EFECTOS DE LA EXENCION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN MUNICIPIOS DE LA SABANA DE BOGOTA

Luisa Carlota Salas Silva

CÓDIGO D6303681

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE EDUCACIÓN A DISTANCIA – FAEDIS

PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA

BOGOTÁ D.C.

EFECTOS DE LA EXENCION DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN MUNICIPIOS DE LA SABANA DE BOGOTA

Luisa Carlota Salas Silva

CÓDIGO D6303681

ASESOR: CLAUDIA YANET CUERVO ARIAS

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE EDUCACIÓN A DISTANCIA – FAEDIS

PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA

BOGOTÁ D.C.

Resumen

La Ley en Colombia permite que los municipios tengan la autonomía fiscal en la fijación de tarifas para el impuesto de Industria y comercio al igual que establecer exenciones o tratamientos preferenciales para este impuesto. Al otorgarse exenciones en el tributo de Industria y Comercio total o con tarifas preferenciales, puede generar como consecuencia que los grandes empresarios sean los beneficiados, formando para éstos mayor rentabilidad y flujo de caja con mayor valor, lo que puede estar afectando la economía del municipio ya que la compensación establecida en ocasiones no genera los beneficios esperados con el establecimiento de grandes industrias.

Si los municipios midieran la compensación generada por la llegada de nuevas empresas, entonces reconocerían que hay excesivos beneficios o descuentos en los impuestos municipales que pueden llevar a mayores gastos para mantenimiento de las obligaciones sociales del estado.

El presente ensayo se elabora a través de un análisis documental, con un estudio cualitativo de la información con el fin de señalar los impactos que puede generar para los municipios la implementación de exenciones de impuestos, en este caso el impuesto de industria y comercio.

La información obtenida se adquiere a través de material escrito tomando como referencia las resoluciones, decreto y leyes, y demás documentos donde la información contribuye al análisis realizado. Se podrá identificar las exenciones de impuestos otorgadas en dos de los municipios de la Sabana de Bogotá: Tenjo y Tocancipá, acogidas a los artículos 38 y 39 de la Ley 14 de 1983, comparar las diferencias y beneficios generados por la recaudación de los impuestos de Industria y Comercio en cada uno de estos municipios, determinar los efectos que tienen las empresas radicadas en estos municipios de la Sabana de Bogotá y que están exentas de los impuestos de Industria y Comercio y por ultimo identificar el impacto que tiene para la economía de los

municipios el nuevo régimen simple de tributación, identificando las empresas que se encuentran ubicadas e inscritas en estos municipios que se pueden acoger a este.

Palabras clave: municipios, industria y comercio, exenciones, tributos, régimen simple de tributación

Abstract

The law in Colombia allows municipalities to have fiscal autonomy in setting tariffs for Industry and Commerce tax as well as establishing exemptions or preferential treatments for this tax. By granting exemptions in the total industry and trade tax or at preferential rates, it can result in large entrepreneurs benefiting, training for them greater profitability and cash flow with higher value, which may be affecting the economy of the municipality since the compensation established sometimes does not generate the expected benefits with the establishment of large industries.

If municipalities measured the compensation generated by the arrival of new companies, then they would recognize that there excessive benefits or discounts on municipal taxes that can lead to higher expenses for maintaining the social obligations of the State.

This essay is prepared through a documentary analysis, with a qualitative study of information in order to identify the impacts that the implementation of tax exemptions, in this case the industry and trade.

The information obtained is acquired through written material based on resolutions, decree and laws, and other documents where the information contributes to the analysis carried out. Tax exemptions granted in two of the municipalities of the Sabana de Bogotá can be identified:

Tenjo and Tocancipá, subject to Articles 38 and 39 of law 14 de 1983; compare the differences[V] and benefits generated by the collection of industry and commerce taxes in each of these

Municipalities, determine the effects of companies based in these municipalities of the Sabana de Bogotá and that are exempt from the industry and commerce taxes and finally identify the impact on the economy of the municipalities of the new simple tax regime, identifying the companies that are located and registered in these municipalities that can benefit from it.

Keywords: municipalities, industry and commerce, exemptions, taxes, simple tax regime

Tabla de Contenidos

Marco teórico, conceptual y normativo acerca del impuesto de industria y comercio en los municipios de la Sabana de Bogotá: Tenjo y Tocancipá 7
Diferencias y beneficios generados por exenciones y la recaudación de los impuestos de Industria y Comercio otorgados en los municipios de la Sabana de Bogotá: Tenjo y Tocancipá 12
Impacto que puede generar a la economía de los municipios el nuevo régimen simple de tributación con relación al impuesto de industria y comercio. 188
Conclusiones. 24
Referencias bibliograficas 26

Marco teórico, conceptual y normativo acerca del impuesto de industria y comercio en los municipios de la Sabana de Bogotá: Tenjo y Tocancipá

De acuerdo con la (LEY 14 , 1983) se reglamentó la autonomía de la recaudación de los impuestos distritales a cada municipio de Colombia, entre los que se encuentra el impuesto de industria y comercio -ICA-, que corresponde al impuesto que se genera cuando se realizan actividades que pueden ser industriales, comerciales o de servicios en un determinado municipio de manera directa o indirecta por personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, con establecimientos de comercio o sin ellos, recaudados y administrados por la secretaria de hacienda de cada municipio y su recaudo es destinado a atender las necesidades básicas sociales de la población como son los servicios públicos, y las necesidades de la comunidad como son la salud y la educación. Este impuesto es la manera como el contribuyente le paga a la sociedad el hecho de tener un aprovechamiento sobre su territorio para la generación de sus ingresos propios.

