

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**TRABAJO DE ANÁLISIS APLICADO**

**MAURICIO ENRIQUE LINDO SÁNCHEZ**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN ALTA GERENCIA  
TRABAJO DE ANÁLISIS APLICADO-OPCIÓN DE GRADO  
ARAUCA, JULIO  
2016**

TRABAJO DE GRADO APLICADO

**Determinar las estrategias para el incremento del recaudo tributario con el propósito de financiar la formalización laboral en la gobernación de Arauca  
2016- 2019**

*Trabajo realizado como opción de grado para optar al título de Especialista en Alta Gerencia*

Línea de Investigación: Gestión de Organizaciones

MAURICIO ENRIQUE LINDO SÁNCHEZ  
CÓDIGO 5200552

Docente  
Jesús Salvador Moncada Cerón

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN ALTA GERENCIA  
TRABAJO DE ANÁLISIS APLICADO-OPCIÓN DE GRADO  
ARAUCA, JULIO  
2016

## RESUMEN

El estado colombiano como principal propulsor de la economía y como garante de los derechos humanos debe hacer un mayor esfuerzo para acabar con la nóminas paralelas, que según un informe del ministerio de trabajo, por cada empleado de planta existe 1.70 por prestación de servicios. (Mintrabajo, 2012).

Por esta razón, se pretende brindar a las administraciones departamentales un estudio descriptivo que permita determinar unas estrategias dirigidas a aumentar sus ingresos, en un recaudo suficiente para financiar la vinculación de su personal contratado, para esto, se efectuó una investigación cuantitativa de tipo descriptiva, la que concluye que la administración departamental de Arauca tiene la capacidad de soportar financiera y legalmente la formalización laboral del personal contratado.

**Palabras clave:** Contratos de Prestación de Servicios, Ingresos Tributarios, Ingresos Corrientes de Libre Destinación, Impuesto de Registro y Anotación, Impuesto al Consumo a la Cerveza Nacional.

## ABSTRACT

The Colombian state as a main driver of the economy and as guarantor of human rights must make a greater effort to end the parallel payroll, which according to a report by the labor ministry, for each plant employee exists 1.70 service fee. (MoT, 2012). For this reason, it is intended to provide departmental administrations with a descriptive study to determine strategies aimed at increasing their income, sufficient collection to finance linking its contract staff for this, a quantitative descriptive research was carried out, which concludes that the administration department of Arauca has the ability financial support and labor formalization legally recruited staff.

**Keywords:** Service Delivery Contracts, Tax Revenue, Free Destination Current Income, Tax Registration and annotation, Consumption Tax on domestic beer.

## TABLA DE CONTENIDO

### 1. INTRODUCCIÓN

- 1.1. Planteamiento del problema
- 1.2. Formulación de la pregunta de investigación
- 1.3. Objetivos
  - 1.3.1. Objetivo general
  - 1.3.2. Objetivos específicos

### 2. DESARROLLO

- 2.1. Rentas Departamentales
- 2.2. Enfoque del Tema objeto de Estudio
- 2.3. Estrategias Adelantadas en el Departamento de Arauca 2012- 2015
- 2.4. Una Mirada a las Estrategias Adelantadas por el Departamento de Antioquia 2012-2015
  - 2.4.1. Efectos de las Estrategias en el Recaudo de los Ingresos de Libre Destinación
- 2.5. Planteamiento de Estrategias para el Departamento de Arauca 2016 - 2019
  - 2.5.1. Impuesto de Registro y Anotación.
  - 2.5.2. Impuesto al Consumo a la Cerveza Nacional.
    - 2.5.2.1. Propuesta creativa.
- 2.6. Otros Aspectos Fundamentales para Financiar la Formalización Laboral
  - 2.6.1. Proyección de los Gastos de Nomina.
  - 2.6.2. Cumplimiento de la Ley 617 de 2000.
- 2.7. Amenazas y Oportunidades.

### 3. CONCLUSIÓN

### 4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## **1. INTRODUCCIÓN.**

A pesar que desde el año de 1968 el presidente, Carlos Lleras Restrepo, promulgó el Decreto Ley número 2400, el cual prohíbe la celebración de contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente en las entidades públicas, esta práctica aún continúan en algunas entidades del estado, debido a que en el mejor de los casos, se presenta por la insuficiencia de personal de planta para adelantar las funciones propias de la entidad. Esta situación ha sido aprovechada por algunos mandatarios para pagar favores políticos, lo que ha acentuado esta práctica en el tiempo.

Fue necesario que la Asamblea Nacional Constituyente en el año de 1991, a través de la reforma constitucional, se elevara el trabajo a un derecho fundamental, sin importar en que modalidad se presentara, esté gozaría de una especial protección del Estado y de unas condiciones dignas y justas.

Sin embargo, esto no fue suficiente para acabar con la celebración injustificada de este tipo de contratos dentro de las entidades del estado, no fue si no, hasta después de 18 años, que la Corte Constitucional se pronunció sobre el tema en la sentencia de constitucionalidad C- 614/09 que declaró la exequibilidad del artículo 2 del Decreto Ley número 2400, considerando que este tipo de práctica era una burla para el derecho de los trabajadores al servicio del estado e instó a los órganos de control para que vigilen el cumplimiento de dicho Decreto Ley. Este pronunciamiento fue ratificado por la misma corte en la sentencia C – 171 de 2012.

El Actual Gobernador del Departamento de Arauca, doctor, RICARDO ALVARADO, consiente de los riesgos de celebra ese tipo de contratos de prestación de servicios, debe tomar la decisión de no continuar con la nómina paralela. Para ello, requiere de un estudio técnico profesional que le de luces sobre el tema.

