como urbanos y edificados pagarán las siguientes tarifas:

CONCEPTOS/AVALUOS	de 0 a \$250.000	de 250.001 a \$500.000	de 500.001 a \$1.000.000	de 1.000.001 en adelante
IMPUESTO PREDIAL	4 %.	4.5%.	5.0%.	5.5%.
SOBRETASA SOBRE IMPUESTO PREDIAL.	10%	10%	10%	10%
PARQUES Y ARBORIZACION. SOBRE I. PREDIAL	15%	15%	15%	15%
ALUMBRADO Y VIGILANCIA. SOBRE AVALUO.	3%.	3%.	3%.	3%.

PARAGRAFO I.- Los contribuyentes que hayan adquirido vivienda por intermedio del Banco Central

Hipotecario (B.C.H.H.) o -
Corporaciones de Ahorro y
Vivienda y cuyo avalúo re-
gistrado en el Instituto -
Geográfico Agustín Codazzi
sea hasta \$ 3.000.000.00,-
pagarán por impuesto pre-
dial únicamente el 5.0 por
mil por los primeros un mi-
llón de pesos (\$1.000.000)
y los complementarios a es-
te impuesto serán los esta-
blecidos para las otras --
propiedades edificadas.

Para tal efecto, el contri-
buyente presentará al Muni-
cipio una certificación ex-
pedida por el Instituto Ge-
ográfico Agustín Codazzi y
por la correspondiente en-
tidad bancaria en la que -
debe constar dicho valor -
para la facturación respec-
tiva. Entiéndese lo ante-
rior para aquellos propie-
tarios que tengan deuda --
pendiente con estas entida-
des bancarias. Una vez can-
celadas las obligaciones -
por parte de los propieta-
rios con estas entidades, --
serán sujetos pasivos del
impuesto de acuerdo a las
tarifas que aquí se estipu-
lan.

PARAGRAFO II.- Los adjudicatarios de programas de vivienda del Instituto de Crédito Territorial (I.C.T.), Caja de Vivienda Militar, Central Nacional Provienda Seccional Nariño, Institución Provivienda Cristiana y la Concentración San Vicente de la Caja de Crédito Agrario, no superiores a \$250.000 del avalúo catastral por vivienda, están exentos del impuesto predial y complementarios hasta el 10 de agosto de 1.989.

-NO EDIFICADOS. Los predios clasificados como urbanos que no estén edificados pagarán un impuesto predial del 7 por mil; sobretasa 10% del impuesto predial; alumbrado y vigilancia el 3 por mil sobre el avalúo catastral; parques y arborización el 15% del impuesto predial.

PARAGRAFO.- Los predios clasificados como rurales pagarán un impuesto predial del 4 por mil; sobretasa 10% del impuesto predial; alumbrado y vigilancia el 3 por mil sobre el avalúo catastral; parques y arborización el 15% del impuesto predial.

-PREDIOS RURALES. Para los predios que se encuentren ubicados dentro del municipio y no clasificados como urbanos, pagarán únicamente el 4 por

lor de los gravámenes y los hace conocer a los contribuyentes sobre la base de los factores y tarifas que determinen los impuestos. El formato a utilizarse por el Municipio de Pasto contendrá las siguientes especificaciones:

- inmediato a la ley 14 de 1.983, suméngase
- a) Impuesto predial básico. del 3 por
 - b) Intereses por mora. para todos los --
 - c) Descuento por pago anticipado. a paga-
 - d) Sobretasa. , dejando constantes los --
 - e) Parques y arborización. complementarios a --
 - f) Vigilancia y alumbrado. Los intereses
 - g) Corporación Autónoma Regional de Nariño. 1.984, se cobrarán en la factura;
 - h) Centro de Computo de Nariño S.A. cide-
 - i) Saldo anterior. el artículo quinto de;

ARTICULO SEPTIMO.-

El pago efectuado dará derecho a que se expida el correspondiente certificado - de paz y salvo municipal.

ARTICULO OCATAVO.-

Los contribuyentes del impuesto predial y complementarios deberán efectuar sus pagos en la Tesorería Municipal o en -- las entidades bancarias que para tal e fecto señale el municipio.

ARTICULO NOVENO.-

Los mayores recaudos que se obtengan -- por la aplicación de la ley 14 de 1.983, serán destinados a programas de inver-- sión.

El valor estimado de dichos recaudos a-- dicionales deberá fijarse por la Secre-- taría de Hacienda Municipal para efec-- tos de que se incluya en el correspon--

diente proyecto de presupuesto de inversión.

ARTICULO DECIMO.--

DISPOSICIONES TRANSITORIAS.- A partir - del primero (1o.) de Julio del presente año, con el objeto de dar cumplimiento inmediato a la ley 14 de 1.983, aumenta se el impuesto predial básico del 3 por mil al cuatro por mil para todos los predios que en esa fecha no hayan pagado su impuesto, dejando constantes los valores que por los complementarios a este impuesto se cobran. Los intereses que se ocasionen en este segundo semestre de 1.984, se cobrarán en la factura de 1.985 y de acuerdo a lo establecido en el parágrafo del artículo quinto de este acuerdo.

ARTICULO DECIMO PRIMERO.

El presente acuerdo deroga todas las disposiciones que le sean contrarias relacionadas con el impuesto predial.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO.

Este acuerdo comenzará a regir a partir de la fecha de su publicación.

PUBLIQUESE, EJECUTESE Y CUMPLASE.

Dado en Pasto, a los _____ días del mes

de _____ demil novecientos ochenta y cuatro (1.984).

Presentado a consideración del Honorable Concejo Municipal de Pasto por:

ALCALDE MUNICIPAL

6.3.3 Criterios para la liquidación del impuesto de -
circulación y tránsito.

PROYECTO DE ACUERDO normas establecidas
(por el Decreto No. 087 de 1.978 expedi-
do por la Alcaldía Municipal de Pasto -
Por medio del cual se reglamente el impuesto de circulación
excluy tránsito. paravehículos de servi-
cio público.