Esta Ley surgió en la década de los ochenta y ahondada a principios de los noventa a raíz de una tendencia mundial y regional para fortalecer la acción local, otorgando mayores competencias y recursos a las autoridades locales, desde el gobierno central. En Colombia se realizaron una serie de reformas entre los años 1982 y 1986 que fueron encaminadas hacia la descentralización fiscal, entre la que encontramos la citada Ley 14 de 1983 cuyo fin era el de aumentar los recaudos de impuestos mediante la simplificación y racionalización del sistema tributario departamental y municipal, facultando a los municipios del recaudo de los impuestos predial, de vehículos, industria y comercio, entre otros.

Para los municipios este cambio en el desarrollo de la recaudación de impuestos se presenta como una forma de legitimar los servicios de los ciudadanos y dar así más apoyo y cumplimiento a sus necesidades, ampliar coberturas y de manera eficaz y eficiente cubrir mejores servicios haciendo un mejor uso de los recursos, y a su vez el gobierno nacional dar a los municipios más responsabilidades en el manejo del su gasto público. Para que cada

municipio pueda manejar sus propios ingresos a través de la descentralización debe basarse en unas metas.

> La primera de estas metas, mejorar la eficacia y la eficiencia de la prestación de bienes y servicios públicos, esto se fundamenta en la idea de que los gobiernos locales tienen el nivel de proximidad necesario para conocer de primera mano las necesidades de los ciudadanos, lo cual le permite construir objetivos comunes, priorizar el gasto público para alcanzar dichos objetivos, y evitar el posible rechazo social que pudiera surgir de medidas adoptadas desde el gobierno central. (Bonivento, 2011, p.2)

Como se señala en Bonet las habilidades y destrezas de los funcionarios de los entes locales así como la capacidad administrativa de los mismos para gestionar y recaudar los impuestos locales están supeditadas a las decisiones de política local. Pudiendo existir mecanismos originados en los gobiernos nacionales que propenden por un mayor recaudo en los impuestos locales, en los gobiernos locales se toman decisiones en aras de favorecer algunos actores con poder político local. Estas situaciones generan dificultades y traumatismos en la labor fiscal local no permitiendo un mayor recaudo.

Es indiscutible que para una economía funcione y se pueda cumplir todo el desarrollo y el objetivo social que se proyecta para cada municipio, se obtengan unos recursos por parte de los ciudadanos contribuyentes ya sean personas naturales o jurídicas, y con el fin de que esto se logre, los municipios, autorizados por la Ley 14 de 1983, el Decreto 1333 de 1986 y la Ley 1430 de 2010, establecen su sistema tributario, con los derechos de (…) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones… (Constitución Política de Colombia, 1991). De otra parte, se dan propuestas que buscan restarle actividades a los entes locales asignándolas a los empresarios utilizando como vía de financiación exenciones tributarias, como señala Irarrázaval en su propuesta, se tiene el paradigma de que se pueden transferir responsabilidades en el ámbito de la inversión social a los privados buscando mayor eficiencia y financiando con base en exenciones.

Los ingresos que se recaudan en los entes locales están basados primordialmente en los impuestos a la propiedad, a los vehículos y a la actividad comercial, en menor proporción a las estampillas con destinación específica que se cobran sobre los contratos que los mismos entes locales realizan. Estas estampillas son para poder contar con recursos con destinación específica que de otra manera no se presupuestarían en la marcha normal del ente local.

Como señala Nickson en su nota entre más pequeño el ente local la eficiencia en el recaudo disminuye. Desde la década de los años ochenta del siglo XX en varios países, en los cuales hay que incluir a Colombia, se buscó fortalecer a los gobiernos locales, no solo mediante la elección popular de alcaldes sino con mecanismos de transferencias que premiaran el esfuerzo local en el recaudo. Las transferencias orientadas a financiar primordialmente los programas y proyectos en los sectores de salud y educación dándole mayor capacidad de acción a los entes locales pero el recaudo de los impuestos locales no se incrementó, principalmente en las localidades más pequeñas económicamente.