## 1.1. Descripción del problema

El propósito de este estudio es identificar las estrategias más efectivas que aseguren el aumento de los ingresos tributarios, como una alternativa para generar recursos adicionales necesarios para financiar y sostener en el tiempo la ampliación de la planta de personal que labora para la Gobernación de Arauca.

Como instrumentos de investigación se utilizarán las estadísticas, reportes e informes de los Sistemas de Gestión financiera y administrativas de la Gobernación de Arauca, así como la de los diferentes Entes Públicos de Orden Nacional.

En el presente trabajo se pretende demostrar si es posible, o no, que las Administraciones Departamentales en Colombia, (y en el caso de estudio, el Departamento de Arauca) pueden asumir la carga laboral de su nómina paralela, sin afectar su estabilidad financiera de corto, mediano y largo plazo, y el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

Sin lugar a dudas el aporte social de este estudio está directamente relacionado con la posibilidad de brindar una alternativa viable de formalizar a los contratistas que prestan sus servicios profesionales a la administración departamental, a los cuales se les reconocerían sus derechos como empleados públicos, entre ellos, a la seguridad social, prestaciones sociales, parafiscales y demás derechos laborales. Repercutiendo esto positivamente en su calidad de vida y en la de su familia.

De otra parte, este estudio permitirá que la administración departamental proceda conforme a la constitución y a las leyes colombianas, a la hora de vincular el personal necesario para el cumplimiento de su misión y sus fines institucionales, reduciendo en un 100% en el futuro los riesgos de demandas por parte de sus contratistas, por configurarse en la realidad, un contrato laboral.

Igualmente, con los resultados de este trabajo se espera identificar las estrategias con mayor impacto en el recaudo tributario, con el propósito de financiar la formalización laboral en la Gobernación de Arauca, para que estos resultados sirvan

como base en futuros estudios, así mismo, se pretende además, generar una reflexión en los departamentos en Colombia que ven la necesidad de formalizar la manera de vincular a su talento humano.

Por consiguiente, es necesario analizar previamente la estructura de los ingresos del departamento de Arauca, identificar aquellos ingresos que puedan ser destinados para el pago de la nómina, evidenciar su comportamiento en los últimos cuatro años, evaluar las acciones adelantadas por el departamento de Arauca y tomar como referencia las estrategias adoptadas por el departamento de Antioquia, durante el último cuatrienio, así como revelar otros aspectos importantes como el costo de la nómina adicional, los parámetros necesarios para el cumplimiento de la ley 617 de 2000 e identificar las amenazas y fortalezas que podrían afectar el recaudo.

De otra parte, el diseño metodológico se hará mediante una investigación cuantitativa de tipo descriptiva, debido a que inicialmente se buscará describir los elementos y variables que hacen parte de la Gestión Financiera en el Departamento de Arauca como insumo para formular las estrategias, seguidamente se efectuará un análisis comparativo con las acciones llevadas a cabo en el departamento de Antioquia, para terminar con la formulación de las estrategias para el departamento de Arauca y la identificación y descripción de variables a tener en cuenta.

Por último, es viable adelantar esta investigación, debido a que su delimitación está acorde con tiempo, recursos financieros y técnicos, disponibles.

## **1.2 Formulación del problema**

En consecuencia, surge el siguiente Interrogante:

¿Qué estrategias tributarias permitiría obtener recursos adicionales para financiar la formalización laboral en el departamento de Arauca?

## **1.4. Objetivos**

### **1.4.1. Objetivo general**

Conceptualizar y describir sobre una estrategia que garantice el aumento de los ingresos tributarios, como una alternativa para generar recursos adicionales para financiar la incorporación y el sostenimiento de la ampliación de la planta de personal de la Gobernación de Arauca, durante el cuatrienio 2016- 2019.

### **1.4.2. Objetivos específicos**

Mostrar la estructura de las rentas departamentales.

Distinguir los ingresos corrientes de libre destinación y reconocer los de mayor importancia por volumen de recaudo.

Exponer e interpretar las tendencias de recaudo de las principales rentas departamentales.

Describir las estrategias adelantadas en los departamentos de Arauca y Antioquia para incrementar los ingresos tributarios y medir el impacto en el recaudo.

Establecer las estrategias, para el incremento del recaudo tributario con el propósito de financiar la formalización laboral en la gobernación de Arauca.

Calcular el gasto de nómina adicional, con base a las necesidades de personal.

Determinar los límites mínimos de recaudo para reducir el riesgo de incumplimiento de la ley 617 de 2000.

Identificar las amenazas y fortalezas que afectan el comportamiento del recaudo tributario.



## 2. DESARROLLO

### 2.1 Rentas Departamentales

Los ingresos con que los Departamentos financian sus operaciones pueden clasificarse en tres grandes grupos:

1) Los ingresos corrientes, son los que dependen directamente de la gestión de la entidad territorial en materia tributaria y son susceptibles a la coyuntura económica, son fuentes de origen tributario y no tributario que se recaudan de manera permanente incluyen todos aquellos ingresos provenientes en su gran mayoría del Sistema General de Participaciones SGP, recursos del IVA, y otros fondos con destinación específica.

2) Los recursos de capital por su parte, son los que se alimentan de excedentes financieros, reserva presupuestales, cofinanciación y convenios, regalías y el nuevo sistema general de regalías, recursos del crédito y tienen naturaleza extraordinaria y

3) Los fondos especiales.