EL CONCEJO MUNICIPAL DE PASTO,

En uso de sus atribuciones le-
gales y en especial de las que
le confieren los Arts. 197, nu-
meral 2o. de la Constitución -
Nacional y 49 de la ley 14 de
1.983,

ARTICULO PRIMERO.- Con retroactividad al primero (1o.) de e-
nero de mil novecientos ochenta y cuatro
(1.984), los vehículos de uso particular-
pagarán al municipio de Pasto, por concep-
to del impuesto de circulación y tránsito,
una tarifa anual equivalente al 2 por mil
de su valor comercial.

ARTICULO SEGUNDO.- Para la determinación del valor comercial-
de los vehículos automotores, el Instituto;
Nacional del Transporte INTRA, establecerá
anualmente una tabla con los valores co-
rrespondientes. Para vehículos no contem-

plados en esta tabla, el propietario de
berá solicitar el valor comercial al IN
TRA.

ARTICULO TERCERO.-

Quedan vigentes las normas establecidas
por el Decreto No. 087 de 1.978 expedi-
do por la Alcaldía Municipal de Pasto -
que regula este impuesto, pero única y
exclusivamente paravehículos de servi-
cio público.

ARTICULO CUARTO.-

Cuando el vehículo entre en circulación
por primeravez, pagará por impuesto de
circulación y tránsito una suma propor-
cional al número de meses o fracción --
que reste del año.

ARTICULO QUINTO.-

El impuesto de circulación y tránsito -
que cobre el municipio de Pasto sobre -
los vehículos de uso particular tendrá -
un límite mínimo anual de \$ 239.00 y se
reajustará anualmente en el porcentaje -
señalado por el Gobierno Nacional en el
año inmediatamente anterior, para el im-
puesto sobre la renta y complementarios
de que habla el artículo 59 de la ley -
14 de 1.983.

ARTICULO SEXTO.-

El presente acuerdo rige a partir de la
fecha de su publicación.

PUBLIQUESE, EJECUTESE Y CUMPLASE.

Dado en Pasto a los _____ días del mes
de _____ de mil novecientos ochenta y cuatro (1.984).-

Presentado a consideración del Honorable Concejo Municipal de Pasto por:

ALCALDE MUNICIPAL DE PASTO

CAPITULO VII

Pasto, de 1.984

DE LAS TRIBUTACIONES EN EL MUNICIPIO DE PASTO.

En el municipio, como el nuestro el tema del establecimiento de impuestos es tema de creciente interés y es tanto más urgente en razón de los esfuerzos que se hacen para lograr un rápido crecimiento económico.

Se insiste en dotar al sector público de armas para que haga frente al aumento de los gastos anuales, se busca en esta forma elevar el índice de los ingresos fiscales en relación con el ingreso nacional. Ese incremento se alcanza aumentando los ingresos públicos a través de los impuestos, ya sea estableciendo nuevos tributos o aumentando las tasas existentes, reduciendo las exenciones o mejorando la administración fiscal. Para lograr esto se requiere una planeación sistemática en el municipio.

Al planificar la práctica de impuestos como parte de

CAPITULO VII

CRITERIOS ECONOMICOS BASICOS PARA LA MODERNIZACION

DE LAS TRIBUTACIONES EN EL MUNICIPIO DE PASTO.

En el municipio, como el nuestro el tema del establecimiento de impuestos es tema de creciente interés y es tanto más urgente en razón de los esfuerzos que se hacen para lograr un rápido crecimiento económico.

Se insiste en dotar al sector público de armas para que haga frente al aumento de los gastos anuales, se busca en esta forma elevar el índice de los ingresos fiscales en relación con el ingreso nacional. Ese incremento se alcanza aumentando los ingresos públicos a través de los impuestos, ya sea estableciendo nuevos tributos o aumentando las tasas existentes, reduciendo las exenciones o mejorando la administración fiscal. Para lograr esto se requiere una planeación sistemática en el municipio.

Al planificar la práctica de impuestos como parte de

la planificación de la política fiscal en general, se deben formular planes detallados a corto y a largo plazos, para que el Concejo de Pasto dicte acuerdos fiscales correctivos y apropiados que logren rendimientos máximos de la imposición tributaria. Esto implica que los acuerdos deben señalar qué o quién debe gravar, en qué cantidad y con qué finalidad.

Uno de los criterios que entraríamos a esbozar es que si el sistema fiscal se basa específicamente en el cumplimiento voluntario, hay que evitar a todo trance el incumplimiento y tomarse las medidas adecuadas para elevar la conciencia de la comunidad en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales, mediante una campaña educativa sobre impuestos.

Fijar indicadores económicos tal como el índice inflacionario, incluyéndolo para la preparación del presupuesto de ingresos y rentas del municipio, es otro criterio básico para su modernización; esto tiene su explicación: aplicando el índice inflacionario, los recaudos no desfazan en el tiempo y en el espacio debido a que la inflación no solamente afecta la demanda de bienes sino también la de servicios y existiendo este grado de relación su efecto se ampliaría a nuestra moneda nacional y por ende los recaudos se proyectarían con datos reales; ahora bien, nuestro criterio tiene base por cuanto la canasta familiar que es indicativo econó-

mico para conocer la situación de un lugar determinado, aco-
ge como parte integrante de élla el pago de las tributacio-
nes. El índice deprecios al consumidor es la medida exacta
para la fijación en la regulación de los gravámenes.

Una de las políticas sociales es la no elevación de --
los tributos en una sociedad en desarrollo; ésto causa ma-
lstar; nosotros no pretendemos que en el mismo porcentaje-
en que se fije la tasa de inflación se deben fijar los tribu-
tos; si consideramos que el incremento debe ser en un 50% -
del valor asignado a la tasa de inflación de los cuales por
conveniencia para el municipio de Pasto se deberían dividir
en 25% para gastos de funcionamiento y el 25% restante para
obras de inversión; estos dos aspectos deben ser expresamen-
te contemplados en el presupuesto.

La evasión a la fiscalización del impuesto predial, que
grava los inmuebles urbanos y rurales situados en la juris-
dicción del municipio de Pasto, es fácil evadir, por las si-
guientes razones:

No existen canales de información entre las entidades-
gubernamentales encargadas de velar por la existencia de es-
tas propiedades entre los diferentes contribuyentes del mu-
nicipio de Pasto.