Los impuestos municipales o locales son la principal fuente de financiamiento que se obtienen para garantizar que se ejecuten los programas y proyectos para el desarrollo de los municipios, por esto se necesita de un sistema tributario que lo asegure. Para responder con esto las administraciones municipales actuando en su derecho y apoyados con la (LEY 136, 1994) disponen a través del Concejo del municipio el de establecer las tarifas las cuales deben estar dentro de los límites establecidos que corresponden, del dos al siete por mil para las empresas de actividad industrial y de dos al diez por mil para las actividades que sean de comercio y servicio, eliminar o reformar impuestos, tasas, contribuciones, derechos y sobretasas, de conformidad con la ley y de esta forma contar con la estructura tributaria acorde para que se cumplan las funciones establecidas en el artículo 3 de la ley 136, estas funciones que les corresponde son: la administración de los proyectos municipales y atender la prestación de los servicios públicos determinados; dirigir el desarrollo del territorio y la construcción de las obras que demande el progreso municipal; abordar la

participación comunitaria contribuyendo al mejoramiento social y cultural de los habitantes del municipio; proyectar el desarrollo económico, social y ambiental del territorio, con la coordinación de otras entidades; solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, haciendo un especial énfasis en la niñez, las mujeres, la tercera edad y los sectores en situación de discapacidad, directamente y en conjunto, y coordinación con las demás entidades territoriales y la nación; vigilar que se cumpla con el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente; promover el mejoramiento económico y social de los habitantes; hacer todo cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario; y todas las demás que se encuentran señaladas por la Constitución y la ley.

Con esto la Ley le dio autonomía a los entes territoriales para establecer exenciones, exclusiones, incentivos y beneficios con descuentos por pronto pago a las empresas con el fin de estimular de esa manera el cumplimiento y el pago de los impuestos, una forma de que el recaudo sea más eficiente y oportuno, pero a su vez se debe aclarar, que en la ley se estableció que el único ente territorial con la facultad de establecer el periodo de causación es el Distrito Capital, al igual la base gravable del impuesto de industria y comercio tampoco puede ser modificada por los entes territoriales, y las exenciones establecidas en cada municipio no deben superar los diez años. Igualmente de acuerdo a lo que establece la ley, hay unas desgravaciones en el impuesto de industria y comercio que si son exclusivas y en las cuales la ley da orden, que no se deben configurar un hecho gravado y son aplicadas por igual en todas las jurisdicciones del territorio colombiano.

Como vemos entonces, las leyes que se expiden en materia tributaria no solo son leyes que se fijan con el fin de imponer intereses, sanciones entre otros, sino también son leyes fijadas para ofrecer exenciones tributarias en pro de los contribuyentes que pueden reflejarse en una rentabilidad para sus negocios. Estas exenciones tributarias a las que se

está refiriendo son aquellas que impiden que nazca una obligación tributaria o aquellas que disminuyen la obligación tributaria para los contribuyentes, pero a su vez pueden causar resultados no beneficiosos en la situación de los estados y presupuestos financieros de los municipios.

Los municipios de Tenjo y Tocancipá se encuentran ubicados en el altiplano Cundiboyacense haciendo parte de la Sabana de Bogotá. En lo que corresponde al municipio de Tenjo a través de su Acuerdo Municipal No. 022 de noviembre 30 de 2015 el Concejo Municipal compila las normas en materia tributaria y en su artículo 52 establece las exenciones correspondientes para el pago del impuesto de industria y comercio, en cuanto al municipio de Tocancipá este municipio a través del Decreto No. 105 de octubre 26 de 2018 adopta su Régimen Tributario, en su artículo 47 establece las exenciones correspondientes, y en sus artículos 48, 51,52 y 53 los incentivos tributarios, en el impuesto de industria y comercio.

A su vez estos municipios establecen las tarifas correspondientes de acuerdo a la actividad industrial, comercial o de servicios que se desarrollen, Tenjo en el artículo 49 del acuerdo No. 015 de octubre 4 de 2013, adopta su esquema tarifario y aplica para la actividad industrial una tarifa mínima del 3x1000 a una máxima del 7x1000, para actividades de comercio y servicios sus tarifas son iguales las cuales van en un rango de mínima 4x1000 a máxima de 10x1000; en cuanto al municipio de Tocancipá este establece en el artículo 63 del decreto 105/18 las tarifas correspondientes, para la actividad industrial estas tarifas oscilan entre el 3x1000 la tarifa mínima y una máxima del 10x1000, y para las actividades tanto de comercio como de servicios las tarifas son iguales y van de mínima del 4.5x1000 a una máxima del 10x1000.

Diferencias y beneficios generados por exenciones y la recaudación de los impuestos de Industria y Comercio otorgados en los municipios de la Sabana de Bogotá: Tenjo y Tocancipá

A las empresas el pago de impuestos le genera un costo elevado y dependiendo del tipo de empresa este genera en ocasiones uno o más impuestos, entre otros en el caso del impuesto de industria y comercio este tiene el impuesto complementario que es el impuesto de avisos y tableros, el cual se genera en el momento en que una empresa ya sea industrial o de servicios exhiba vallas, avisos, tableros en lugares públicos o privados visibles en espacios públicos; para este gravamen la misma Ley 14 de 1983 estableció una única tarifa del 15%.

Las exoneraciones y los incentivos que son ofrecidos en el acuerdo del municipio de Tenjo y en el decreto del municipio de Tocancipá son una herramienta utilizada por estos municipios con el fin de aplicar facilidades y atracción para que haya creación y renovación de empresas; igualmente lo muestran como un aliciente para que se logre obtener un recaudo más efectivo del impuesto.