En este estudio nos centraremos en el primer grupo, por dos razones: 1) porque el comportamiento de estos ingresos está directamente relacionado, entre otros factores, con la Planeación y Gestión Tributaria del departamento y 2) estos ingresos son la principal fuente de recursos de libre destinación, que pueden ser empleados para apalancar los gastos de funcionamiento de la Gobernación de Arauca.

Como se ha señalado, los ingresos corrientes del departamento, están compuestos por los ingresos *tributarios* y los *no tributarios*, del primero hacen parte: el Impuesto de Registro y Anotación, el Impuesto al Consumo de Licores, Cervezas y Cigarrillos, la Sobretasa al Consumo de la Gasolina, Estampillas y Otros Ingresos Tributarios. Y del segundo, hacen parte: los Derechos de Propiedad (Tasas, Derechos, Multas y Sanciones), Otros Ingresos no Tributarios y las Transferencias del Nivel Nacional.

### 2.2. Enfoque del tema objeto de estudio

Con el propósito de identificar dentro del grupo de los ingresos corrientes, los que son de libre destinación y destacar entre estos los de mayor incidencia, se consultó el borrador del plan financiero que hace parte del Plan Plurianual de Inversiones del plan de desarrollo “HUMANIZANDO EL DESARROLLO 2016- 2019”. De la tabla 3 del diagnóstico de las finanzas del departamento, se efectuó el Análisis vertical del Cálculo de Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación del 2015.

INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN	COMPOSICIONES
DESCRIPCIÓN	2015
REGISTRO Y ANOTACIÓN LIBRE DESTINACIÓN	4,5%
TABACO Y CIGARRILLO NACIONAL LIBRE DESTINACIÓN	3,1%
TABACO Y CIGARRILLO EXTRANJERA LIBRE DESTINACIÓN	0,0%
CERVEZA PRODUCCIÓN NACIONAL LIBRE DESTINACIÓN	43,7%
CERVEZA PRODUCCIÓN EXTRANJERA LIBRE DESTINACIÓN	0,0%
FABRICACIÓN LICOR NACIONAL LIBRE DESTINACIÓN	1,4%
FABRICACIÓN LICOR EXTRANJERA LIBRE DESTINACIÓN	0,2%
DEGÜELLO DE GANADO MAYOR LIBRE DESTINACIÓN	0,3%
SOBRETASA CONSUMO GASOLINA MOTOR LIBRE DESTINACIÓN	1,6%
ARRENDAMIENTOS LIBRE DESTINACIÓN	0,5%
OTRAS MULTAS Y SANCIONES LIBRE DESTINACIÓN	0,5%
OTRAS TRANSFERENCIAS DEL NIVEL CENTRAL NACIONAL	43,9%
OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS NO ESPECIFICADOS	0,3%
Total	100,0%

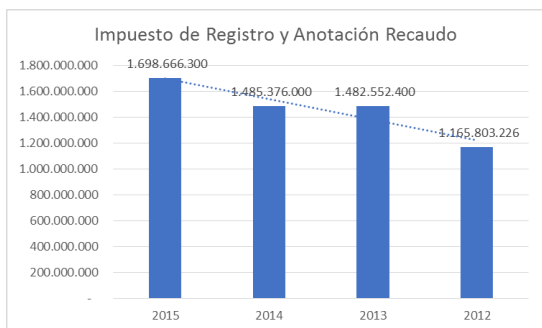
Tabla 1

La tabla uno, se observan todos los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) con que cuenta el departamento y su participación porcentual frente al total de los ICLD durante el año 2015.

De esta forma se evidencia que el 92,1% de estos ingresos se concentra solo en tres fuentes: Registro y Anotación, Al Consumo de Cerveza Nacional y las Transferencia de Nivel Central Nacional. De los dos primeros ingresos, el departamento de Arauca tiene injerencia directa en su comportamiento, por lo que el departamento debe dirigir toda su atención a estos, si quiere financiar la incorporación de un nuevo personal a la nómina, sin afectar la ley 617 de 2000.

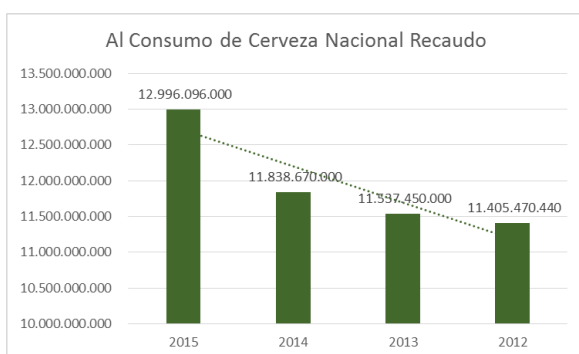
Por el contrario, las Transferencias de Nivel Central Nacional, dependen de las proyecciones efectuadas anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el giro efectivo de estos recursos.

Una vez identificado los tributos en los que se debe trabajar para direccionar la estrategia que permita incrementar el recaudo tributario con el propósito de financiar la formalización laboral en la gobernación de Arauca, es necesario determinar cuál ha sido la tendencia de estas rentas, por lo cual se presentan las siguientes graficas obtenidas del Sistema de Gestión Financiera del departamento de Arauca, correspondiente a las vigencias 2012, 2013, 2014 y 2015.



Gráfica 1

En la gráfica uno, la tendencia del recaudo durante el último cuatrienio del Impuesto de Registro y Anotación se representa por una línea ascendente.



Gráfica 2

De otra parte, en la gráfica dos, el Impuesto al Consumo de Cerveza Nacional, tiene una tendencia lineal hacia un alza, con un muy buen comportamiento durante año 2015.