No existe una sistematización en los datos a recaudar-

se para el cobro de los impuestos. Se define competencia por
no se trata de un solo tributo cual es el de impuesto pro-
Ante ello formulamos un sistema de cruce de informa-
ción tripartita, entre la Oficina de Instrumentos Públicos
de la ciudad de Pasto, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Seccional Nariño, y la Tesorería del Municipio (Sección
de Impuestos Municipales); para que las dos primeras entida-
des envíen la información al municipio sobre la existencia
de las propiedades con la especificación de su respectivo
dueño. Para el recaudo el municipio deberá exigir copia de
la declaración de renta y patrimonio del año gravable inme-
diatamente anterior a fin de que exista una complementación
en la información requerida y evitar de esta manera el ocul-
tamiento por parte del contribuyente de sus propiedades.
La sistematización de los datos con la información ob-
tenida ya no solamente con la del municipio y del Instituto
Geográfico Agustín Codazzi, sino con la de Instrumentos Pú-
blicos y Privados y la declaración de renta, conlleva a una
exactitud para el fisco tanto municipal como nacional.
Se podría preguntar si con éste sistema existe doble
tributación, una para el municipio y otra para la nación,
por cuanto se adjunta la declaración de renta? nosotros con-
testamos que no, porque con la declaración de renta que se
solicita no se está gravando el patrimonio por que ello es
competencia de la nación, sino que se está exigiendo infor-

mación para un mejor recaudo; se deslindan competencias pero se recauda un solo tributo cual es el de impuesto predial, con base en la tasa fijada para tal efecto. y comor-

Al referirnos al impuesto de industria y comercio, el criterio que se ha tenido para su recaudación ha sido diverso; no se tiene un criterio bien definido. Solamente con la expedición de la ley 14 de 1.983, se han unificado en todo el país las bases gravables para su recaudación.

En este estudio hemos analizado los factores e incluso se redactado y plasmado un proyecto de acuerdo para el cobro del impuesto de industria y comercio, al que podríamos agregarle un nuevo factor que sería el del Good-Will, o buena fama del establecimiento comercial, industrial o de servicios.

La pregunta vendría del por qué incluir el good-will como factor complementario para el recaudo del impuesto de industria y comercio? Lo anterior lo sustentamos de la siguiente manera: El Good-Will es una cuenta que contablemente es admisible en cualquier actividad económica; inclusive es cuantificable y figura en los libros de contabilidad de las diferentes empresas. Es una cuenta que puede figurar en el Balance General. Representa solvencia económica y por lo tanto liquidez aceptable para la empresa que lo hace figurar. El Good-Will trae sus consecuencias favorables,

porque por él se cotizan o bien los productos, establecimientos comerciales o servicios; y por ese prestigio se debe cobrar un valor adicional al impuesto de industria y comercio. Una de las acepciones más comunes de Good-Will en un

sentido distinto al contable se refiere a los beneficios ob-

tenidos. Se preguntaría cómo determinar el Good-Will para aquellas actividades económicas, que gozando de un buen prestigio no lo hacen figurar en los libros de contabilidad? Pues bien se tendría que remitir a las inspecciones judiciales, a los testimonios, a los documentos, a la situación financiera que se estudiaría de acuerdo al balance presentado el 31 de diciembre de cada año. Este aditamento no se cobraría para aquellas actividades que no lo posean, pues sería injusto cobrar un tributo sobre algo de lo cual se carece.

El valor de éste es fijado por la corporación misma. Este factor que nosotros proponemos se complementará con la información que suministre la Cámara de Comercio, con porcentajes que variarán de acuerdo a las tarifas que formulamos en los proyectos de acuerdo.

Contemplamos el Good-Will porque es un activo intangible, que es la causa de la producción de ganancia neta en exceso de la que se considera normal en una empresa particular, en ese ambiente de negocio particular. El valor de este activo en términos de dinero (en teoría al menos) es la suma en que se deben aumentar los activos netos sin contar con el Good-Will, para que la ganancia neta como un porcen-

taje del total de tales activos netos, produzca la rata promedio de la ganancia neta para este tipo de negocios.

Una de las acepciones más comunes de Good-Will en un sentido distinto al contable se refiere a los beneficios obtenidos por las firmas que gozan de una reputación favorable entre sus clientes. Es posible obtener utilidades por encima del promedio, no sólo como resultado de las relaciones favorables con los clientes, sino también como resultado de otros factores tales como: ubicación, monopolio, eficiencia en la manufactura y dirección de carácter superior.

" En nuestro país la cuenta Good-Will de ordinario representa el valor capitalizado del "Good-Will" creado teóricamente por la compañía misma. El valor de éste es fijado por la División de Impuestos Nacionales y se contabiliza debitando Good-Will (Avalúo oficial) y acreditando una cuenta tal como superavit-good-will (Avalúo oficial)".^{8/}

Secretaría General
Secretaría de Gobierno
Secretaría de Hacienda
Secretaría de Obras
Servicios Públicos

15
234
13
153
204

Observamos que hacemos referencia al estado actual de la administración y cuando enfocamos nuestro estudio al...

8/HARGADON, Bernard J. Principios de Contabilidad.- Ed. Norma. Bogotá 1.978. Página 476.

CONSEJO MUNICIPAL DE PASTO.- Acuerdo No. 26 de diciembre de 1984.- Asignaciones civiles vigencia 1.984.

...lógicamente tenemos que hacer incipio en
...que necesariamente tiene relación -
...las finanzas en el municipio como en -
...Hacienda, por ella, además de dirigir las
...elaborar, dirigir y coordinar con plenitud
...del municipio, vigilar y administrar la de
...las normas del código

C A P Í T U L O V I I I

ADMINISTRACION Y BUROCRACIA EN EL MUNICIPIO DE PASTO

El Municipio de Pasto, cuenta actualmente con 777 em-
pleados, repartidos en once dependencias, así: 2/
...el aspecto de tributación, como es la coordinación de la -

DEPENDENCIA

NUMERO DE CARGOS

Concejo Municipal	4
Personería Municipal	67
Contraloría Municipal	20
Tesorería Municipal	44
Alcaldía Municipal	11
Planeación Municipal	12
Secretaría General	15
Secretaría de Gobierno	234
Secretaría de Hacienda	13
Secretaría de Obras	153
Servicios Públicos	204

Obsérvese que hacemos referencia al estado actual de -
la administración y cuando enfocamos nuestro estudio al as-

2/ CONCEJO MUNICIPAL DE PASTO.- Acuerdo No. 26 de di-
ciembre 6 de 1.983.- Asignaciones civiles vigencia 1.984.

pecto tributario, lógicamente tenemos que hacer incapie en una de las dependencias que necesariamente tiene relación con la dirección de las finanzas en el municipio como es la Secretaría de Hacienda, por élla, además de dirigir las finanzas, debe elaborar, dirigir y coordinar con planeación el presupuesto del municipio, vigilar y administrar la deuda pública, dar estricta aplicación a las normas del código Fiscal y del código de rentas y llevar el registro y control de las operaciones financieras del municipio.