Estos municipios de Tenjo y Tocancipá por ser municipios cercanos a la capital del país y que cuentan con una cantidad apreciable de empresas, y cuentan con zonas industriales y zonas francas, son municipios que se puede pensar pueden responder de manera más responsable al manejo de las finanzas públicas y de esa manera saben aprovechar el beneficio que tienen al poder establecer el manejo de sus recursos obtenidos a través de los impuestos de industria y comercio.

El municipio de Tenjo entre sus exenciones y beneficios para el pago del impuesto de industria y comercio establece:

Incentivos en el desarrollo de la zona industrial, el cual es un incentivo que acerca a los empresarios a que desarrollen actividades ya sea industrial, comercial o de servicios en el municipio. Este incentivo en el municipio de Tenjo es ofrecido por solo una vez durante un periodo de 5 años.

Para mantenerse el incentivo tiene que existir un porcentaje mínimo de contratación garantizado de personal residente en el municipio y la exoneración del impuesto va disminuyendo año a año durante los cinco años.

El desarrollo de una zona industrial para una empresa le genera beneficios por ubicación estratégica, que le permite disponer de mayor espacio para su equipamiento, posibilidad de contar con más recursos alternos y posibilidad de ayudar con el ambiente generando menos contaminación. Para el municipio la ventaja que podría verse es el desarrollo de su comunidad. Lo que implica para el distrito y/o municipio la creación de zonas industriales es, crecimiento pero a su vez hay que tener en cuento que estos tienen que ofrecer recursos básicos como acueducto, redes de electricidad, vías de comunicación, seguridad, entre otros.

Se establece otro beneficio y es la exención parcial durante tres años para contribuyentes que se encuentran inscritos en la secretaria de hacienda municipal, es decir aquellas empresas que ya están establecidas y realizan ya operaciones en el municipio pero tienen como meta ampliar proyectos y generar un aumento en producción o comercialización, estas empresas deben tener como presupuesto inversiones que deben superar los 1.500 S.M.L.M.V, e igualmente deben incrementar la fuerza laboral en un 10% del personal de planta ya existente correspondiente a este porcentaje un 30% a personal residente en el municipio con antigüedad no menor de tres años. La exoneración corresponde al impuesto a pagar por la producción adicional.

El municipio de Tenjo también incentiva a los contribuyentes con una exención del impuesto para las empresas que dentro de su fuerza laboral empleen a personas que tengan algún grado de discapacidad pero que sean residentes del municipio con un mínimo con dos años atrás de permanencia, esta exención es por un término de seis años.

Un incentivo más en la exención denominada a la empleabilidad, que es otorgada a las empresas que demuestren que un mínimo del 20% de su fuerza laboral operativa es residente del municipio, y un mínimo del 10% del personal administrativo es residente del municipio, este personal tanto operativo como administrativo debe demostrar residencia de más de cinco años en el municipio y antigüedad en la empresa de más de un año. El beneficio obtenido es el 20% de exención.

En cuanto al municipio de Tocancipá entre sus exenciones y beneficios para el pago del impuesto de industria y comercio otorga una exención por generación de empleo, esta exención es por un periodo de 8 años para los industriales, comerciantes y prestadores de servicios que se establezcan en su municipio con una inversión de 30.000 UVT en compras de terrenos o bienes inmuebles, construcciones de obras nuevas y/o mejoras y adecuaciones en construcciones ya existentes; esta exención debe cumplir con el requisito que un porcentaje de contratación de personal local sea igual o mayor al 20% en la parte operativa y sea igual o mayor al 10% del personal administrativo, profesional y técnico.

También al igual que el municipio de Tenjo, Tocancipá tiene entre sus prioridades incentivar el empleo de personas en algún grado de discapacidad y es por esto que tiene el estímulo para los contribuyentes los cuales podrán descontar de su base gravable anual, una suma equivalente al (400%) del valor de los pagos laborales efectuados a los discapacitados en el periodo base del gravamen.

Se tiene determinado también que las empresas que se encuentran establecidas, registradas y activas en el municipio al 1° de enero de 2017 y que amplíen su planta a partir

de la vigencia del acuerdo y que empleen población menor de 25 años, empleen madres cabeza de hogar y mujeres y/o hombres mayores de 40 años nacidos y/o residentes en Tocancipá tienen un estímulo que corresponde al descuento de su base gravable anual o mensual según sea el caso, una suma equivalente al (100%) del valor de los pagos laborales efectuados a estas personas, siempre y cuando su residencia no sea inferior a cinco años.

Los contribuyentes tienen derecho a descontar de su base gravable la suma equivalente al (300%) si en el periodo ha realizado donaciones en efectivo o en especie al Instituto municipal de Recreación y Deporte del municipio de Tocancipá. Esta donación debe ser certificada por el contador del Instituto y aprobada por el Concejo Directivo del Instituto.