Evidenciando el comportamiento de los anteriores ingresos, es necesario describir las estrategias que se han implementado en los últimos cuatro años en el departamento de Arauca para optimizar dichos recaudos.

### 2.3. Estrategias adelantadas en el departamento de Arauca

En relación con el Impuesto de Registro y Anotación, durante el cuatrienio no existió una política claramente definida, por el contrario, en una Reforma del Estatuto de Rentas Departamental, Ordenanza 009E de 2012, se creó un beneficio Tributario que tiene como objeto incentivar la formalización empresarial en el departamento, y para ello, se redujo la tarifa del Impuesto de Registro y Anotación en un 50% para el registro de contratos de constitución de sociedades anónimas o asimiladas ante la Cámara de Comercio, afectando el recaudo del Impuesto de Registro y Anotación.

Sin embargo, la reducción del Impuesto de Registro, no fue evidenciada durante la vigencia 2013, debido a que gracias a una denuncia ciudadana presentada ante la Secretaria de Hacienda Departamental a finales de 2012, se adelantó una Auditoria

Tributaria en la Oficina de Instrumentos Públicos de Arauca, encontrando unas anomalías en las inscripciones de algunas escrituras públicas, lo que conllevó un aumento del 27% del recaudo en dicho impuesto.

Con respecto al impuesto al Consumo de Cerveza Nacional, el panorama es muy distinto, luego de experimentar una desaceleración del 6% en el incremento del recaudo durante el año 2012, en el año 2013 se celebró un Convenio Interadministrativo con la Federación Nacional de Departamentos que tiene como objeto aunar esfuerzos contra la lucha del contrabando y el fraude a las rentas departamentales, lo que permitió unos incrementos sucesivos en el recaudo de estas rentas en los últimos tres años.

El programa anticontrabando está compuesto por la ejecución de tres planes: el Plan de Capacitación, el Plan de Comunicación y el Plan Operativo. Y las estrategias estaban trazadas por las siguientes líneas:

- ✓ Capacitación por grupos específicos sobre cultura tributaria. (Fuerza pública, funcionario público, comerciantes, estudiantes, comunidad en general, etc.)
- ✓ Comunicación Masiva a través de televisión y diarios regionales. Y comunicación directa a través de afiches, volante y pendones.
- ✓ Conformación de un grupo operativo para la fiscalización de los establecimientos públicos que expenden licores, cervezas y cigarrillos.
- ✓ Alianzas con las entidades y organizaciones que tiene competencia para combatir el contrabando.

Con el objeto de conocer las estrategias implementadas en otro departamento y su efectividad para incrementar el recaudo tributario, se trae a colación la experiencia del departamento de Antioquía, ya que este es pionero en la lucha contra el contrabando de licores, cerveza y cigarrillo, y además, la Contraloría General de la Nación, el año pasado, lo clasificó como el primer departamento en generación de recursos propios.

#### **2.4. Una mirada a las estrategias adelantadas por el Departamento de Antioquia 2012 - 2015.**

El Departamento de Antioquia, firmó el Convenio Interadministrativo anticontrabando un año antes que el Departamento de Arauca, dentro del cual se configuro igualmente, los planes de capacitación, comunicación y operativo, sin embargo el departamento de Antioquia, fue un paso más adelante en la estructuración de las estrategias, incorporando y priorizando la educación como un factor de cambio, en la cultura ciudadana, frente a la ilegalidad.

Es más, el exgobernador Sergio Fajardo, incluyó en su Plan de Desarrollo, con su eslogan: *“Antioquia la más Educada”*, en la línea número uno, *“Antioquia Legal”*, la cual tuvo como objetivo construir y fortalecer las capacidades en la sociedad antioqueña, en sus instituciones, en el Gobierno Departamental y en los Gobiernos

Municipales, para su actuación pública y privada en los marcos de la ética y la legalidad.

Esta estrategia se formuló desde dos frentes, la primera se basó en un proyecto público de cultura ciudadana, que mostró a los antioqueños y antioqueñas dónde está esa línea que separa la legalidad de la ilegalidad.

En segundo lugar, el departamento de Antioquia avanzó en educar en la institucionalidad, donde el propósito fue, que cada funcionario asumiera desde su cargo este control.

Esta estrategia se complementó con un tercer renglón de trabajo, basado en la articulación de las instituciones de control y represión con las entidades fiscalizadoras, que generó una dinámica de trabajo en red que comprendió acciones de control, judicialización y represión.

Con respecto al Impuesto de Registro y Anotaciones, el departamento de Antioquia no evidencia estrategias específicas para mejorar estos ingresos, sin embargo en su Estatuto de Rentas Departamental, no contempla beneficios o exenciones en el pago del Impuesto de Registro.

#### 2.4.1. Efectos de las Estrategias en el Recaudo

En consecuencia, para determinar y medir el impacto real de las estrategias adelantadas en los departamentos de Arauca y Antioquia, para maximizar el recaudo del Impuesto de Registro y Anotaciones y del Impuesto al Consumo de Cerveza Nacional, se consultó los datos de la plataforma del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) en la categoría “CGR PRESUPUESTAL”, correspondiente al formulario ejecución de Ingresos del periodo 2014 y 2015 de cada uno de los departamentos sujeto a estudio.