Actualmente, la Secretaría de Hacienda Municipal para el aspecto de tributación, como es la coordinación de la labor de liquidación, inspección y cobro de los gravámenes del municipio, no lo está haciendo, porque por aspectos politiqueros, antes que técnicos, se ha desmembrado, de esta Secretaría, una sección que es demasiado importante como es la Jefatura de Impuestos.

Exáminese cómo la actual estructura administrativa de la Secretaría de Hacienda Municipal es la siguiente: 10/

DESPACHO DEL SECRETARIO

- 1 Secretario
- 1 Secretaria ejecutiva
- 1 Mensajero

SECCION PRESUPUESTO

10/ Ibidem.

- 1 Jefe de Sección III.
- 1 Auxiliar
- 1 Radicador

SECCION DE LIQUIDACION

- 1 Liquidador
- 1 Mecnógrafa.

SECCION MEDICA

- 1 Jefe Médico
- 1 Auxiliar Médico
- 1 Boticario
- 1 Enfermera
- 1 Auxiliar

Por otra parte, la Tesorería Municipal administrativa-
mente está conformada de la siguiente manera: 11/

DESPACHO DEL TESORERO

- 1 Tesorero
- 1 Tesorero auxiliar
- 1 Secretaria ejecutiva
- 1 Pagador
- 1 Auxiliar de giros
- 2 Mecnógrafos

SECCION DE CONTABILIDAD

- 1 Contador General
- 1 Auxiliar informe
- 1 Mecnógrafo
- 1 Mensajero

SECCION CAJA

- 1 Cajera
- 1 Cajero auxiliar

11/ Ibidem.

SECCION IMPUESTOS

- 1 Jefe Sección
- 2 Inspectores contabilidad
- 1 Mecnógrafa.

GRUPO DE LIQUIDACION

- 1 Jefe de Grupo.
- 5 Liquidadores.
- 3 Notificadores.
- 1 Mecnógrafa.

SECCION KARDEX

- 1 Jefe grupo I.
- 2 Kardistas.

JUZGADO DE EJECUCIONES FISCALES

- 1 Juez Fiscal.
- 1 Secretario sustanciador.
- 3 Citadores.
- 1 Mecnógrafa.
- 1 Auxiliar ejecuciones.

RECAUDADORES

- 2 Recaudadores II.
- 5 Recaudadores I.

En tal virtud, y como se puede apreciar, la Jefatura de Impuestos depende actualmente de Tesorería Municipal, ante lo cual se debe tener en cuenta que una Jefatura de Impuestos debe vigilar por la correcta aplicación de las normas sobre liquidación y cobro de impuestos municipales, así como controlar por medio de kardex o tabulados el estado de cuentas corrientes de los contribuyentes, mantener informados a funcionarios y contribuyentes de las reformas que se introduzcan y de la legislación tributaria municipal y de las modalidades para la tramitación de los recursos y demás proce-

dimientos administrativos.

Las anteriores entre las múltiples funciones que debetener una jefatura de impuestos, lógicamente con su complementario grupo deliquidación y grupo de kardex.

Con lo anterior se llega a la conclusión de que con el mismo personal con que cuenta el municipio, la Jefatura de Impuestos Pase a ser dependencia de la Secretaría de Hacienda, toda vez que no es difícil observar que la tesorería Municipal ejerce duplicidad de funciones al liquidar y recaudar al mismo tiempo los diferentes impuestos que percibe el tesoro. Es importante establecer un lógico mecanismo de liquidación, recaudación y control, ejecutándose dichas operaciones en diferentes dependencias, de éste modo se liquidarán en Secretaría de Hacienda por intermedio de la Jefatura de Impuestos, en Tesorería se recaudarán y en Contraloría se ejercerá la fiscalización correspondiente.

Haciendo depender del ejecutivo la Jefatura de Impuestos, se dotará a aquél de las herramientas necesarias para llevar a cabo la política económica más conveniente para el municipio, con el fin de lograr su desarrollo. Además, con este sistema se elaborará un mejor presupuesto que se ajuste más a la realidad fiscal.

Este cambio no alterará en nada los mecanismos de Teso

rería y Ejecuciones fiscales, pero sí dará a la primera mayor agilización en el desarrollo de sus funciones y a la segunda una mayor coordinación administrativa para hacer descender al máximo el debido cobrar que actualmente tiene el municipio, a tiempo que en coordinación con la Junta de Hacienda podrá tomar medidas necesarias y convenientes para lograr una mayor percepción de sus ingresos.

De la manera anteriormente descrita, la Jefatura de Impuestos podrá desempeñar sus funciones en forma más técnica e independiente, alejada de la tesorería municipal que es el organismo recaudador propiamente dicho. Lo anterior permitirá obtener, en el futuro mayores ingresos, como consecuencia de una política y una estrategia más ágiles en materia de kardex, descensos de liquidación, de aforos, y aún más con la sistematización que se está implementando para el cobro de los impuestos municipales.

Es por ésto, que debe dársele a la Secretaría de Hacienda la siguiente estructura administrativa:

SECRETARIA DE HACIENDA
PRESUPUESTO
CONTABILIDAD
IMPUESTOS
LIQUIDACION
KARDEX

Es tarea entonces, del ejecutivo municipal, presentar-

al Honorable Concejo Municipal, un proyecto de acuerdo por medio del cual se adscribe la Jefatura de Impuestos Municipales a la Secretaría de Hacienda Municipal; a efectos de que, por la desubicación burocrática, no se entorpezca la labor analítica de la estructura tributaria, y de esta manera la falta de organización administrativa a nivel de despachos en cargados de percibir la tributación, no congestione el adecuado recaudo de los diferentes tributos.