En las exenciones otorgadas se evidencia que ambos municipios quieren incentivar a las empresas con la contratación de mano de obra que sea oriunda y/o habitante del municipio; ambos municipios incrementan beneficios por la contratación de personas en condición de discapacidad; y ambos municipios incentivan con exenciones a los proyectos de ampliación en la infraestructura y/o incremento de propiedad planta y equipo.

Ambos municipios adicional a las exenciones, tienen beneficios por pronto pago entre el 5% y el 15% de acuerdo a la fecha en que realicen el pago del impuesto siempre y cuando este se haga antes de las fechas límites de vencimiento de este; esto puede ser una manera que el recaudo de los impuestos se genere de forma más efectiva y los contribuyentes prefieran tomar estas opciones evitando así retraso en los pagos y permite así que el municipio mantenga permanentemente dinero en sus arcas.

Los incentivos, estímulos y exenciones ofrecidos por estos municipios a pesar de que pueden ser incentivo para creación de empresas y generación de empleo, de la misma manera pueden estar generando un déficit en los ingresos percibidos por los municipios, al no percibirse ingresos no se puede cubrir de la misma manera las necesidades que se tienen

para invertir en educación, salud e infraestructura, fundamentales para el desarrollo y social.

Para ambos municipios es evidente la importancia de ofrecer condiciones para que las empresas se establezcan allí, incentivando el empleo y esperando que con esto se genere un crecimiento económico. Pero a partir de esto podemos ver que los beneficios e incentivos en temas tributarios podrían verse significativos para las empresas ya que estas a través de estas exenciones pueden pensar en recuperar el costo de su inversión.

En el mundo global se puede evidenciar el caso de la exención de los impuestos con el fin de conseguir que las empresas pongan en marcha empresa ofreciendo beneficios atractivos a los inversores. Hubo un caso de la Comunidad Europea con la multinacional APPLE. Esta compañía se estableció en Irlanda por las ayudas fiscales que el gobierno Irlandés le brindaba con el fin de que estableciera la sede de Europa allí. La compañía APPEL lo que decidió fue que los ingresos que obtenía en todo Europa los reagrupo en Irlanda, ya que este país le ofrecía un trato preferencial en materia fiscal, pero las ventas no eran generadas realmente en Irlanda cuando es bien sabido que esta tributación se hace por las ventas en cada región donde se generen, y con estos beneficios APPEL dejó de pagar durante 11 años alrededor de $13.000 millones de euros.

El problema aquí radica es que Irlanda solo le ofreció este beneficio a la multinacional APPLE generando aquí competencias desleales. Es decir que estos beneficios tributarios pueden reflejar una desventaja para contribuyentes y empresarios radicados nacionales los cuales no están beneficiados con las mismas exenciones.

Entre algunas de las razones que se puedan presentar para que un gobierno municipal ofrezca beneficios a las empresas es la competitividad. Pero esta competitividad para atraer empresas e inversiones puede ser en ocasiones una ruina para el municipio sino se sabe

controlar la fuente que genera los recursos en este caso particular a través de los ingresos que se obtienen por el impuesto de industria y comercio.

Los municipios necesitan también un crecimiento no solamente a nivel industrial sino también que se genere un crecimiento poblacional en las áreas urbanas que incentiven la economía y se generen oportunidades, pero este crecimiento debe llevarse de una manera controlada que comprometa el fortalecimiento del municipio de una manera sostenible y para esto la gestión de los recursos debe llevarse de una manera eficiente.

El crecimiento en los municipios se refleja principalmente a través de sus ingresos, siendo la principal fuente el recaudo del impuesto de industria y comercio.

En el grafico 1, en el año 2017 el 62.17% de los ingresos en el municipio de Tocancipá provienen del recaudo del impuesto de industria y comercio.

Grafico 1 Composición de ingresos tributarios

Fuente Value & Risk Rating

En Tocancipá la elevada actividad empresarial por el establecimiento de empresas en su municipio y el aporte de estas a través de los impuestos, permite que el presupuesto se beneficie del dinero que es recaudado. Tocancipá recibe mayores ingresos por el impuesto de industria y comercio que el municipio de Tenjo, esto se debe a que cuenta con casi el

doble de empresas establecidas que con las que cuenta Tenjo, en el año 2014 Tocancipá contaba con 987 empresas establecidas y Tenjo 565 empresas.

Impacto que puede generar a la economía de los municipios el nuevo régimen simple de tributación con relación al impuesto de industria y comercio.

Como se ha señalado anteriormente, el recaudo del impuesto de industria y comercio – ICA, se encontraba a cargo de cada ente territorial, y los contribuyentes liquidaban sus impuestos municipales en cada jurisdicción donde habían obtenidos sus ingresos, pero a partir del año 2018 las cosas cambiaron, cuando el gobierno nacional expidió la (LEY 1943, 2018), Ley de Financiamiento, en la que se generó una reforma tributaria modificando el régimen de tributación para ser aplicado a partir del 1 de enero del año 2019. La cual entre otras tiene como finalidad tomar medidas para la reactivación económica del país. Es por esto que estableció en su artículo 66, el cual sustituyó el Libro Octavo del Estatuto Tributario, la creación del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación (simple), entre otros para la formalización de empresas y la generación de empleo, la reducción de cargas formales y sustanciales y un fin general que es el de que se facilite el cumplimiento en las obligaciones que tienen los contribuyentes que deseen de manera voluntaria acogerse a este nuevo régimen. Siendo este impuesto declarado anualmente y pagado con anticipo bimestral.