Ingresos Tributario 2014 -2015											
Arauca						Antioquia					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2015/2014	Composiciones		Concepto	Vigencia		Variación Real 2015/2014	Composiciones	
	2014	2015		2014	2015		2014	2015		2014	2015
Registro y Anotación	1.485.376	1.698.666	14%	3%	4%	Registro y Anotación	137.916.179	151.116.120	10%	14%	13%
Cerveza	11.838.669	12.996.096	10%	35%	34%	Cerveza	205.631.108	229.749.380	12%	20%	21%

Tabla 2

La tabla dos, muestra que la composición o participación del recaudo del Impuesto de Registro y Anotación durante el año 2015, sobre el recaudo total de ingresos tributarios en el Departamento de Antioquia, triplica el porcentaje de participación que tiene este impuesto sobre el recaudo total de ingresos tributarios para el departamento de Arauca, es decir, mientras los antioqueños durante el año 2015 ingresan un 13% en impuesto de registro, en proporción al total de recaudo

tributario, en Arauca solo ingresa un 4%, en proporción al total de recaudo tributario, lo que evidencia que existe la posibilidad real de incrementar el recado en este impuesto.

De otro lado, a pesar que en los dos Departamentos sujetos a estudio, no trazaron estrategias puntuales durante los últimos años, para incrementar el recaudo del Impuesto de Registro y Anotación, esta renta se incrementó notoriamente para ambos departamentos, destacándose Arauca con un recaudo de cuatro puntos porcentuales por encima de Antioquia.

De otra parte, el Impuesto al Consumo a la Cerveza Nacional en el Departamento de Antioquia, tiene una menor presencia porcentual de participación dentro del total de los ingresos tributarios, debido a que el departamento ejerce el monopolio de licores, a través de la Fábrica de Licores de Antioquia, la cual ha logrado posicionar sus productos dentro del mercado regional, jalonado el impuesto al consumo de Licores Nacionales y por consiguientes ganando una considerable participación porcentual de los ingresos tributarios.

A diferencia del Departamento de Antioquia, Arauca depende enormemente del consumo de la Cerveza Nacional, con una participación dentro de los ingresos Tributario del 34% promedio anual.

Las estrategias trazadas para incrementar el impuesto al consumo de la cerveza en el departamento de Antioquia logro incrementar esta renta en un 12% en el año 2015. Dos puntos más que el Departamento de Arauca.

## **2.5. Estrategia para el Departamento de Arauca 2016 - 2019**

Luego de evidenciar el resultado de las estrategias ejecutadas durante el último cuatrienio tanto en el Departamento de Arauca como en el Departamento de Antioquia, estas son tomadas como referencia, para complementar una serie de herramientas administrativas y de gestión tributaria necesarias para mejorar el recaudo del Impuesto de Registro y Anotación y el Impuesto al Consumo de la Cerveza Nacional.

Para una mayor comprensión las estrategias o líneas de acción, se organizan teniendo en cuenta los elementos del tributo, es decir, Sujeto Activo, Sujeto Pasivo, Hecho Generador, Base Gravable y Tarifa.

### **2.5.1. Impuesto de Registro y Anotación**

*Descripción:* Gravamen que se aplica a todos los actos, contratos o negocios jurídicos documentales que deben registrarse en la oficina de Instrumentos Públicos o Cámara de Comercio.

*Sujeto Activo:* Mejorar el sistema de recaudo a través de instituciones financieras. Constituir pagos en línea. Fortalecer del sistema de información tributaria. Capacitar al personal de liquidación, fiscalización y auditoría tributaria, para incrementar la productividad y calidad del trabajo.

*Sujeto Pasivo:* Efectuar campañas de cultura ciudadana. Identificar a los contribuyentes omisos, requerir el pago de impuesto y reducir la morosidad.

*Hecho Generador:* Constituir un grupo de auditoría, para ejecutar el programa de Auditoría Tributaria con el objeto de auditar a la oficina de Instrumentos Públicos y las Cámaras de Comercio.

*Base Gravable:* Apoyar a los municipios en el proceso de actualización catastral.

*Tarifa:* Presentar un proyecto de reforma del estatuto de rentas departamental para fijar la tarifa máxima autorizada por la ley.

*Destinación:* Emplear el 70% de lo proyectado para el funcionamiento, para los gastos de personal y buscar otra fuente de financiación para los incentivos deportivos.

## **2.5.2. Impuesto al Consumo a la Cerveza Nacional**

*Descripción:* Gravamen que afecta al consumo en el Departamento de Arauca de cervezas, sifones, refajos, y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.

*Sujeto Activo:* Vincular a la planta de personal un abogado que adelante el procedimiento de cobro coactivo.

*Sujeto Pasivo:* Medir la evasión y elaborar estadísticas. Actualizar el censo de responsables del impuesto. Realizar una campaña de cultura ciudadana permanente y coherente con los lineamientos que dicte la Federación Nacional de Departamentos. Efectuar un control permanente en todas las bodegas que almacenen Cerveza Nacional. Identificar a los infractores de las rentas departamentales que no han cumplido con la obligación de pago de sanciones. Intensificar los operativos de control en todos los municipios del departamento con apoyo de la fuerza pública.

*Hecho Generador:* La Alta Gerencia debe Iniciar con apoyo de la Federación Nacional de Departamentos, las gestiones preliminares de cobro contra BAVARIA S.A por los impuestos dejados de pagar en la comercialización de las cervezas sin alcohol.

---

### 2.5.2.1. Propuesta Creativa

Para comprender las razones de esta propuesta, es necesario analizar inicialmente el siguiente cuadro, en el cual se relacionan cada uno de los ingresos tributarios y su participación con respecto al total de ingresos tributarios de las últimas cuatro vigencias.