Actualmente la Personería Municipal es una dependencia adscrita al municipio de Pasto, la cual presenta la siguiente estructura: 12/

DESPACHO DEL PERSONERO

- 1 Personero.
- 1 Sustanciador.
- 1 Secretario.
- 1 Mensajero.

PERSONERIA DELEGADA

- 1 Personero Penal
- 1 Sustanciador

CELADURIA

- 61 Celadores

Realmente, y al tenor de las nuevas disposiciones legales, la Personería Municipal perdió su función más importante cual era de ser la representante legal del Municipio, ya que por la ley 28 de 1.974, le corresponde al Alcalde Municipal llevar la representación legal del municipio.

La Personería del Municipio de Pasto, económicamente - tiene un valor en salarios de sus funcionarios de \$ 1.126.236.00 mensuales para una anualidad de \$ 13.514.842, valores éstos que son sufragados por el erario municipal, y si tenemos en cuenta que la Personería ejerce el Ministerio público como una de sus funciones más importantes, su dependencia debe ser de la Procuraduría General de la Nación.

Si la constitución nacional en su artículo 197 expresa que: " Son atribuciones de los Concejos que ejercerán conforme a la ley las siguientes:

3ra. Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleo;

4ta.....

5ta. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el Alcalde;

6ta. Elegir personeros, y tesoreros municipales y los demás funcionarios o empleados que la ley determine".

Como podemos apreciar, por ley se adscriben a los muni

cipios las personerías; y el municipio de Pasto en nuestro concepto debe ir desmontando lentamente la actual estructura administrativa de la Personería; no hay razón para que las celadurías estén vinculadas a esta dependencia, éllas deben estar en Servicios Públicos Municipales o en la Secretaría de Obras Públicas, a efectos de que los funcionarios de la Personería dependan del Ministerio Público.

1. La determinación físico-jurídica de los límites prediales. Lo anterior no es utópico si el estado desea revivir económicamente a los municipios y con la creación de las Empresas Públicas Municipales que haría el Municipio de Pasto, el sector de los celadores pasaría a ser parte de ella, toda vez que se trata de un ente descentralizado con autonomía y presupuesto propios.

El problema individual de cada predio con el necesario estudio de títulos, la identificación física y geográfica, determinación del dueño, supone luego, la conservación diaria del censo en virtud de los cambios o rectificaciones que se operan en la propiedad por el cambio de propietario, por división o por agregación. A nivel municipal el avalúo catastral depende del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, por su dependencia al interior de este taller administrativo y de la organización que se reflejan directamente en los ingresos municipales por concepto del impuesto predial, por cuanto la base sobre la que se han hecho previsiones en la ciudad de Pasto para el tiempo es el valor comercial de los

instrumentado enmendado.

CONCLUSIONES

1. La determinación físico-jurídica de los límites prediales, el levantamiento del inventario inmobiliario y la determinación del valor económico de la propiedad, constituye la tarea básica del catastro. Implican los trabajos de formación: investigación de los precios de la tierra, de las construcciones; la aerofotografía y cartografía correspondientes; el estudio de los suelos de la zona; el reconocimiento individual de cada predio con el necesario estudio de títulos, la identificación física y geográfica, determinación del avalúo. Supone luego, la conservación diaria del censo en virtud de los cambios o rectificaciones que se operen en la propiedad por el cambio de propietario, por división o por agregación. A nivel municipal el avalúo catastral depende del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, presentándose al interior de éste fallas administrativas y de organización que se reflejan directamente en los ingresos municipales por concepto del impuesto predial, por cuanto hace ocho años que no se han hecho reavalúos en la ciudad de Pasto, en ese lapso de tiempo el valor comercial de los

bienes raíces se ha incrementado enormemente.
... etapas del ciclo administrativo y que a

2. Existe una enorme desactualización de los contribuyentes inscritos en el kárdex de la sección de impuestos correspondientes al impuesto predial con respecto a los predios inscritos en los kárdex del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

3. Es incuestionable que las normas legales, tanto sustantivas como adjetivas, carecen de precisión técnica suficiente, originando traumatismos en la administración, creando graves inconvenientes en el ingreso fiscal y añadiendo un factor de inequidad al sistema tributario general. En este aspecto, nunca será suficiente el esfuerzo de depuración que se haga en pro de una legislación sencilla y coherente, en que las instituciones básicas del impuesto se hallen claramente definidas. Ello, claro está, independientemente del sistema de impuesto que las circunstancias sociales, económicas, políticas y fiscales, recomienden adoptar.

4. Es evidente que las estructuras orgánicas de las administraciones de impuestos carecen de suficiente racionalidad técnica y, como se ha dejado expuesto, numerosos problemas en los temas específicos de recaudación y fiscalización se originan, tanto en la falta de coherencia y de racionalidad de los procesos internos como en la carencia de

bre las responsabilidades legales y morales de contribuir al sostenimiento de los gastos municipales, que todo municipio demanda para la atención de las necesidades inmediatas y para el desarrollo integral de la comunidad.

7. Debe reconocerse la importancia que presenta la medición de la evasión fiscal en tanto que le da al administrador tributario posibilidad de detectar y evaluar el progreso en el cumplimiento de la legislación impositiva por parte del contribuyente y en la eficiencia de la administración tributaria, dentro de los recursos humanos y materiales con ésta cuenta. En tal sentido, se entiende que las administraciones tributarias deben desarrollar programas sistemáticos no sólo para medir la evasión sino también para interpretar la misma.

El éxito de cualquier programa de medición se apoya en una buena parte, en la existencia de una infraestructura que proporcione a la administración tributaria la información necesaria para cubrir un programa de tal tipo. Por suparte, la interpretación de los valores numéricos que se obtengan, debe constituir un trabajo interdisciplinario en que tengan intervención, fundamentalmente, funcionarios expertos en administración, economía y sociología.