El nuevo régimen simple de tributación, es un nuevo modelo de tributación que es opcional para los contribuyentes personas naturales o jurídicas que quieran optar para unificar hasta seis impuestos en una sola declaración anual, estos impuestos corresponden a: Impuesto sobre la renta-Impuesto nacional al consumo cuando se desarrollen servicios de expendios de comidas y bebidas-El impuesto sobre las ventas (IVA)-Impuesto de industria y comercio consolidado el cual comprende el impuesto consolidado de avisos y tableros y las sobretasas bomberil que se encuentran autorizadas en los municipios, de conformidad con las tarifas determinadas por los concejos municipales y distritales, según

las leyes vigentes, Pero siendo de obligatoriedad que estos a más tardar el 31 de diciembre del año 2019 de acuerdo a lo establecido en el Estatuto Tributario, profieran los acuerdos que establezcan las tarifas únicas del impuesto de industria y comercio consolidado que serán aplicadas al Régimen Simple de Tributación a las actividades de los contribuyentes que opten por acogerse al nuevo régimen. (Decreto 1468, 2019)

Sin embargo podría pensarse que la Ley 14 de 1983 que tuvo un avance y evolución en materia de impuestos territoriales en el país se estaría viendo limitada y vulnerada ahora con el nuevo régimen simple de tributación, haciéndole perder autonomía a los municipios en la recaudación de sus impuestos y poniéndolos ahora en cabeza de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-. Y efectivamente en un principio se podía haber pensado en esto, porque así había quedado establecido en el proyecto de ley que se presentó ante el congreso de la república en sus artículos 907 y 908 el cual imponía para todos los sujetos pasivos que se acogieran al nuevo régimen una tarifa del 0.6% por concepto de industria y comercio independiente al municipio al que perteneciera e independiente a la actividad ya fuera industrial, comercial y/o de servicios que ejerciera.

Analizando esto, este nuevo régimen no afectó ni estaría vulnerando la ley para los entes territoriales frente al tema del impuesto de industria y comercio consolidado, ya que cada ente territorial seguirá manteniendo su autonomía para la definición de los elementos del hecho generador, tarifa, sujetos pasivos, de conformidad con las leyes ya establecidas y vigentes. Igualmente mantienen su régimen sancionatorio, sus exenciones y exclusiones, esto mientras cumplan lo mencionado anteriormente de que antes del 31 de diciembre del 2019 informen mediante un acuerdo del consejo municipal aprobado, las tarifas del impuesto del ICA para las actividades de los contribuyentes que se acojan a este nuevo régimen. De igual manera los entes territoriales seguirán recibiendo bimestralmente el recaudo por estos impuestos aunque ya no lo hará por el agente pasivo generador del impuesto sino que será transferido a través de la DIAN.

Ante este tema de la posible vulnerabilidad de ley en este caso se pudo encontrar un concepto emitido por la Procuraduría General de la Nación.

Expediente: D-13094

Concepto No. 006568

Demandante: Jorge Eduardo Londoño Ulloa y otros

Demandado: Corte Constitucional

Asunto: Impuesto unificado bajo el régimen Simple de tributación (SIMPLE) para la formalización y generación de empleo. Esta demanda consiste en que la unificación de impuestos nacionales con impuestos territoriales (impuesto de industria y comercio consolidado), viola el principio de constitucionalidad con el que cuentan los entes territoriales para la administración de sus recursos y sus funciones y se las está trasladando a la Nación. Esto en lo que concierne al recaudo y posterior transferencia de lo recaudado a cada municipio que corresponda, siendo este un impuesto que le pertenece solo a los municipios y distritos.

De acuerdo a los demandantes existe una violación y es inconstitucional el artículo 66 de la Ley 1943 de 2018, porque desconoció la función constitucional de los concejos distritales y municipales y viola la prohibición de la destinación que es especifica de rentas nacionales ya que el Impuesto unificado bajo el régimen Simple de tributación (SIMPLE) es un tributo nacional.

Para los demandantes la unificación de impuestos nacionales con impuestos distritales está comprometiendo la autonomía de los entes territoriales.

En respuesta a esta demanda se tiene que no procede ya que el impuesto de industria y comercio sigue perteneciendo al municipio y al distrito, igualmente la regulación de este impuesto tiene es como finalidad que se generen más empresas formales y se genere empleo, lo que significa que está buscando atraer más contribuyentes independientemente

de donde se encuentren ubicados y puedan tener una forma más ágil de presentar y pagar sus impuestos.