Participación porcentual de los Ingresos Tributarios  
Departamento de Arauca  
Último Cuatrienio

	2012	2013	2014	2015
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
Impuesto de Registro y Anotación	4,0%	4,8%	3,6%	3,6%
Tabaco y Cigarrillo Nacional	0,5%	0,3%	0,4%	0,1%
Tabaco y Cigarrillo Extranjero	3,3%	2,7%	1,8%	1,9%
Tabaco y Cigarrillo Nacional (16% Deporte)	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Tabaco y Cigarrillo Extranjero (16% Deporte)	0,6%	0,5%	0,3%	0,4%
<b>Cerveza Nacional (Decreto 190/69)</b>	<b>39,2%</b>	<b>37,3%</b>	<b>29,1%</b>	<b>27,4%</b>
Al Consumo de Cerveza Extranjera (Decreto 190/69)	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Al Consumo de Licores Extranjeros (Ley 14(83)	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%
Al Consumo de Licores Nacionales (Ley 14(83)	6,9%	3,6%	2,5%	1,8%
Al Degüello de Ganado Mayor Municipio de Arauca	0,3%	0,2%	0,1%	0,2%
Al Degüello de Ganado Mayor Otros Municipios	0,6%	0,4%	0,2%	0,0%
Sobretasa a la Gasolina	0,4%	0,4%	0,4%	1,0%
Estampilla Pro desarrollo Departamental	4,8%	4,6%	6,0%	5,6%
Estampilla Pro electrificación Rural	2,5%	2,5%	3,9%	3,7%
Estampilla Pro desarrollo Fronterizo (Ley 191/95)	2,5%	2,6%	4,1%	4,1%
<b>Estampilla Pro cultura (Ordenanza 07E de 2013)</b>	<b>14,8%</b>	<b>15,7%</b>	<b>21,5%</b>	<b>20,5%</b>
Estampilla Pro-Adulto Mayor	7,1%	5,5%	7,9%	7,8%
Impuesto Del 5% Fondo de Seguridad Ley 418/97	12,0%	18,2%	18,0%	21,8%

La importancia de este cuadro radica, en que permite ver la tendencia de la participación de cada renta sobre la renta total, evidenciando que el recaudo en el consumo de la Cerveza Nacional, ha reducido su presencia progresivamente en los último cuatro años, no quiere decir esto, que el recaudo por este concepto se esté reducido, sino más bien, que ha perdido espacio en el recaudo total de los impuestos, espacio que ha sido ganado por la emisión de la estampilla pro cultura, que durante los últimos cuatro años paso de recaudar 4.300 millones en el 2012 a recaudar más de 9.700 millones en el 2015, es decir, se incrementó en el cuatrienio un 226%, convirtiéndose este fenómeno en un efecto cíclico cada cuatro años.

Por consiguiente, es necesario presentar una fórmula que permita convertir recursos de destinación específica, como el caso de la estampilla Pro Cultura, en recursos de libre destinación (impuesto al consumo), esta fórmula consiste en Institucionalizar e incorporar en el plan de desarrollo, un “carnaval que resalte a la comunidad indígena y/o colonos” de Impacto Nacional, con la participación cultural de algunos departamentos de Colombia (estilo carnaval de negros y blancos, carnaval de barranquilla o ferias de las flores). Recogiendo todas las



*manifestaciones culturales que se financian en el año, en una sola fiesta y en una temporada de bajo consumo de los productos gravados con el impuesto al consumo. De esta forma, se impulsa el desarrollo en diversos sectores de la economía regional y se incrementan considerablemente el consumo de la cerveza y de los licores. (Según Fundesarrollo, por cada peso que es producido en las actividades del Carnaval de Barranquilla se generan dos pesos en el PIB del departamento del atlántico).*

**Tarifa:** Mantener las tarifas vigentes.

**Destinación:** El 70% destinado para funcionamiento, debe ser tomado únicamente para los gastos de personal y fortalecimiento de las rentas.

## 2.6. Proyección de los Gastos de Nómina

Para determinar la proyección de los gastos relacionados con la nómina a efectos de incorporar la nueva planta de personal, y poder calcular el incremento necesario de las rentas, para cubrir los egresos sin afectar la ley 617 de 2000, se tienen en cuenta el listado de requerimientos mínimos de personal de cada una de las secretarías que hacen parte del nivel central de la Gobernación de Arauca y el comportamiento de los últimos cuatro años en el cumplimiento de la ley 617 de 2000.

A manera de ejercicio, se diseñó un cuadro de costo de la nómina adicional, tomando como base el certificado de la escala salarial vigente en el 2015 emitido por la Oficina de Recursos Humanos y las asignaciones del costo de la nómina avaladas por el Área de Presupuesto Departamental, de igual forma, se tiene en cuenta el incremento de ley para el año 2016 y los acuerdos laborales vigentes.

### Valor de la Nómina Adicional - Proyección 2016 Formalización de Contratos de Prestación de Servicios

Nivel	Grado	Cargo	Sueldo Básico	Básico Anual
Profesional	1	Profesional Universitario	2.617.399	31.408.788
Técnico	1	Técnico Administrativo	1.353.580	16.242.960
Asistencial	1	Auxiliar Administrativo	1.177.827	14.133.924

BONIFICACIÓN DE SERVICIOS	PRIMA DE SERVICIOS	PRIMA VACACIONES	PRIMA DE NAVIDAD	BONIFICACIÓN POR RECREACIÓN	SUBTOTAL SERVICIOS PERSONALES
916.091	1.346.872	1.402.990	2.922.896	174.495	6.763.342
473.754	696.531	725.552	1.511.567	90.239	3.497.642
412.240	606.091	631.344	1.315.300	78.522	3.043.497
<b>COMPENSACIÓN FAMILIAR 4%</b>	<b>SENA 0,5%</b>	<b>ICBF 3%</b>	<b>ESC. E INST. INDUST. Y</b>	<b>ESAP 0,5%</b>	<b>SUBTOTAL PARAFISCALES</b>