8. La medición de la evasión requiere previamente fijar con precisión las formas de evasión, por cuanto la meto-

dología a emplear puede ser diferente en cada caso. Así, por ejemplo se identifican cuatro formas de evasión o brechas entre el cumplimiento potencial y real de las obligaciones tributarias. En primer lugar, la diferencia que existe entre los contribuyentes potenciales y aquéllos inscritos en los registros de impuestos. En segundo término, la diferencia entre los contribuyentes registrados y los que presentan sus declaraciones de impuestos. En tercer lugar la diferencia entre el impuesto que debe declararse y el impuesto declarado efectivamente. Finalmente, la diferencia entre el impuesto declarado y pagado. Los procedimientos a utilizar para medir la evasión en cada caso, varían según el tipo de impuesto y las características de la legislación tributaria vigente en el municipio.

9. Una de las principales causas de la gran dispersión en ingresos personales es la mala distribución de los rurales, y el muy bajo nivel de vida de una gran proporción de la población rural. En el sector urbano, el desempleo empeora grandemente la distribución.

10. Uno de los principales problemas con las políticas del fomento del ahorro privado a través de incentivos tributarios y subsidiados, para lograr mayores tasas de crecimiento a través de incrementos en la inversión, es que dichas políticas tienen efectos negativos en la distribución del ingreso. Como las personas que más ahorran son las que

están en los altos tramos de la distribución, los incentivos tributarios y subsidios benefician primordialmente a esos grupos. Por otra parte a medida que esos grupos aumentan su ahorro, se tiende a concentrar aún más la propiedad, con efectos nocivos sobre la distribución del ingreso. Por esa razón puede ser deseable aumentar el ahorro primordialmente a través del sistema fiscal, particularmente si la inversión estatal se hace de manera eficiente, condición que no siempre se cumple en países en procesos de desarrollo.

11. La importancia de la distribución de la propiedad como determinante de la distribución de ingresos va a depender de la participación del factor trabajo en el ingreso nacional. A medida que un país se desarrolla, tiende a crecer la participación de los salarios en el ingreso, lo cual implica que la distribución de la propiedad deja de ser el principal determinante de la dispersión en los ingresos.

12. Las reformas en los impuestos municipales que contiene la ley 14 de 1.983, significan el robustecimiento del municipio de Pasto, siempre y cuando el Concejo Municipal dé fallo favorable a dicha ley.

13. El Código Fiscal Municipal vigente no presenta una adecuada actualización en sus normas, por lo cual está generando continuas reformas.

14. Las facultades coercitivas de que dispone el municipio, para exigir el pago de impuestos, son utilizadas deficiientemente; los deudores morosos sólo cancelan la deuda pendiente cuando requieren de paz y salvo municipal o cuando se establecen amnistías de intereses.

15. El municipio no efectúa censos periódicos de empresas contribuyentes, dirigidos a mantener actualizado el correspondiente kárdex y a facilitar el cobro del impuesto.

16. No se ha establecido con carácter de obligatoriedad la declaración de industria y comercio.

17. En el total de ingresos, los corrientes tienen el mayor porcentaje de participación, hasta el punto de duplicar los otros tipos de ingresos municipales sumados.

18. En el período de estudio, dentro de los ingresos corrientes, el impuesto de mayor influencia es el de industria, comercio y servicios. Por su parte, el impuesto predial también es importante pero no presenta un crecimiento uniforme sino oscilante.

19. Los ingresos de capital presentan la evolución y participación más heterogénea. A ellos recurre el municipio cuando más asfixiado económicamente se encuentra, generalmente es el Ministerio de Hacienda quien acude a su auxi-

provisados funcionarios.

24. El deficiente manejo contable de las empresas obstaculiza el establecimiento de métodos más racionales para el cobro del impuesto de industria y comercio.

25. El fin primordial de la ley 14 de 1.983, es el de unificar bases y tarifas gravables para los impuestos de industria y comercio, predial y complementarios, circulación y tránsito en todo el país, evitándo así la multiplicidad de bases gravables que se venían utilizando en cada municipio, a efectos de lograr un mayor ingreso en cada uno de ellos. El fisco municipal debe considerarse como un requisito para la autonomía financiera. En particular el

26. La anarquía reinante en la tributación se debe, especialmente, a que los impuestos se quedan rezagados con la situación económica que vive el país, debido a las crisis que a pesar de tratar de sortearlas, lo afectan, como consecuencia de políticas fiscales nacionales e internacionales, desde este punto de vista concluimos por ejemplo que los números índices que sirven para medir el grado del fenómeno inflacionario, y que en nuestro país son dados por el DANE, nunca se han tenido en cuenta por los funcionarios o corporaciones encargadas de velar por la tributación en nuestro municipio.

27. El sistema de liquidación de los diferentes impu-

estos es muy dispendioso, por carecer de una sistematización que agilice dicho trámite; el kárdex de contribuyentes no posee control, presentándose sustracción de tarjetas lo cual entorpece la liquidación y el recaudo y por ende el monto total de los ingresos municipales.

28. A pesar de las muchas fuentes suplementarias de ingresos y de la cada vez dependencia de los subsidios estatales o de las participaciones, los problemas financieros del municipio de Pasto, está lejos de haberse resuelto. La arcaica organización que prevalece en el municipio, es una barrera persistente que debe tenerse en cuenta. La modernización del fisco municipal debe considerarse como un prerequisite para la solución financiera. En particular el hecho de que el municipio de Pasto, en muchas ocasiones, acuda al endeudamiento con los Bancos, implica cubrir una área antieconómica para la ejecución de sus obligaciones, lo que estorba los intentos para remediar los aspectos financieros. En cierto modo puede decirse que el tratamiento del aspecto financiero mediante la tributación se refiere al síntoma más bien que a la causa.

29. La excesiva burocracia significa que si los gastos del municipio deben ser tan grandes como para emplear un gran número de personas, entonces es probable que un presupuesto equilibrado sea imposible si efectivamente va a presentarse un aumento neto suficiente de la ocupación. Exis

La Ley 14 de 1.983, si bien en cierto trata de for
000.00 existen 50.201 predios que representan el 86%; de -
\$ 300.001.00 a \$ 600.000.00 existen 4.372 predios que re--
presentan el 8%; de \$ 600.001.00 a \$ 1.000.000.00 existen-
1.845 predios que representan el 4% y de \$ 1.000.001.00 en
adelante existen 1.249 predios que representan el 2%.