Los entes territoriales mantendrán su autonomía en la fiscalización a los contribuyentes de SIMPLE, imponiendo si son necesarias las sanciones de conformidad como lo tengan establecido en sus propias normas en relación con el impuesto de industria y comercio consolidado.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no contabilizará el ingreso de estos dineros como ingreso corriente para la nación, sino como un ingreso de terceros contabilizado en una cuenta por pagar para los municipios y/o distritos.

"En el caso del impuesto de industria y comercio consolidado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desempeñará exclusivamente la función de recaudar y tendrá la obligación de transferir bimestralmente el impuesto recaudado a las autoridades municipales y distritales competentes, una vez se realice el recaudo." (DECRETO 1335, 2019)

En cuanto a la transferencia de los recursos recaudados por la Dirección de impuestos y aduanas nacionales correspondientes al impuesto de industria y comercio consolidado los entes actuando de manera oportuna deberán remitir a la DIAN los certificados con la información del tipo y número de cuenta en la se deben girar los recursos.

Es decir que para efectos de la economía los municipios no resultarían afectados para el recaudo consolidado de sus impuestos de Industria y comercio por el nuevo sistema simple de tributación, ya que seguirán teniendo su autonomía en la imposición de sus impuestos.

Uno de los beneficios que se pueden presentar es que se puede generar menos evasión por el control que se ejercerá a través de la DIAN, al estar unificados es más difícil la evasión del impuesto de industria y comercio, ya que todas las empresas que se acojan al nuevo

régimen la DIAN las debe reportar a todos los municipios y distritos mediante resolución, para que de esta manera los entes territoriales puedan seguir ejerciendo su control de fiscalización sobre estos.

La unificación de los impuestos se puede ver como una manera de organización para los entes territoriales teniendo en cuenta que los municipios cuentan con diferentes impuestos municipales, igualmente para el caso de las empresas, y particularmente para las PYMES que tributan en más de un municipio del país, pertenecer a este nuevo régimen puede ser beneficioso ya que hasta la fecha el pago de impuestos municipales genera para estas inconvenientes y dificultades y en algunos casos por la falta de claridad y de no contar con una estructura grande dentro de su organización podrían dejar de tributar evadiendo así este impuesto, lo cual le puede acarrear sanciones, intereses de mora y perjudicando así de esta manera también el flujo de caja de los municipios. Es cierto también que con esto se estaría pensando en un retroceso en cuanto a las atribuciones dadas por la constitución política de Colombia a los entes territoriales, pero también es cierta la importancia de la unificación tributaria como avance para una economía totalmente activa y el tema de los tributos en vez de simplificarse se hace más complejo, aunque en Colombia a partir del año 2018 con la ley 1819 de 2016, y dada a conocer en la resolución 4056 del 2017, puso en obligatoriedad a todos los municipios de utilizar un único formulario nacional para que todos los contribuyentes obligados a declarar el impuesto de industria y comercio en diferentes municipios pagaran en una única declaración anual y en esta dirigir los tributos a cada municipio que corresponda. Esto que ya se había planteado desde el año 2017 para todos los contribuyentes, es similar a lo que se tiene hoy en día con el régimen simple a diferencia que este es opcional para los contribuyentes que desean acogerse y el impuesto es recaudado por la nación.

Ahora bien me he referido principalmente a lo que concierne al recaudo del impuesto de industria y comercio consolidado en el nuevo régimen simple de tributación, pero ahondando un poco más, hay un tema adicional que se estableció con la ley de

financiamiento, ley que se declaró inexequible a partir del primero de enero de 2020, pero el gobierno ya presentó una nueva reforma tributaria denominada ahora “ley de crecimiento económico” y que debe ser aprobada antes de finalizar el año 2019, y que aunque no está afectando el nuevo régimen simple, si en esta nueva reforma el gobierno sigue proponiendo y manteniendo algunos beneficios tributarios a las empresas y en las que está involucrando el recaudo del impuesto de industria y comercio ya que de ser aprobada las compañías podrán descontar el impuesto de industria y comercio en un 50% en el primer año, es decir entre el 2020 y el 2021 y en un 100% en el segundo año es decir a partir del año 2022, generando esto pérdidas de más de mil millones de pesos según cuentas dadas por el Ministerio de Hacienda, lo que perjudicará aún más el recaudo para los municipios que sumado a las exenciones estas tendrían que ser revisadas. Cuando se toman medidas fiscales por parte de los gobiernos por incentivar unos sectores como lo son la generación de empleo, la protección a la industria nacional, entre otros, los cuales favorecerá a contribuyentes es obvio que el Estado de esa forma está renunciando a esos recaudos afectando así los presupuestos y por ende termina también afectando a la misma sociedad.

Conclusiones

Los incentivos ofrecidos tanto por Tenjo como por Tocancipá atraen a las industrias y compañías de servicios, y si se tiene en cuenta que son municipios ubicados en la sabana norte de Bogotá, la cual no ofrece el mismo tipo de exenciones en el pago del impuesto de industria y comercio, esto hace que las empresas tengan la posibilidad de establecerse en estos municipios acogiéndose a estos beneficios. Esto especialmente en el municipio de Tocancipá que cuenta actualmente con buenas vías de acceso pero también podría pensarse aquí que Tenjo frente a Tocancipá tendría un interés mayor por atraer inversión a su municipio a través de su sistema tarifario.