			TECNICOS 1%		
1.618.498	202.313	1.213.874	404.624	202.313	3.641.623
837.001	104.626	627.751	209.250	104.626	1.883.254
728.323	91.041	546.242	182.080	91.041	1.638.727
<b>CESANTIAS 8,33%</b>	<b>SALUD 8,5%</b>	<b>PENSIÓN, 12%</b>	<b>ARL</b>	<b>SUBTOTAL PRESTACIONES PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>TOTAL SALARIO ANUAL</b>
3.370.521	3.439.309	4.855.494	211.215	11.876.539	53.690.292
1.743.055	1.778.628	2.511.004	109.229	6.141.916	27.765.773
1.516.731	1.547.686	2.184.968	95.046	5.344.431	24.160.579

Cargo	Número de Cargos	Total	IPC 2016 6,77%+2% AL
Profesional Universitario	27	1.449.637.888	1.576.771.130
Técnico Administrativo	14	388.720.817	422.811.633
Auxiliar Administrativo	20	483.211.583	525.589.239
<b>Gran Total</b>	<b>61</b>	<b>2.321.570.288</b>	<b>2.525.172.003</b>

Luego de aplicar todos los gastos relacionados con la nómina, se logra cuantificar el gasto total del personal adicional requerido en la Gobernación de Arauca para la presente vigencia fiscal, el cual es de \$ 2.525.172.003.

En consecuencia, se podría deducir que los ingresos corrientes de libre destinación, en especial el Impuesto de Registro y Anotación y el Impuesto al Consumo de la Cerveza Nacional, deben incrementar su recaudo, lo suficiente para cubrir el nuevo gasto de personal, es decir que deben aumentar, entre estos, un 17,18% de lo recaudado entre ellos durante el año 2015. Una vez implementadas las estrategias descritas para potencializar el recaudo, muy seguramente el anterior porcentaje será superado, pero su resultado real solo se verá reflejado para la vigencia del año 2017, debido a que estas medias se comenzarán a implementar en lo corrido del presente año.

Sin embargo, para cubrir el nuevo gasto de la nómina se debe tener en cuenta dos variables:

1. El valor recurrente en vigencias anteriores de los gastos de funcionamiento que han sido utilizados para pagar los contratos de prestación de servicios. Estos recursos deben aprovecharse para el pago de la nómina, ya que ese tipo de contratos se deben celebrar solo en casos excepcionales.

Por ello, es necesario determinar el gasto adicional que debe asumir la administración departamental, resultado de descontar el gasto de funcionamiento utilizado históricamente para pagar las Órdenes de Prestación de Servicios.

El valor consolidado de las órdenes de Prestación de Servicios (OPS) para el año 2015, se obtuvo del Sistema Integrado de Información Departamental SIID. En este sistema, también se encontró que a través de esa modalidad de contratación, se vincularon más de 100 personas a la administración departamental de nivel central, durante dicha vigencia, con un costo total de \$ 932.251.146.

Luego de descontar el valor de las OPS, el departamento requeriría recaudar un promedio adicional de \$1.592.920.857 para gastos de nómina y vincular en su planta de personal a 27 profesionales, 14 técnicos y 20 Auxiliares administrativos.

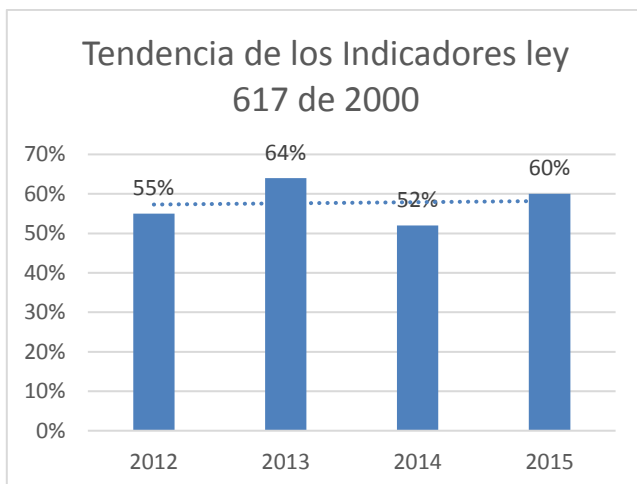
De esta manera, se reduce el porcentaje en que se debe incrementar los ingresos corrientes de libre destinación, para cubrir el nuevo gasto, es decir ya no se requeriría incrementar necesariamente el Impuesto de Registro y Anotación y al Impuesto al Consumo de la Cerveza Nacional, en un 17,18% con respecto al año anterior, sino que el incremento por lo menos debe alcanzar y mantenerse en un porcentaje del 10,84% para asegurar los gastos de nómina. Porcentaje que se ubica dentro de la tendencia normal de estas rentas.

2) Un análisis del comportamiento en el cumplimiento de la ley 617 de 2000, en el trascurso de los últimos cuatro años. Con el objeto de determinar el porcentaje de absorción máxima que pueden soportar los ingresos corrientes de libre destinación sobre los gastos de funcionamiento, sin incumplir la ley 617 de 2000.

El Departamento de Arauca durante el periodo 2012 – 2015 se clasificó en cuarta categoría, lo que significa que el límite establecido para el sector central de gobierno sea del 70%. Es decir los gastos de funcionamiento efectivamente ejecutados, no pueden superar en un 70% los ingresos de libre destinación efectivamente recaudados.

### **2.6.2. Cumplimiento de la Ley 617 De 2000**

El objeto del análisis de los indicadores de la ley 617 de 2000, es lograr determinar por cada punto porcentual del indicador, la relación monetaria con los gastos de funcionamiento, en el supuesto de que los ingresos corriente de libre destinación permanezcan estables en la vigencia. Con el propósito de identificar cual sería la carga máxima de los gastos que pueden soportar los ingresos, sin incumplir con el control legal.



Gráfica 3

Los datos utilizados para graficar el comportamiento del indicador se tomó directamente de la página de la Contraloría General de la República, para el caso de los años 2012 y 2013, en la opción “CONSULTA DATOS DE LA CERTIFICACIÓN LEY 617”, para el año 2014 y 2015 se soportó en informes presentado por la Secretaria de Hacienda Departamental.

De esta forma, si la ley permita gastar en funcionamiento hasta un 70% de los Ingreso de Libre Destinación, porque mantenerse en el indicador en un promedio del 58%. La administración puede sin problemas mantener su indicador en un promedio del 64% +/- 2%. Seis puntos porcentuales por encima del promedio del cuatrienio anterior.

Por ello, a manera de ejemplo se toma los datos del año 2015, donde el indicador de la ley 617 de 2000, se ubicó en el 60%, luego de efectuar el ejercicio matemático correspondiente, se determinó que por cada incremento de un 1% que se haga en los gastos de funcionamiento, manteniendo los ingresos de libre destinación estables, se incrementa el indicador en un 0,85%, lo que representa para los gastos de funcionamiento el valor de \$346.361.319. Es decir, la administración, pudo ubicar su indicador en un 62% durante el 2015, gastando en funcionamiento, sin incumplir la ley, un valor cercano a los 500 millones de pesos adicionales. Recursos que pudieron adicionar sin problema, ya que el recaudo tributario supero lo presupuestado.

## 2.7. Amenazas y oportunidades

En el peor de lo escenarios, si los ingresos de libre destinación se reducen por causas externas a la administración y que están por fuera de su control, como el caso de los efectos que trae para la economía departamental, una continua subida del dólar y sus consecuencias negativas, como el caso de la devaluación del peso colombiano, la caída del precio del petróleo y las altas tasas de interés; ante esta

situación los ingresos de libre destinación solo podrían absorber los gastos de la nueva nómina, si caen hasta un 5%, sin afectar la ley 617 de 2000.

En este evento, la administración deberá ser capaz de reducir los gastos generales y las transferencias corrientes, los cuales representan un poco más del 40% de los gastos totales de funcionamiento.

Sin embargo, el panorama no sería del todo desalentador, porque existen eventos externos a la administración que jugarían a favor de las finanzas públicas en especial con el incremento de las rentas de libre destinación, entre estos están:

- ✓ *La Reforma Tributaria.* Es inminente, debido a que el gobierno tiene que enfrentar la difícil situación fiscal del país. Entre las propuestas más fuertes está el ampliar la base gravable del IVA, lo que incrementaría considerablemente el valor de las transferencias del nivel nacional por concepto de IVA, principal fuente de recursos de libre destinación del Departamento. (DINERO, 2016) y la creación del impuesto al consumo de las bebidas azucaradas, que permitiría brindar una mayor fortaleza financiera a los departamentos.
  
- ✓ *La ejecución de los proyectos de vías.* Por un lado, fortalece el impuesto de registro y anotación, ya que en los municipios y veredas por donde pasarán las vías se valorizará la tierra, dinamizando la compra y venta de finca raíz. Y de otro lado, la construcción de infraestructura vial en la región, activará la economía regional. (DINERO, 2016)

### 3. CONCLUSIÓN

En resumen, pudimos ver la clasificación de los impuestos departamentales, señalando los ingresos de libre estimación e identificando que el impuesto de Registro y Anotación y el Impuesto al Consumo de la Cerveza Nacional son los más relevantes en relación con el volumen de recaudo, dato que sirvió para direccionar las estrategias, las cuales se definieron mediante una clasificación de los elementos del tributo.

De igual forma, se elaboró a manera de ejercicio un cuadro de Gastos de Nomina con base al requerimiento mínimo de personal, como guía para estimar el porcentaje de recaudo necesario, para cubrir el gasto, no obstante se definió también el margen mínimos de ingresos de libre destinación y el aumento máximo de gasto de funcionamiento dentro de los limites permitido por la ley 617 de 2000, que podrían darse en la administración.

En conclusión, la administración departamental tiene la capacidad de soportar financieramente la vinculación de un nuevo personal, si logra comprometerse con la ejecución de las estrategias planteadas.

#### 4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Contraloría General de la Republica. (2016) Certificación Ley 617 de 2000. <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/certificados-ley-617>
- El heraldo. (2015, 13 de Febrero). Cada peso que produce el Carnaval se duplica. Recuperado de <http://www.elheraldo.co/economia/cada-peso-que-produce-el-carnaval-se-duplica-184007>
- Noticias del Ministerio del Trabajo. (2012, 11 de Febrero). Gobierno presentó informe sobre reporte de contratos de prestación de servicios en entidades del Estado. Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co/febrero-2012/95-gobierno-presento-informe-sobre-reporte-de-contratos-de-prestacion-de-servicios-en-entidades-del-estado.html>
- Gobernación de Arauca. (2016). Sistema de gestión financiera.
- Guerra de monedas. (2016). Dinero, (486) 57.
- La compleja Ecuación Tributaria.(2016). Dinero, (486), 31,32.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016). Consolidador de Hacienda e información Pública. [http://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf](http://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf)
- Revolcón cervecero. (2016). Dinero, (486), 60,62.