En el presente trabajo no solamente hemos mirado -
las relaciones tributo municipio sino que también hemos exa-
minado la relación tributo-contribuyente, prueba de ello es
que en las recomendaciones de acuerdos que hacemos del im-
puesto predial y de otros tributos, tenemos en cuenta la -
distribución que de predios urbanos existen en el munici--
pio: Predios hasta \$ 250.000.00 existen 21.093 que represen-
tan el 77%; de \$ 250.001.00 a \$ 600.000.00 existen 3.964 --
predios que representan el 15%; de \$ 600.001.00 en adelante
existen 1.959 predios que son el 8% para un gran total de
27.016 predios y existen 3.416 lotes de engorde que repre--
sentan el 32% del total de predios urbanos.

Concluimos por lo tanto que en base a la ley 14 de
1.983, las bases mínimas se deben establecer a sectores eco-
nomicamente desprotegidos, dejando constantes los complemen-
tarios a este impuesto como son la sobretasa, parques y ar-
borización, alumbrado y vigilancia, fomento y policía rural,
a fin de evitar repercusiones graves en la canasta familiar
del contribuyente.

la ley 14 de 1.983, si bien es cierto trata de fortalecer los fiscos municipales, es categórica e imperativa en determinar plazos para su adopción; en caso contrario, las medidas económicas que en ellas se plantean quedarán en simple letra escrita en caso de que el ejecutivo municipal o el Concejo no las lleve a la práctica.

Ahora bien, no hablamos de aspectos contables ni menos de auditoria, porque ese no es el objetivo del estudio realizado; éllo sería objeto de algo diferente que se trata de implementar con las nuevas medidas que en este campo se presentan.

El Municipio de Pácora, a través de algunas de sus dependencias, dirigidas a la adopción de políticas y disposiciones que repercutirán positivamente en la legislación tributaria que existe en nuestro municipio, tendientes a que trasciendan en un momento de cambios para el mismo.

1. La adopción de la Ley 14 de 1983, de acuerdo con el Decreto 1400 de 1983, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 150 de la Constitución, y en virtud de lo solicitado por la Presidencia de la República, en el marco de la contratación administrativa.

2. Se debe adoptar en el municipio las medidas que se establecen en la Ley 14 de 1983, en el artículo 150 de la Constitución, y en el artículo 150 de la Constitución, en el marco de la contratación administrativa.

En la Juntura de Impuestos Municipales con sus complementarias dependencias que son el grupo de liquidación y de hándex, a efectos de que exista una completa coordinación entre esta dependencia que liquidaría los impuestos y la Tesorería que los recauda.

RECOMENDACIONES

4. La implantación de un paz y salvo único, que se podría denominar "consolidado", el que unifica los valores a cancelar de los tributos municipales, y que permita el mayor ingreso al fisco municipal.

Analizadas las conclusiones que hemos esbozado anteriormente como fruto del estudio de La estructura tributaria en el Municipio de Pasto, a continuación formulamos algunas recomendaciones, dirigidas a la adopción de políticas y procedimientos que repercutirán positivamente en la legislación tributaria que existe en nuestro municipio, tendientes a que trasciendan en un robustecimiento económico para el mismo.

1. La adopción de un nuevo código fiscal municipal, concordante con el Decreto No. 222 del 2 de febrero de 1.983, expedido por la Presidencia de la República, y relativo a la contratación administrativa; es tarea prioritaria.

2. Se debe adoptar un código tributario en el que se recojan las nuevas disposiciones sobre tributación e inclusive se establezca el procedimiento de la jurisdicción coactiva para el cobro de los impuestos a aquellos contribuyentes morosos.

3. Que a la Secretaría de Hacienda Municipal, se adscri

ba la Jefatura de Impuestos Municipales con sus complementarias dependencias que son el grupo de liquidación y de kárdex, a efectos de que exista una completa coordinación entre esta dependencia que liquidaría los impuestos y la Tesorería que los recauda.

4. La implantación de un paz y salvo único, que se podría denominar "consolidado", el que unifica los valores a cancelar de los tributos pendientes; y que permite un mayor ingreso al fisco municipal.

5. La adopción de las recomendaciones que hacemos para los proyectos de impuesto predial urbano y rural y sus complementarios, circulación y tránsito y de industria y comercio, en virtud de lo dispuesto por la ley 14 de 1.983, puede producir efectos positivos sobre el fisco municipal.

6. Para el impuesto de industria y comercio, se debe exigir, además de la declaración de industria y comercio, una copia de la declaración de renta y patrimonio del industrial o comerciante, a efecto de cotejar la información a la nación con la que se suministra al municipio.

7. Se debe desmontar gradualmente la Personería Municipal, para que no se adscriba al municipio, sino al Ministerio público, logrando con ello que la carga burocrática no la asuma aquél.

8. Que el grupo de personal de la celaduría se traslade a las dependencias de la Secretaría de Obras Públicas o de las Empresas Públicas Municipales pronto a crearse, ya que su actual ubicación no es conveniente ni funcional para el municipio.

9. A efectos de lograr el cobro de servicios que presta el municipio de Pasto a los ciudadanos con el aseo urbano, éste se debe incluir en el recibo de agua, a fin de lograr un mejor recaudo de este servicio.

10. Se debe, solicitar por parte del ejecutivo municipal al Insituto Geográfico Agustín Codazzi, que se realice un reavalúo a todos los bienes inmuebles existentes en el municipio.

11. Implementar la sistematización para todos los tributos existentes en el municipio.

12. La capacitación periódica en materia de tributación a los funcionarios de la Secretaría de Hacienda Municipal, Contraloría y Tesorería Municipal, por parte de la Escuela Superior de Administración Pública (E.S.A.P.).

13. El municipio de Pasto, al analizar las necesidades de su desarrollo integral, debe establecer las prioridades dentro del diagnóstico a efectuarse en coordinación con

otras dependencias internas del municipio o con otras de carácter Departamental o Nacional, a efectos de proveerse de los lineamientos técnicos y de contenido para la elaboración de los planes y programas, a fin de que estos guarden coherencia con el plan de desarrollo municipal.

BIBLIOGRAFIA

1. KATZ, J. Teoría Macro-Económica. Ed. Hispensemerica, México 1.970.

2. JORDAN, J. Inflación Política y Fiscal -- Revista Económica Colombiana. No. 136. Julio-Agosto de 1.974.

3. CORPO FISCAL MUNICIPAL. Municipio de Pasto. Imprenta Departamental. Pasto, Julio de 1.973.

4. MUNICIPALIDAD DE PASTO. Informes Financieros Años 1.975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982.

5. LEROUX, Abel. Finanzas Públicas. Ed. Lerner, Bogotá 1.968.

6. CÁMARA DE COMERCIO DE PASTO. Directorio Numérico. Años: 1.975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982.

7. ... AL DE PASTO.- Acuerdo No. 26 de dici-
... 1.973-Asignaciones civiles vigencia/84.
8. ... Análisis Económico de los Impuestos. Ed.
... Bogotá, Nueva Alianza, 1.968.
9. ... El Papel del Administrador de Impu-
... -1. Asambleas General-Panamá 1.967.

B I B L I O G R A F I A

1. ACKLEY. Teoría Macro-Económica. Ed. Hispanoamericana.
México 1.970.
2. BUENO MIRANDA, Jaime. Inflación Política y Fiscal --
Revista Económica Colombiana. No. 106. Julio-Ago-
sto de 1.974.
3. CODIGO FISCAL MUNICIPAL. Municipio de Pasto. Impren-
ta Departamental. Pasto, julio de 1.978.
4. CONTRALORIA MUNICIPAL DE PASTO. Informes financieros
Años 1.975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982.
5. CRUZ SANTOS, Abel. Finanzas Públicas. Ed. Lerner,-
Bogotá 1.968.
6. CAMARA DE COMERCIO DE PASTO. Directorio numérico.--
Años: 1.975,1976,1977,1978,1979,1980,1981,1982.

7. CONGRESO MUNICIPAL DE PASTO.- Acuerdo No. 26 de diciembre 6 de 1.983-Asignaciones civiles vigencia/84.
8. DUE, John F. Análisis Económico de los Impuestos.Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1.968.
9. COHEN, Sheldon. El Papel del Administrador de Impuestos. -CIAT,-I. Asamblea General-Panama 1.967.
10. EINAUDI, Luigi. Principios de Hacienda Pública. Ed. Aguilar, Madrid, 1.955.
11. FINANZAS Y DESARROLLO. Los Límites Tributarios. Richard Goode. Marzo de 1.980.
12. GRAU, Werner. Análisis de la imposición tributaria, aspectos teóricos-conceptuales y técnico formales, EIAP, Rio de Janeiro, 1.971.
13. HANSEN, Alvin H. Política Fiscal y Ciclo Económico-Fondo de Cultura Económica. México. 1.963.
14. HARGADON, Bernard J. Principios de Contabilidad.-Ed. Norma. Bogotá 1.978.
15. JARAMILLO, Esteban. Tratado de la Ciencia de la Hacienda Pública. Ed. Temis. Bogotá 1.964.
16. KEYNES, J.M. Teoría General. Fondo de Cultura Económica, 5ta. Edición. México 1.958.
17. KALDOR, Nicholas. Impuesto al Gasto. Fondo de Cultura Económica. México 1.976.
18. LOPEZ MICHELSEN, Alfonso. La Distribución del Ingreso. El Pueblo, abril 8 de 1.979.

19. MUSGRAVE, Richard A. y Shoup, Carl. S. Ensayo Sobre-economía impositiva - Fondo de Cultura Económica - México 1.964.
20. MUSGRAVE, Richard. Informe bases para una reforma - Tributaria en Colombia. Ed. Tercer Mundo. Bogotá. 1.969.
21. NUEVA FRONTERA. Documento No. 26. Bogotá, Mayo de 1.978.
22. OTERO, Juan. Derecho Impositivo Inicial. Ed. Litareo Madrid 1.970.
23. PARRA, Armando. El Nuevo régimen de impuestos. Ed. - Desarrollo. Bogotá 1.975.
24. ROSS BRAVO, Jaime. Planificación para la eficiencia de la Administración Tributaria. CIAT. Segunda Asamblea General. Buenos Aires. 1.968.
25. RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Sistema de Hacienda Pública. Ed. Temis. Bogotá 1.970.
26. REVISTA, Antioqueña de Economía. La Respuesta a la - misión Wiesner-Bird. No. 3.1.981.
27. RUIZ, Alcides T. Falacias en la Economía Colombiana - tercera edición. 1.979.
28. SCHMOLPERS, Gunten. Teoría General del Impuesto. Ed. Derecho Financiero-Madrid. 1.962.
29. SOMERS, Harold M. Finanzas Públicas e ingresos nacional. Fondo de Cultura Económica, Mexico 1.977.

30. SMITH, Adam. Investigación de la naturaleza y las causas de la riquezas de las naciones. 2da. ed.tr. Por Armando Lázaro Ros. Ref. y prólogo por Germán-Bernacer Tormo. Madrid.Aguilar, 1.961.
31. TAYLOR, Philip, E. Economía de la Hacienda Pública-Ed. Aguilar. Madrid 1.960.
32. VALDES COSTA, Ramón. Curso de Derecho Financiero. - Tomo I. Ed. De Palma. Buenos Aires 1.972.
33. VILLEGAS B. Hector. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Ed. De Palma, Buenos Aires 1972
34. YOINGO, Angel. Como salvar la brecha entre la planificación de la política fiscal y la planificación de la Administración Tributaria, -CIAT. III Asamblea General, México, 1.969.

T		31586
336.2 Montenegro Calvachy, Alvaro		
M777 Análisis económico de la		
Ej.1 estructura en el municipio de		
Pasto		VENCE
NOMBRE	J. Luciano España	
No. del Carnet	C.C. 12.956.013 Pasto	
NOMBRE	J. Luciano España	
No. del Carnet	C.C. 12.956.013 Pasto	
NOMBRE	J. Luciano España	
No. del Carnet	C.C. 12.956.013	
NOMBRE	Edgar René Ojeda U.	
No. del Carnet	8141319	

AN
T

336.2
M777
Ej.1

31586

31586