El establecimiento de zonas industriales a través de ofrecimientos de exenciones y beneficios arancelarios merma la capacidad de recaudo, disminuyendo los ingresos que provienen de los impuestos, siendo el principal recurso financiero y la principal fuente de ingreso para el sostenimiento de los municipios.

Tanto en Colombia como en el resto del mundo cada gobierno tiene la libertad de establecer sus medidas tributarias lo cual es una forma de incentivar a las economías, que es un tema que no tiene ningún tipo de arbitrariedad, lo que sí se puede ver con esto es que se puede generar algo de inequidad ya que no todas las empresas pueden acogerse a los mismos beneficios por los condicionamientos que se presentan a lo cual por esto hay que generarse más control para que si en realidad se cumplan con todos los condicionamientos y no que de esta manera se pueda estar generando fraudes fiscales.

De acuerdo a la aplicación de estas exenciones y beneficios tributarios que se les otorga a los empresarios ya sean industriales o de servicios, el impuesto de industria y comercio se cataloga como un impuesto regresivo, porque estas empresas que se acogen a estos beneficios son empresas que tienen mayor capacidad de inversión, es decir tendrían mayor capacidad de pago de impuestos.

En el caso del nuevo régimen simple de tributación SIMPLE, para los municipios no se ve ningún efecto negativo, teniendo en cuenta que las empresas aunque tributarán de manera consolidada, cada municipio seguirá recibiendo lo correspondiente por las operaciones generadas en cada lugar donde se encuentran establecidas de manera bimestral.

Referencias Bibliográficas

Acuerdo Municipal 022. (2015). Concejo municipal de Tenjo, Tenjo, Cundinamarca, 30 de noviembre de 2015.

Alfaro, J. (2016). Materiales para el estudio del caso APPLE. Recuperado 15 de octubre de 2019 de https://almacendederecho.org/materiales-estudio-del-caso-apple.

Bonet, J. A., Muñoz Miranda, A., Pineda Mannheim, C. R., Díaz Frers, L., Castro, L., De Cesare, C. M.,... & Sánchez Torres, F. (2014). El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina.

Camara de Comercio de Bogotá. (2015). Caracterización económica y empresarial de diecinueve municipios de Cundinamarca. Bogotá, Colombia.

Castillo Blanco, F. A., Zafra Víctor, M., & Villalba Pérez, F. (2011). El municipio en américa latina: reflexiones y propuestas. Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica, (291). https://doi.org/10.24965/reala.vi291.9179.

Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, Colombia. Legis.

Concepto Concepto No. 006568. Procuraduría General de la Nación, Bogotá, Colombia, 7 de mayo de 2019.

Decreto 1335, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, Colombia, 25 de julio de 2019.

Decreto 105. (2018). Municipio de Tocancipá, Tocancipa, Cundinamarca, 26 de octubre de 2018.

Decreto 1468 (2019). Diario oficial No. 51045. Bogotá, Colombia, 13 de agosto de 2019.

Fino, G., y García, M. (2014). Los impuestos territoriales en Colombia y la inequidad social, ¿la voluntad de la clase dominante erigida en ley? Bogotá, Colombia.

García-Peña, M. P. (2008). Impuesto de industria y comercio, avisos y tableros en Colombia. Universidad del Rosario.

Hernandez-Bonivento, J. A. (08 de 2011). ORTEGA Y GASSET.EDU. Obtenido de https://ortegaygasset.edu/descargas/contenidos/WP-2011-08.pdf.

Irarrázaval, I. (1990). Promoción del Desarrollo Social Privado al Nivel Local: Una Propuesta. Estudios Públicos, 38, 149-192.

Ley No. 14 . Diario oficial República de Colombia, Bogotá, Colombia, 6 de julio de 1983.

Ley No. 136. Diario oficial República de Colombia, Bogotá, Colombia, 2 de junio de 1994.

Ley No. 1943. Diario oficial República de Colombia, Bogotá, Colombia, (28 de 12 de 2018).

Morantes, R. H. (2019). ¿Por qué no debía caerse en Colombia la Ley de financiamiento 1943 de 2018? *CLIC*, *3*(2), 6.

Proyecto de ley de financiamiento. (2018). Recuperado 29 de noviembre de 2019 de https://imgcdn.larepublica.co/cms/2018/10/31081639/Proyecto-de-ley-de-financiamiento.pdf?w=auto

Resolución 4056. (2017). Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, Colombia, 01 de diciembre de 2017

Roca, J. (2010). Evaluación de la efectividad y eficiencia de los beneficios tributarios. Inter-American Development Bank.

Valencia-Tello*, D. C. (23 de 1 de 2014). ditalnet. Obtenido de org.ezproxy.umng.edu.co

Villasmil, M. (2017). La planificación tributaria: Herramienta legítima del contribuyente en la gestión empresarial. Dictamen Libre, (20), 121-128.

Zapata, J. G., Acosta, O. L., & González, A. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa? documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos.